



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 3. März 2022

Kantonsratssitzung vom 28. März 2022; Einladung, Traktandenliste und Unterlagen

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Wir freuen uns, Sie im Namen des Büros des Kantonsrates zur sechsten Sitzung des Amtsjahres 2021/2022 einzuladen. Diese findet am Montag, 28. März 2022, ab 08.15 Uhr, im Mehrzweckgebäude, Waldstatt, statt.

Traktandenliste

1. Eröffnung durch die Kantonsratspräsidentin
2. 0100.62 Kantonsgericht; Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2019–2023
3. 0100.63 Schlichtungsbehörden; Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2019–2023
4. 6000.371 Kantonales Datenschutzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung
5. 0100.146 Geschäftsordnung des Kantonsrates, Teilrevision (Zugangsbeschränkung zu den Kantonsratssitzungen)
6. 5000.400 Energiegesetz, Teilrevision (MuKE 2014); 2. Lesung
7. 5000.797 Appenzellerland Tourismus AG (ATAG): Leistungsauftrag 2022–2025; Genehmigung
8. 0100.143 Motion Patrick Kessler, Teufen, Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen mit Bezüglern im Kanton Appenzell Ausserrhoden; Erheblicherklärung
9. 0100.153 Postulat der Kommission Bau und Volkswirtschaft: Absicherungsmodell für die Finanzierung von energetischen Massnahmen
10. 0100.144 Interpellation der SP-Fraktion, Faire Löhne für den Kanton Appenzell Ausserrhoden
11. 0100.155 Dringliche Interpellation Mathias Steinhauer, Herisau, Margrit Müller, Hundwil, Glen Aggeler, Herisau, Jens Weber, Trogen, Renzo Andreani, Herisau, und Mitunterzeichnende; Leitfaden für Solaranlagen



12. 5000.744 Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 2. Lesung
13. 0100.148 Tätigkeitsbericht 2021 der Finanzkontrolle; Kenntnisnahme
14. 0100.154 Fragestunde

Diesem Versand liegen sämtliche Unterlagen zu den Traktanden 2, 3 und 5 bis 14 bei. Die Unterlagen zu Traktandum 4 wurden bereits für die Kantonsratssitzung vom 6. Dezember 2021 versandt und werden nicht erneut zugestellt.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Claudia Frischknecht, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Februar 2022

0100.62

Kantonsgericht; Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2019–2023

Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 11. Februar 2022

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat wählt gemäss Art. 73 Abs.1 lit. b der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) den Präsidenten oder die Präsidentin, die Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentinnen sowie die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichts. Die Wahl für die Amtsdauer 2019–2023 fand am 1. April 2019 statt.

Am 10. November 2021 hat die nebenamtliche Richterin am Kantonsgericht, Frau Nadja Bänziger, ihren Rücktritt aufgrund eines Kantonswechsels eingereicht. Das Büro des Kantonsrates hat die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) mit der Vorbereitung der Ersatzwahl im Kantonsgericht beauftragt. Die KIS hat am 24. November 2021 eine kommissionsinterne Arbeitsgruppe für die Ersatzwahl eingesetzt.

Das Amt wurde Anfang Dezember 2021 ausgeschrieben. Es sind 15 Bewerbungen eingegangen. Vier Bewerbende wurden zu Vorstellungsgesprächen eingeladen. Bei diesen war der Präsident des Kantonsgerichtes, Herr Pius Gebert, zur Beantwortung möglicher Fragen und in beratender Funktion ohne Stimmrecht anwesend. Die Arbeitsgruppe hat nach den Vorstellungsgesprächen eine Wahlempfehlung zuhanden der KIS abgegeben.

Die KIS hat an ihrer Sitzung vom 11. Februar 2022 den Wahlvorschlag eingehend geprüft. Sie ist der Empfehlung der Arbeitsgruppe einstimmig gefolgt und schlägt für die Wahl im Kantonsrat Herrn Claude Eugster, wohnhaft in Herisau, vor. Ein Kurzlebenslauf des Kandidaten liegt dem Bericht und Antrag bei. Mitglieder des Kantonsrates können den vollständigen Lebenslauf beim Parlamentsdienst einsehen.



B. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen, für den Rest der Amtsdauer 2019–2023 als nebenamtlichen Richter des Kantonsgerichtes per 1. Juni 2022 zu wählen:

- Eugster, Claude, 1980, MLaw, Herisau

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

sign. Sabrina Baumgartner

Peter Gut, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage: Kurzlebenslauf Claude Eugster

CLAUDE EUGSTER

POLIZIST, AUSBILDER, JURIST



ÜBERSICHT

Alter:	41 Jahre (1980)
Nationalität:	Schweiz
Politisch:	Parteilos
Familie:	Frau & 2 Kinder (13 / 11)
Wohnort:	Herisau (seit 16 Jahren)
Aufgewachsen in:	St. Gallen

PERSÖNLICHKEIT

- unabhängig
- integer
- diplomatisch

SPRACHEN

Deutsch	
Englisch	
Französisch	

MILITÄR

- Zurzeit dienstbefreit aufgrund der Funktion bei der Polizei (Art. 18 MG)
- Hauptmann; MP Gren Of; zuletzt eingeteilt im Schutzdetachment Bundesrat (SDBR)

INTERESSEN



Familie



Karate



Lesen



Laufsport

BERUFSERFAHRUNG

STV LEITER KOMMANDOBEREICH

Kantonspolizei St. Gallen | 2019 – heute

Hauptverantwortlich für den Rechtsdienst, die Compliance, das Fachsekretariat, die Abteilung Lage- und Nachrichtenzentrum, die Abteilung Bedrohungs- und Risikomanagement sowie die Gruppe Sicherheitsberatung. Mitverantwortlich für die Abteilungen Personelles, Personalentwicklung, Finanzen sowie Innere Sicherheit. Mitglied des korpsinternen COVID-19-Fachstabs. Instruktor Polizeischule Ostschweiz.

MITARBEITER RECHTSDIENST | PROJEKTLEITER | STV STABSJURIST

Kantonspolizei St. Gallen | 2016 – 2019

LEITER RESSORT 2 CAMPUS CREDIT TEAM (IM NEBENAMT)

Universität St. Gallen | 2016

Mitorganisator der Startwoche, eines der grössten Projekte an der HSG. Verantwortlich für die Rekrutierung, Auswahl, Ausbildung, Führung und Betreuung von 150 Tutor/-innen und der Support Crew.

POLIZIST | POLIZEI-EINSATZTRAINER | KADER INTERVENTIONSEINHEIT

Kantonspolizei St. Gallen | 2003 – 2016

BILDUNGSWEG

BACHELOR- UND MASTER OF ARTS IN LAW (BLAW HSG / MLAW HSG)

Universität St. Gallen | 2014 – 2019

Studium der Rechtswissenschaften, ergänzt durch Kurse in Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft, Führungsausbildung und Sprachen.

AUSBILDER MIT EIDG. FACHAUSWEIS

ZbW, St. Gallen und PHSG, Rorschach | 2010– 2012

POLIZIST MIT EIDG. FACHAUSWEIS

Polizeischule der Kantonspolizei St. Gallen, Thal | 2003– 2004

MATURA TYPUS E: WIRTSCHAFT & RECHT

Kantonsschule am Burggraben, St. Gallen | 1996– 2000



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Februar 2022

0100.63

Schlichtungsbehörden; Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2019–2023

Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 11. Februar 2022

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat wählt gemäss Art. 73 Abs.1 lit. b^{bis} der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) die Präsidenten oder die Präsidentinnen sowie die weiteren Mitglieder der Schlichtungsbehörden. Die Wahl für die Amtsdauer 2019–2023 fand am 1. April 2019 statt.

Der Kantonsrat wählte am 3. Mai 2021 Frau Zulema Rickenbacher als Arbeitnehmendenvertretung in die Schlichtungsstelle für Diskriminierung im Erwerbsleben. Am 27. September 2021 wählte er Frau Rickenbacher als Vizepräsidentin des Kantonsgerichtes. Sie hat am 30. September 2021 aus diesem Grund ihren Rücktritt aus der Schlichtungsstelle erklärt. Damit wurde erneut ein Sitz der Arbeitnehmendenvertretung frei. Das Büro des Kantonsrates hat die Ersatzwahl für die Schlichtungsstelle an die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) zugewiesen. Die KIS hat am 18. August 2021 vorsorglich eine Arbeitsgruppe für die Ersatzwahl eingesetzt, die im November tätig wurde.

Die Arbeitsgruppe hat in einem ersten Schritt abgeklärt, ob das Amt erneut ausgeschrieben werden muss oder ob sie auf die eingegangenen Bewerbungen von Anfang 2021 zurückgreifen darf. Die juristischen Abklärungen beim Personalamt und beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei ergaben, dass eine erneute Ausschreibung des Amtes nicht zwingend notwendig ist. Es wurde bereits einmal öffentlich ausgeschrieben und Art. 13 des Personalgesetzes (bGS 142.21) eröffnet einen Ermessensspielraum, indem er festlegt, dass offene Stellen in der Regel öffentlich ausgeschrieben werden müssen.



Das Amt wurde Anfang Januar 2021 im Amtsblatt ausgeschrieben. Damals hat eine Arbeitsgruppe zwei Bewerbende zum Vorstellungsgespräch eingeladen, die beide aufgrund ihrer Persönlichkeit, ihrer Ausbildung sowie ihrer bisherigen Tätigkeit für das Amt geeignet waren. Die Arbeitsgruppe hat daher den zweiten Bewerber angefragt, ob er weiterhin für die Wahl zur Verfügung steht. Da dies der Fall war, hat sie auf eine erneute Ausschreibung verzichtet.

Die KIS hat an ihrer Sitzung vom 24. November 2021 dem Vorgehen der Arbeitsgruppe zugestimmt, ebenso der Wahl des zweiten Bewerbers. Die Kommission schlägt Herrn Kantonsrat Werner Rüegg, wohnhaft in Heiden, vor. Er ist gleichzeitig Mitglied der KIS, war jedoch bei allen Beratungen im Ausstand. Er hat den Rücktritt aus der KIS per 31. Mai 2022 eingereicht.

Ein Kurzlebenslauf des Kandidaten liegt dem Bericht und Antrag bei. Mitglieder des Kantonsrates können den vertraulich zu behandelnden vollständigen Lebenslauf beim Parlamentsdienst einsehen.

B. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen, für den Rest der Amtsdauer 2019–2023 als Arbeitnehmendenvertretung in die Schlichtungsstelle für Diskriminierung im Erwerbsleben per 1. April 2022 zu wählen:

– Rüegg Werner, 1964, Verbandssekretär, Heiden

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

sign. Sabrina Baumgartner

Peter Gut, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage: Kurzlebenslauf Werner Rüegg

Kurzportrait

Werner Rüegg

Untere Sonnenbergstrasse 4
9410 Heiden

Telefon	071 891 50 05
Mobile	079 610 70 10
E-Mail	rueegg.werner@bluewin.ch



Personalien

Geburtsdatum	15. Dezember 1964
Bürgerort	Eschenbach SG
Zivilstand	verheiratet
Kinder	2 Söhne (geb. 2000 & 2003)

Berufstätigkeit

Ab 01.2019	Verbandssekretär beim Personalverband transfair
06.2011 – 12.2018	Zugverkehrsleiter BZ Ost
04.1990 – 03.1998	Fachlehrer SBB Bereich Stellwerkanlagen und Sicherungstechnik
05.1984 – 06.2011	Betriebsdisponent SBB in verschiedenen Bereichen

Wichtigsten ehrenamtliche Arbeiten

06.20219 – heute	Vorstandsmitglied Verein Appenzellerland über dem Bodensee (AüB)
05.2018 – heute	Präsident Die Mitte Vorderland
06.2017 – heute	Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden
11.2016 – heute	Präsident Energiestadt Region AüB
04.2015 – heute	Stiftungsrat Valida
08.2011 – 07.2017	Stiftungsrat Personalfonds SBB
04.2009 – heute	Präsident Schwimmbadgenossenschaft Heiden
04.2008 – 05.2018	Gemeinderat Heiden, Leiter Ressort Infrastruktur

Einige Weiterbildungen

2020	2 – tägige Weiterbildung «Erfolgreicher Umgang mit Social Media» bei formation-ARC
2016	5 – tägige Schulung «Einführung in die berufliche Vorsorge» bei der Schweizer Personal Vorsorge
2010	16 – tägige Weiterbildung «Junior Management-Training» an der Universität St. Gallen HSG

Motivation

Als Regionalsekretär betreue ich unsere Mitglieder mit ihren verschiedensten Problemen und Anliegen. Ich begleite und berate sie bei schwierigen Gesprächen mit den Vorgesetzten. Dabei ist es mir immer wichtig keine Sieger- oder Verlierergefühle aufkommen zu lassen. Ziel ist, auf einer sachlichen Ebene eine vernünftige und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Lösung zu finden.

Es ist für mich eine grosse Möglichkeit mein Wissen in einem anderen Umfeld einzubringen und gleichzeitig viele weitere spannende Erfahrungen sammeln zu dürfen

Werner Rüegg, Untere Sonnenbergstrasse 4, 9410 Heiden,
071 891 50 05 | 079 610 70 10 | rueegg.werner@bluewin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 15. Juni 2021

6000.371

Kantonales Datenschutzgesetz (DSG); Teilrevision; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. Juni 2021

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

A. Ausgangslage

Auf internationaler Ebene wird dem Datenschutz immer grössere Beachtung geschenkt. So hat die Europäische Union am 27. April 2016 ihre Datenschutzgesetzgebung revidiert. Diese umfasst zwei Rechtsakte: Zum einen die Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (nachfolgend: Datenschutz-Grundverordnung [DSGVO]) und zum anderen die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich des Strafrechts (nachfolgend: Richtlinie (EU) 2016/680). Die Datenschutz-Grundverordnung ist am 25. Mai 2016 und die Richtlinie (EU) 2016/680 am 5. Mai 2016 in Kraft getreten.

Die Schweiz ist gemäss Art. 2 Abs. 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens grundsätzlich verpflichtet, jede Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zu akzeptieren, umzusetzen und anzuwenden. Nur die Richtlinie (EU) 2016/680 ist Teil des Schengen-Besitzstands. Die Datenschutz-Grundverordnung ist in der Schweiz nicht direkt anwendbar, jedoch ist sie insofern von Bedeutung, als dass die Europäische Kommission gestützt darauf entscheidet, ob Drittstaaten – wie die Schweiz – ein angemessenes Datenschutzniveau vorweisen können.

Der Europarat wiederum hat einen Entwurf für eine Revision der Konvention SEV 108 zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten ausgearbeitet. Die revidierte Konvention SEV 108 wurde am 18. Mai 2018 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedet. Inzwischen liegt sie



mit Datum vom 10. Oktober 2018 als SEV 223 in der deutschen Endfassung vor. Da die Schweiz bereits Vertragspartei der Vorgänger-Konvention von 1981 ist, beabsichtigt der Bundesrat, dem Parlament auch das Änderungsprotokoll der Konvention zur Genehmigung vorzulegen. Bevor die revidierte Konvention ratifiziert werden kann, muss das schweizerische Recht den neuen Bestimmungen entsprechend angepasst werden.

Auf Bundesebene war der Datenschutz in den vergangenen Jahren vermehrt Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Interventionen. Da der politische Wille besteht, die Bundesgesetzgebung in diesem Bereich zu stärken, unterzieht der Bund derzeit das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG-Bund) einer Totalrevision. Die bundesrechtlichen Gesetzgebungsarbeiten beruhen auf einem Bundesratsbeschluss, wonach eine Vorlage mit zwei Zielsetzungen ausgearbeitet werden soll: Einerseits sollen die Schwächen des Datenschutzgesetzes behoben werden, die aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung entstanden sind. Andererseits soll den Entwicklungen auf der Ebene des Europarats und der EU Rechnung getragen werden. Die künftige Gesetzgebung soll die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 übernehmen, damit die Schweiz auch in Zukunft ihren Schengen-Verpflichtungen nachkommen kann. Darüber hinaus soll die Vorlage mit der SEV 223 vereinbar sein, damit die Schweiz das revidierte Übereinkommen so rasch als möglich ratifizieren kann. Zudem werden die Empfehlungen umgesetzt, welche die EU der Schweiz im Jahr 2014 im Rahmen der Schengen-Evaluation zukommen liess. Dabei wurde insbesondere empfohlen, die Kompetenzen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) auszubauen. Schliesslich soll sich die schweizerische Datenschutzgesetzgebung insgesamt den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung annähern. Diese Annäherung bildet – zusammen mit der Ratifizierung der revidierten Konvention SEV 223 – die zentrale Voraussetzung dafür, dass die Europäische Kommission der Schweiz in einem Angemessenheitsbeschluss weiterhin bestätigt, dass die schweizerische Gesetzgebung einem angemessenen Datenschutzniveau entspricht.

Im Sommer 2018 hat sich der Nationalrat für eine Etappierung der Revision des DSG-Bund ausgesprochen. Der Ständerat ist diesem Anliegen in der Herbstsession gefolgt. Bereits am 28. September 2018 hat der Bund ein Bundesgesetz über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie darin enthalten (Anhang Ziff. 1^{bis}) das umfassende Bundesgesetz über den Datenschutz im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen (Schengen-Datenschutzgesetz, SDSG) verabschiedet. Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass die Schengen-Anforderungen (Richtlinie [EU] 2016/680) schnellstmöglich eingehalten werden. Der Bundesrat hat das neue Bundesgesetz auf den 1. März 2019 in Kraft gesetzt.

Die Übernahme der Richtlinie (EU) 2016/680 und die Annahme des Änderungsprotokolls zur Konvention SEV 223 durch die Schweiz sind auch für die Kantone bindend. Diese müssen ihre kantonalen Gesetzgebungen insoweit anpassen, als sie die Anforderungen dieser Instrumente nicht erfüllen.

Betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2016/680 gilt für die Schweiz eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Notifikation durch die Europäische Union. Da diese am 1. August 2016 erfolgte, hätte die Datenschutzreform sowohl vom Bund als auch von den Kantonen bis zum 1. August 2018 umgesetzt werden müssen. Eine fristgerechte Umsetzung war unter Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses aber unrealistisch. Eine Inkraftsetzung des revidierten kantonalen Datenschutzgesetzes (kDSG) im Laufe des Jahres 2022 ist realistisch und anzustreben.



B. Handlungsbedarf

1. Richtlinie (EU) 2016/680

Die Richtlinie (EU) 2016/680 ist darauf ausgerichtet, personenbezogene Daten zu schützen, die zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschliesslich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, bearbeitet werden. Sie soll ein hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten gewährleisten und gleichzeitig aber den Austausch dieser Daten zwischen den zuständigen Behörden der verschiedenen Schengen-Staaten erleichtern. Sie gilt sowohl für grenzüberschreitende Datenbearbeitungen als auch für Datenbearbeitungen, die von den Polizei- und Justizbehörden ausschliesslich auf innerstaatlicher Ebene durchgeführt werden.

Die wichtigsten **Neuerungen** sind:

- Ausnahmen vom Anwendungsbereich sind in der Richtlinie (EU) 2016/680 nicht vorgesehen. Sie gilt für alle Datenbearbeitungen, die von den Polizei- und Justizbehörden durchgeführt werden.
- Die verschiedenen Kategorien betroffener Personen müssen unterschieden sowie Regeln zur Unterscheidung der Daten und zur Überprüfung der Qualität der Daten eingeführt werden.
- Neue Rechte für die betroffene Person sind vorzusehen. So ist die bzw. der Verantwortliche verpflichtet, die Datenbearbeitung einzuschränken, wenn die betroffene Person die Richtigkeit der Daten bestreitet und die Richtigkeit nicht festgestellt werden kann.
- Im Sinne der Pflichten des für die Datenbearbeitung Verantwortlichen und des Auftragsbearbeitenden führt die Richtlinie (EU) 2016/680 in Kapitel IV. die beiden Grundsätze Datenschutz durch Technikgestaltung („privacy by design“) und Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen („privacy by default“) ein.
- Die für die Datenbearbeitung Verantwortlichen sind verpflichtet, vor bestimmten Bearbeitungen eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen und gegebenenfalls die Aufsichtsbehörde zu konsultieren.
- Es besteht die Pflicht, in gewissen Fällen der Aufsichtsbehörde eine Verletzung des Datenschutzes zu melden und gegebenenfalls die betroffene Person zu benachrichtigen.
- Die Europäische Kommission prüft das Schutzniveau, das ein Drittland, ein Gebiet oder ein Verarbeitungsektor in einem Drittland bietet. Hat die Europäische Kommission die Angemessenheit des Schutzniveaus in einem Drittstaat nicht durch Beschluss festgestellt, darf die Datenübermittlung nur erfolgen, wenn geeignete Garantien bestehen oder wenn in bestimmten Fällen eine Ausnahme vorliegt.
- Die Schengen-Staaten müssen im Bereich des Datenschutzes unabhängige Aufsichtsbehörden einsetzen. Diese Behörde ist aber nicht für die Aufsicht über Datenbearbeitungen zuständig, die Gerichte im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vornehmen. Die Schengen-Staaten können auch eine Ausnahme der Aufsichtsbezugnis für jene Datenbearbeitungen vorsehen, die durch andere unabhängige Justizbehörden im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit erfolgen.
- Die unabhängige Aufsichtsbehörde muss über wirksame Untersuchungsbefugnisse verfügen, d.h. sie muss zumindest vom Verantwortlichen und vom Auftragsbearbeitenden Zugang zu den bearbeiteten Daten und allen Informationen erhalten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind.
- Die Aufsichtsbehörde soll auch über wirksame Befugnisse verfügen, um gegen rechtswidrige Datenbearbeitungen wirksam vorgehen zu können. Es sind dies beispielsweise die Befugnis zur Verwarnung eines Verantwortlichen oder eines Auftragsbearbeitenden, zur Anordnung von vorschriftsgemässen Bearbeitungen, gegebenenfalls durch Berichtigung oder Löschung der Daten, sowie zur Verhängung einer vorübergehenden oder endgültigen Beschränkung der Bearbeitung, einschliesslich eines Verbots.

- Die betroffene Person hat das Recht auf Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde. Die betroffene Person hat auch das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen einen sie betreffenden Entscheid der Aufsichtsbehörde. Da die Richtlinie (EU) 2016/680 sowohl für die Mitgliedstaaten der EU als auch für die Schweiz nicht direkt anwendbar ist, bedarf es einer Umsetzung in das jeweilige nationale Recht. In der Schweiz braucht es zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 nicht nur Anpassungen des DSG-Bund und verschiedener Bundesgesetze, sondern aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Bereich der Datenschutzgesetzgebung auch der kantonalen Datenschutzgesetze und verschiedener kantonaler Erlasse.

2. Datenschutzkonvention SEV 223

Mit der revidierten SEV 223 wird der Datenschutz auf internationaler Ebene vereinheitlicht und verbessert. Dies verstärkt auch den Schutz der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, wenn ihre Personendaten im Ausland bearbeitet werden. Die Bekanntgabe von Daten zwischen den Vertragsparteien wird zudem vereinfacht, wodurch Schweizer Unternehmen einen besseren Zugang zu den Märkten dieser Länder erhalten. Die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls zur SEV 223 dürfte zudem eine zentrale Voraussetzung sein, damit die Europäische Union der Schweiz erneut ein angemessenes Datenschutzniveau bestätigt. Nur dadurch bleibt der Zugang zum europäischen Markt weiterhin uneingeschränkt gewährleistet. Die Vertragsparteien müssen die SEV 223 auf alle Datenbearbeitungen in ihrer Rechtsordnung im öffentlichen und privaten Sektor anwenden. Nicht durch diesen Entwurf geregelt werden nur Datenbearbeitungen, die eine Person ausschliesslich im Rahmen von persönlichen oder familiären Tätigkeiten vornimmt.

Der Bundesrat hat in mehreren Antworten auf parlamentarische Vorstösse zum Ausdruck gebracht, dass er die Modernisierung der SEV 223 unterstützt. Die Ratifizierung steht noch aus, denn zusammen mit dieser müssen die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen gemäss SEV 223 in Kraft treten.

Die **wesentlichsten Punkte** in der SEV 223 sind:

- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die SEV 223 grundsätzlich auf alle Datenbearbeitungen anzuwenden.
- Die Pflichten des für die Datenbearbeitung Verantwortlichen werden ausgeweitet, indem der zuständigen Aufsichtsbehörde bestimmte Verstösse gegen den Datenschutz zu melden sind. Die Informationspflichten gegenüber der betroffenen Person werden ausgeweitet; so müssen die für die Datenbearbeitung Verantwortlichen zusätzliche Informationen zur Datenbearbeitung als auch zu automatisierten Einzelentscheidungen abgeben. Zudem sind im Vorfeld bestimmter Datenbearbeitungen eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorzunehmen und die beiden Grundsätze Datenschutz durch datenschutzfreundliche Technikgestaltung («privacy by design») und Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen («privacy by default») anzuwenden.
- Der von der Datenbearbeitung betroffenen Person ist das Recht einzuräumen, nicht einer Entscheidung unterworfen zu sein, die ausschliesslich auf der Grundlage einer automatisierten Bearbeitung ihrer Daten ergeht, ohne dass die betroffene Person ihren Standpunkt geltend machen kann. Das Auskunftsrecht der betroffenen Person wird erweitert und die Bedingungen für deren Einwilligung in die Datenbearbeitung werden klar definiert.
- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, ein Sanktionen- und ein Rechtsmittelsystem festzulegen.
- Personendaten dürfen nur in einen Drittstaat übermittelt werden, wenn ein angemessener Schutz gewährleistet ist. Ein angemessenes Datenschutzniveau kann durch Rechtsvorschriften des betreffenden Staates

oder der empfangenden internationalen Organisation oder durch bestimmte Sicherheiten gewährleistet werden. Wenn kein angemessenes Schutzniveau garantiert ist, dürfen Daten an einen Drittstaat nur weitergegeben werden, wenn der Betroffene gültig eingewilligt hat oder wenn ein bestimmter Ausnahmefall vorliegt. Schliesslich müssen die Vertragsparteien gemäss der SEV 223 vorsehen, dass die Aufsichtsbehörde vom Organ, welches die Daten weitergibt, den Nachweis über die Wirksamkeit der aufgestellten Sicherheiten verlangen und die Datenweitergabe gegebenenfalls verbieten oder aussetzen kann.

- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, eine unabhängige Aufsichtsbehörde zu schaffen. Die Aufsichtsbehörden müssen ermächtigt werden, verbindliche, anfechtbare Entscheidungen zu fällen und verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen. Der Aufsichtsbehörde muss auch der Auftrag erteilt werden, die Öffentlichkeit und die für die Bearbeitung Verantwortlichen für den Datenschutz zu sensibilisieren.

3. Datenschutz-Grundverordnung

Die Datenschutz-Grundverordnung ist der grundlegende Datenschutzerlass auf Ebene der EU. Sie gehört nicht zum Schengen-Besitzstand. Die Richtlinie (EU) 2016/680 und die Verordnung sehen weitgehend übereinstimmende Regelungen vor. Allerdings ist die Verordnung detaillierter, während die Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2016/680 auf die Bedürfnisse der Strafbehörden ausgerichtet sind. Die Datenschutz-Grundverordnung regelt hauptsächlich den Schutz von Personen, deren Daten im Rahmen des Binnenmarkts bearbeitet werden, doch sie gilt auch für den öffentlichen Sektor. Sie enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten.

Für die Schweiz sind die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung mangels Schengenrelevanz nicht verbindlich. Der Geltungsbereich ist sehr weit gefasst, indem sich die Verordnung gleichermassen an Unionsbehörden wie Private richtet. Damit setzt sie verbindliche Minimal-Standards, die bei der Anwendung der beiden anderen Rechtserlasse im öffentlich-rechtlichen wie auch privatrechtlichen (wirtschaftlichen) Bereich (Binnenmarkt) zu beachten sind. Demnach ist sie auch für die Schweiz von Bedeutung. Gemäss Beschluss der Europäischen Kommission vom 26. Juli 2000 besteht in der Schweiz ein angemessenes Datenschutzniveau. Dieser Beschluss kann jedoch jederzeit widerrufen werden. Wenn die Schweiz erneut einen Angemessenheitsbeschluss der Europäischen Union erlangen will, muss sie ihre Gesetzgebung an die europäischen Anforderungen anpassen. Die in der Datenschutz-Grundverordnung festgelegten Kriterien sind künftig massgebend für die Beurteilung, ob die schweizerische Gesetzgebung einen angemessenen Datenschutz gewährleistet. Das kantonale Datenschutzrecht soll daher auch ein angemessenes Schutzniveau im Sinn der Verordnung garantieren.

4. Fazit

Die gesetzgeberischen Tätigkeiten und die Rechtsprechung auf europäischer Ebene wirken sich sowohl auf das Bundesrecht als auch auf kantonales Recht aus. In verschiedenen Bereichen liegt dabei die Rechtsetzungszuständigkeit beim Bund. Er hat die notwendigen Änderungen des DSG-Bund, das die Datenbearbeitungen durch Private und öffentliche Organe des Bundes regelt, und der bundesrechtlichen Spezialgesetzgebung (z.B. Migrationsrecht, Zivilrecht etc.) vorzunehmen. Bei der Bearbeitung von Personendaten durch kantonale und kommunale öffentliche Organe gelten die kantonalen Datenschutzbestimmungen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden steht die Anpassung des Datenschutzgesetzes, das die Bearbeitung von Personendaten durch kantonale und kommunale Organe regelt, aus. Insbesondere durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs, die Einführung von neuen Begrifflichkeiten und der Erhöhung des Detaillierungsgrads der Bestimmungen im



Datenschutz-Reformpaket der EU und des Europarats müssen Ergänzungen und Präzisierungen vorgenommen werden.

C. Umsetzung

1. Bund

Auf Bundesebene ist, wie erwähnt, zur schnellstmöglichen Einhaltung der Schengen-Anforderungen bislang insbesondere das umfangreiche SDSDG erlassen worden. Das Datenschutzgesetz des Bundes wurde inzwischen totalrevidiert und am 25. September 2020 vom Parlament verabschiedet. Mit einem Inkrafttreten ist allerdings erst 2022 zu rechnen, möglicherweise sogar erst im Sommer 2022. Wie schnell es voran geht, hängt auch von der EU ab. Die Schweiz wartet nach wie vor auf die Erneuerung des Angemessenheitsbeschlusses der EU, welcher ungehinderte Datentransfers aus der EU in die Schweiz ermöglicht.

2. Kanton Appenzell Ausserrhoden

Der unmittelbare Handlungsbedarf wurde eruiert und gestützt darauf wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Datenschutz-Kontrollorgan die vorliegende Teilrevision ausgearbeitet, welche sich auf das Notwendigste beschränkt, um die Kontinuität der Rechtsordnung möglichst weitgehend zu wahren. Dabei orientiert sich die Vorlage am Anpassungsbedarf, der sich aufgrund der EU-Datenschutzreform und den Änderungen der Konvention SEV 223 des Europarates ergibt. Ein nennenswerter Spielraum bei der nun gewählten Form der Beschränkung der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes besteht darum nicht.

Der Revisionsentwurf modernisiert die verwendete Terminologie, um die Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht zu verbessern. So werden gewisse Begriffe aus dem europäischen Recht übernommen. Der Begriff „Persönlichkeitsprofil“, der eine schweizerische Besonderheit darstellt, wird beibehalten; zusätzlich wird der Begriff des „Profiling“ aufgenommen. Der Begriff „besonders schützenswerte Personendaten“ wird um „die ethnische Herkunft sowie genetische oder biometrische Daten“ erweitert.

Um Kollisionen zwischen den verfahrensrechtlichen und den datenschutzrechtlichen Informationsansprüchen der Parteien bzw. der betroffenen Personen zu vermeiden, ist festzustellen, dass sich die Rechte und Ansprüche der betroffenen Personen in Verfahren nach dem anwendbaren Verfahrensrecht richten.

Die Pflichten der verantwortlichen Organe werden präzisiert und stärker auf den Schutz der betroffenen Person ausgerichtet. So wird die Pflicht zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung neu ausdrücklich im Gesetz festgehalten. Zudem sollen sie mit technischen Vorkehrungen („privacy by design“) und Voreinstellungen („privacy by default“) für eine datenschutzfreundliche Ausgestaltung der Systeme sorgen. Diese Anforderungen werden ebenfalls in das Datenschutzgesetz aufgenommen.

Die zwingenden Vorgaben des EU-Rechts (insbesondere auch der Europaratskonvention SEV 223) verlangen zudem eine Stärkung der Kontrolle durch die Datenschutzstelle. Diese Aufwertung der Position des Datenschutz-Kontrollorgans ist in Art. 27b Abs. 1 statuiert.



D. Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat das Departement Inneres und Sicherheit mit Beschluss vom 28. April 2020 ermächtigt, den Entwurf der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes bei den Gemeinden, Parteien und weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung zu schicken. Diese dauerte bis zum 14. August 2020. Stellungnahmen sind eingegangen von der Gemeindepräsidentenkonferenz, von zahlreichen Gemeinden, den Parteien FDP, die Mitte, PU, SP und SVP und des Datenschutz-Kontrollorgans (DSKO).

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind aus der entsprechenden Auswertungstabelle ersichtlich. Darauf kann verwiesen werden. Hervorzuheben ist, dass die Vernehmlassungsteilnehmer den gesetzlichen Handlungsbedarf befürworten und die Stossrichtung des Entwurfs begrüßen. Allerdings zeigt sich aus einigen Beiträgen das Dilemma, in welchem der Datenschutz steckt. Grundsätzlich wird der Datenschutz begrüßt und als notwendig erachtet, auf der anderen Seite wird ihm unterstellt, dass er ein effizientes und „bürgernahe“ Arbeiten verunmöglicht, ja den nötigen Datenaustausch zwischen den öffentlichen Organen be- bzw. verhindert. Zudem werden Formulierungen bisweilen als unklar betitelt, weil – wie in anderen Gesetzen im Übrigen auch – unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden. Diesen Bedenken ist – wo möglich – mit einigen Ergänzungen, Präzisierungen und Erläuterungen im Gesetzestext und in den Erläuterungen Rechnung getragen worden.

E. Anpassungen des Gesetzesentwurfs nach der Vernehmlassung

Gerade bei der „schwierigen“ Materie des Datenschutzes ist aufgrund der zahlreichen Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung einmal mehr festzuhalten, dass bei der Anwendung (und Umsetzung) der (notwendigermassen) verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe immer eine Güterabwägung im Einzelfall stattzufinden hat.

Art. 4 Abs. 2

Satz 2 von Art. 4 Abs. 2 wurde insofern angepasst, als nicht das Profiling selbst, sondern lediglich die Umschreibung der Aufgabe in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein muss.

Art. 16a Abs. 4 (neu)

Zur Klarstellung wurde Art. 16a mit einem neuen Abs. 4 ergänzt, der festhält, wie bei einer Auslagerung einer Aufgabe gemäss Art. 15 DSG vorzugehen ist.

Art. 27b Abs. 3 (neu)

Ebenfalls der Klärung dient der neu eingefügte Abs. 3 von Art. 27b, welcher den Instanzenzug bei einer Anfechtung einer Verfügung über Abhilfemassnahmen des DSKO regelt.



F. Auswirkungen

Die Anpassungen des Datenschutzrechts führt voraussichtlich auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden (bei Kanton und Gemeinden) zu personellen und finanziellen Mehraufwänden. Der zu erwartende Mehraufwand ist derzeit indes noch nicht abschätzbar. Die neuen Aufgaben werden sich voraussichtlich schrittweise entwickeln. Sowohl der Bund als auch andere Kantone schlagen vor, vorerst mit den vorhandenen Ressourcen weiterzuarbeiten und diese nach einer gewissen Zeit zu evaluieren und erst dann Anpassungen vorzunehmen. Diese Haltung erscheint auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden zielführend. Allerdings stellt sich die Frage, ob bei einer allfälligen markanten Aufstockung der Ressourcen im Bereich Datenschutz in den kommenden Jahren nicht der heute im Gesetz (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSG) statuierte Grundsatz, wonach der Kanton alle Kosten trägt, in Frage gestellt und die Gemeinden an den Kosten beteiligt werden müssten.

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.

Art. 2 Begriffe

In Art. 2 DSG werden die Begriffe umschrieben. Das kantonale Datenschutzgesetz ist anwendbar, wenn ein öffentliches Organ öffentliche Aufgaben erfüllt. Umgekehrt ist damit klargestellt, dass das Bundesgesetz über den Datenschutz zur Anwendung kommt, wenn ein öffentliches Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und folglich privatrechtlich handelt.

Anpassungen sind in Abs. 3 nötig. In lit. b von Abs. 3 ist der Bereich der besonders schützenswerten Personendaten umschrieben. Lit. b in der bisherigen Fassung ordnete u.a. die „Rassenzugehörigkeit“ diesen besonders geschützten Daten zu. Dieser Ausdruck wird abgelöst durch den umfassenderen Begriff der „ethnischen Herkunft“. Neu werden auch „die genetischen und biometrischen Daten“ diesem besonders geschützten Bereich zugewiesen. Genetische Daten können eindeutige Informationen über das Aussehen oder die Gesundheit einer Person liefern. Soweit sich solche Daten auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen, sollen sie besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Gesetzes sein. Biometrische Daten sind mit speziellen technischen Verfahren gewonnene personenbezogene Daten zu den physischen, physiologischen oder verhaltenstypischen Merkmalen einer Person, welche die eindeutige Identifizierung ermöglichen oder bestätigen. Dabei gilt es festzuhalten, dass keineswegs jedes Foto unter die Definition im Sinne des Gesetzes fällt.

In lit. c sind die heute aktuellen Begriffe zu verwenden, also statt der fürsorglichen bzw. vormundschaftlichen die Verfahren und Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, ebenso diejenigen der Sozialhilfe.

In Abs. 5^{bis} wird neu das „Profiling“ als besondere Art des Bearbeitens von Personendaten definiert: Profiling ist jede Art der automatisierten Verarbeitung von Personendaten, die darin besteht, dass diese Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte einer Person zu bewerten. Insbesondere kann Profiling dazu dienen, die Arbeitsleistung, die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Gesundheit, die persönlichen Vorlieben und Interessen, das Verhalten (z.B. das Bewegungsverhalten) oder der Aufenthaltsort einer bestimmten natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen. Als automatisierte Auswertung gilt jede Auswertung mit Hilfe computergestützter Analysetechniken, mit oder ohne Algorithmen. Das Profiling stellt einen besonderen Datenbearbeitungsvorgang dar: Aus dem "Datenbild" einer Person wird eine Schlussfolgerung mit Bezug auf persönliche Aspekte einer Person gezogen. Soweit die aufgrund eines Profiling entstandenen Daten Personendaten



oder besonders schützenswerte Personendaten sind, gelangt das Datenschutzgesetz zur Anwendung; dient es zur Erzeugung von anonymen Daten, sind die Resultate des Profiling nicht datenschutzrelevant.

Art. 3 Geltungsbereich

Art. 3 Abs. 1 ist anzupassen. Neu wird statuiert, dass dieses Gesetz gilt, soweit nicht eidgenössisches (wie bisher) oder besonderes kantonales Recht vorgeht. Hierbei ist zu beachten, dass mittlerweile neben dem allgemeinen Datenschutzgesetz zahlreiche bereichsspezifische Normen den Umgang mit Daten und Informationen regeln (zum Beispiel im Polizeigesetz (bGS 521.1) oder im Bereich des Gesundheitswesens).

Zudem wird der Vorbehalt in Abs. 2 auch auf den mit dieser Teilrevision ergänzten Art. 15 ausgedehnt.

Art. 4 Zulässigkeit der Bearbeitung

Die Präzisierung in Art. 4 Abs. 1 ist nötig, um klarzustellen, dass die Datenbearbeitung nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich nur solange zulässig ist, als dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist und nicht länger. Zudem wird in Abs. 2 statuiert, dass für jedes Profiling die Aufgabe in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sein muss.

Art. 7 Informationspflicht

Die Marginalie von Art. 7 wird umbenannt. Ging es bei der aktuellen Bestimmung um die Beschaffung und Bearbeitung von Daten und die Erkennbarkeit der Beschaffung für die betroffenen Personen, wird neu der Spiess umgekehrt und die Organe sind verpflichtet, die betroffenen Personen grundsätzlich aktiv zu informieren (Marginalie und Abs. 1). Verlangt wird vom Europäischen Recht eine aktive Information nicht mehr nur beim Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten, sondern über das Beschaffen von Personendaten allgemein.

Abs. 2 setzt den „Mindeststandard“ der die Informationspflicht umfassenden Angaben fest. Diese ergeben sich u.a. aus Art. 13 der Richtlinie (EU) 2016/680.

Das geltende Recht sieht in Art. 7 Abs. 3 vor, dass eine Information über die Datenbearbeitung auf Ersuchen der betroffenen Person bekannt gegeben wird. Neu wird eine aktive Information über das Beschaffen von Daten verlangt. Dabei ist nach Abs. 2 das öffentliche Organ als Datenbearbeiter mit den Kontaktdaten zu bezeichnen, die Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung, deren Zweck, die Kategorien der zu bearbeitenden Daten sowie der Empfängerkreis zu bezeichnen; ferner sind die Kontaktdaten des Datenschutz-Kontrollorgans bekannt zu geben. Diese Informationspflicht entfällt gemäss Abs. 3, wenn aus der Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung klar hervorgeht, welche Daten zu welchem Zweck bearbeitet werden. Vielfach verfügen die betroffenen Personen bereits über die entsprechenden Informationen. So haben sie beispielsweise beim Antrag auf Ausstellung eines Ausweises bereits in die Datenbearbeitung zustimmen müssen, indem sie dies auf dem papierenen Formular angekreuzt oder auf dem elektronischen Formular angeklickt haben. Schliesslich entfällt die Informationspflicht auch, wenn die Information der betroffenen Personen nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre oder überwiegende öffentliche Interessen dagegen sprechen.

Art. 7a (neu) Datenschutz-Folgenabschätzung

Die übergeordneten Rechtsgrundlagen der Richtlinie (EU) 2016/680 (Art. 27) und der SEV 223 (Art. 10 Ziff. 2) verlangen eine Datenschutz-Folgenabschätzung durch das verantwortliche öffentliche Organ. Diese Abschätzung enthält mindestens eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung

der in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen bestehenden Risiken sowie eine Darstellung und Bewertung der geplanten Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren; dadurch soll der Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen sichergestellt und der Nachweis erbracht werden, dass das Datenschutzgesetz eingehalten wird. Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist somit nichts anderes als die Vorbereitung des verantwortlichen Organs, damit es die Voraussetzungen für den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften erbringen kann. Die Umsetzung dieser Grundsätze wird in Art. 7a Abs. 1 festgehalten.

Art. 28 der Richtlinie (EU) 2016/680 sieht vor, dass bestimmte Vorhaben dem Datenschutzbeauftragten vorab zur Konsultation (oder Vorabkontrolle) zu unterbreiten sind. Dazu gehören Vorhaben, bei denen in einer Datenschutz-Folgenabschätzung ein hohes Risiko festgestellt wurde, Vorhaben, bei denen die Form der Datenbearbeitung (insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren) ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen darstellen können (vgl. die neue Formulierung in Art. 27 Abs. 1 lit. e kDSG). Das Datenschutz-Kontrollorgan kann Kriterien festlegen, anhand derer die Notwendigkeit einer Vorabkonsultation zu prüfen ist. Allenfalls kann zusätzlich auch eine Liste möglicher Bearbeitungsvorgänge erstellt werden. Kriterien dafür können etwa die Zahl der erfassten Personen, die Zahl der beteiligten öffentlichen Organe oder die Sensitivität der Daten sein (vgl. Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/680). Dies wird in Art. 7a Abs. 2 festgehalten.

Zweck dieser Vorabkonsultation ist es, den Datenschutz rechtzeitig sicherzustellen. Es soll dafür gesorgt werden, dass die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden. Bei anderen Vorhaben soll die Ermittlung und Bewertung der Risiken und der geplanten Massnahmen überprüft werden, damit die Risiken auf ein zulässiges Mass reduziert werden können, indem rechtliche, organisatorische oder technische Massnahmen umgesetzt werden. Das Datenschutz-Kontrollorgan soll bei entsprechenden Vorhaben vor der Umsetzung beigezogen werden und Stellung nehmen können. Die Vorabkonsultation ist ein wirksames Mittel des präventiven Datenschutzes und verhindert, dass entsprechende Vorhaben im Nachhinein mit grösserem Aufwand verbessert werden müssen oder gar nicht in Betrieb genommen werden können.

Art. 15 Bearbeitung durch Drittpersonen

Die bestehende Regelung in Art. 15 Abs. 1 für Datenbearbeitungen durch Drittpersonen wird dahingehend ergänzt, dass sichergestellt werden muss, dass die Personendaten nur so bearbeitet werden, wie es das öffentliche Organ tun dürfte.

In Abs. 2 wird statuiert, dass das öffentliche Organ sich vergewissern muss, dass die Drittperson auch in der Lage ist, die Datensicherheit zu gewährleisten. Dies geschieht auch im eigenen Interesse des öffentlichen Organs, es bleibt nämlich für den Umgang mit den Informationen auch nach der Übertragung verantwortlich.

In Abs. 3 wird neu festgehalten, dass die Weiterübertragung einer Datenbearbeitung der vorgängigen schriftlichen Zustimmung des auftragsgebenden öffentlichen Organs bedarf.

Art. 16a Meldung von Verletzungen der Datensicherheit

Eine Verletzung der Datensicherheit ist unverzüglich dem Datenschutz-Kontrollorgan zu melden, sofern es sich nicht um einen leichten Fall handelt. Eine solche Verletzung der Datensicherheit liegt dann vor, wenn bearbeitete Personendaten vernichtet werden, verloren gehen, unrechtmässig verändert oder offenbart werden oder unbefugte Personen Zugang zu solchen Personendaten erhalten. Das verantwortliche Organ benachrichtigt ausserdem in Absprache mit dem Datenschutz-Kontrollorgan die betroffene Person, wenn die Umstände es



erfordern, d.h. zum Schutz der Person nötig ist. Die Benachrichtigung der betroffenen Person kann ganz oder teilweise eingeschränkt oder auf die Information verzichtet werden, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen überwiegen.

Für den Fall der Auftragsdatenbearbeitung ist Folgendes zu berücksichtigen: Falls die Verletzung bei einer Auftragsdatenbearbeitung geschieht, hat der Datenbearbeiter unverzüglich das auftraggebende öffentliche Organ zu benachrichtigen. Dieses geht gemäss den Abs. 1–3 vor.

Art. 25 Verfahren

In Abs. 1 erfolgt eine Präzisierung, indem die Gesuche auf die Art. 21 bis Art. 24 (bisher Art. 25) eingeschränkt werden, da Art. 25 ja das Verfahren regelt.

Die bisherigen Abs. 2–4 werden zugunsten eines neuen Abs. 2 aufgehoben. Da das Verwaltungsrechtspflegengesetz aus dem Jahre 2002 stammt und somit jünger ist als das kantonale Datenschutzgesetz, war ein solcher Verweis zum Zeitpunkt der Erarbeitung des kDSG nicht möglich. Mit dem neuen allgemeinen Hinweis auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) erübrigen sich die (unvollständigen) Hinweise zum Verfahren. Zusätzlich wird an dieser Stelle statuiert, dass das Datenschutz-Kontrollorgan zur Erhebung von Rechtsmitteln berechtigt ist (bisher Art. 27 Abs. 4).

Art. 26 Datenschutz-Kontrollorgan

Abs. 1 Satz 1 entspricht weitgehend dem bisherigen Recht; ergänzt wird dieser Satz mit dem Hinweis, dass die Wahl nur auf eine ausgewiesene Fachperson fallen kann. Neu wird explizit statuiert, dass die Wahl auf eine Amtsdauer von vier Jahren erfolgt, was praxisgemäss schon bisher der Fall war (neu Satz 2 von Abs. 1). Wiederwahlen sind zulässig.

Aufgrund von Art. 42 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/680 wird in Art. 26 Abs. 1^{bis} neu geregelt, dass das Datenschutz-Kontrollorgan keine andere öffentliche oder private Tätigkeit ausüben darf, welche die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Amtes beeinträchtigen könnte.

Art. 27 Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans

Abs. 1 lit. a sieht wie bisher vor, dass das Datenschutz-Kontrollorgan die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz überwacht. Damit ist die unabhängige, anlassfreie Prüfung nach einem durch das Datenschutz-Kontrollorgan autonom aufgestellten Prüfprogramm umschrieben. Erfasst ist damit auch die beispielsweise aufgrund einer „Beschwerde“ durchgeführte Kontrolle einer konkreten Datenbearbeitung.

Abs. 1 lit. b sieht ebenfalls wie bisher die Beratung der betroffenen Personen über ihre Rechte vor. Neu hinzu kommt die Information der Öffentlichkeit über den Datenschutz als explizite Aufgabe des Datenschutz-Kontrollorgans. Dies ist namentlich im Hinblick auf die zunehmende Eigenverantwortung der betroffenen Personen in einer digitalisierten Welt wichtig.

Das Datenschutz-Kontrollorgan behandelt ferner gemäss Abs. 1 lit. c Anzeigen betreffend die Verletzung von Datenschutzvorschriften. Jede Person hat, unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs, die Möglichkeit einer datenschutzrechtlichen Anzeige beim Datenschutz-Kontrollorgan, wenn sie der Ansicht ist, dass die Bearbeitung der sie betreffenden Personendaten gegen die datenschutzrechtlichen Vorschriften verstösst.



Gemäss Abs. 1 lit. d kann das Datenschutz-Kontrollorgan Empfehlungen abgeben, und es berät wie bisher die öffentlichen Organe in Fragen des Datenschutzes. Gemäss Abs. 1 lit. e prüft das Datenschutz-Kontrollorgan Bearbeitungsmethoden vorab, wenn ein hohes Risiko für eine Beeinträchtigung von Grundrechten besteht.

Neu ist die Kompetenz, dass das Datenschutz-Kontrollorgan zu allen Erlassen Stellung nehmen kann, die für den Datenschutz erheblich sind (Abs. 1 lit. e^{bis}). Praxisgemäss wurde dies schon bisher so gehandhabt, nun wird dies auch gesetzlich festgehalten.

Der bisherige Abs. 1 lit. f wird ergänzt mit dem Halbsatz, dass das Datenschutz-Kontrollorgan die für den Schutz von Personendaten massgeblichen technischen und rechtlichen Entwicklungen verfolgt. Dieser Auftrag an das Datenschutz-Kontrollorgan soll explizit im Gesetz festgelegt werden.

Die bisher in den Abs. 2–4 geregelten Befugnisse sind entweder in andere Bestimmungen eingeflossen oder obsolet geworden.

Art. 27a Untersuchung

Das Datenschutz-Kontrollorgan wird einerseits tätig und eröffnet eine Untersuchung, wenn es selbst Feststellungen für eine Verletzung von Datenschutzvorschriften macht, andererseits wird es auf Anzeige hin tätig. Das Datenschutz-Kontrollorgan ist gehalten, aufgrund von Art. 47 Abs. 2 lit. c der Richtlinie (EU) 2016/680 auch vorsorgliche Massnahmen zu treffen. Es kann, um einen bestehenden Zustand aufrechtzuerhalten, gefährdete schutzwürdige Interessen zu schützen oder Beweismittel zu sichern, eine Datenbearbeitung vorsorglich untersagen oder einschränken.

Das bisher in Art. 27 Abs. 2 geregelte Auskunfts- und Einsichtsrecht des Datenschutz-Kontrollorgans wird aufgrund des übergeordneten europäischen Rechts verstärkt und neu in Art. 27a Abs. 2 geregelt. Das Datenschutz-Kontrollorgan muss einschneidendere Kontrollbefugnisse haben als bis anhin.

Das Datenschutz-Kontrollorgan informiert – im Falle einer Anzeige – die sich beschwerende Person innert drei Monaten über die Art der Erledigung der Anzeige oder über den aktuellen Stand der Untersuchung (Abs. 3).

Art. 27b Abhilfemassnahmen

Wie in Art. 27a erwähnt, muss das Datenschutz-Kontrollorgan aufgrund des übergeordneten europäischen Rechts stärkere Befugnisse haben als bis anhin. Das bisherige System mit der Abgabe lediglich einer Empfehlung (vgl. Art. 27 Abs. 1 lit. d) genügt deshalb nicht mehr. Das Datenschutz-Kontrollorgan muss bei Verstössen gegen das Datenschutzrecht verbindliche Anordnungen treffen können. Im Sinne der erhöhten Transparenz informiert das Datenschutz-Kontrollorgan die Aufsichtsbehörde des verantwortlichen Organs über allfällige Abhilfemassnahmen (Abs. 2). Verfügungen über Abhilfemassnahmen können nach Massgabe des VRPG mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden. Zur Beschwerde berechtigt ist, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat. Zur Wahrung eigener öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht auch den Gemeinden sowie anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten zu (Art. 32 VRPG), nicht jedoch Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung.



Art. 28 Abs. 1 Kostenpflicht

Im Datenschutz hat sich der Grundsatz durchgesetzt, dass Auskünfte, die Gewährung von Einsicht, die Berichtigung falscher Daten und die Sperrung von Daten grundsätzlich kostenlos erteilt werden. Insofern wird Abs. 1 von Art. 28 ergänzt. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund von Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2016/680. Aufgrund von offensichtlich unbegründeten oder – besonders wegen Wiederholungen – unverhältnismässig häufigen Anträgen kann das Datenschutz-Kontrollorgan – wie bis anhin schon – eine angemessene Gebühr verlangen. Im Übrigen trägt der Kanton die gesamten Kosten des Datenschutzes-Kontrollorgans, auch wenn es von den Gemeinden beansprucht wird (Art. 26 Abs. 2 Satz 2).

Art. 29 Regierungsrat

Dieser Artikel wird aufgehoben. Aufgrund der gestärkten institutionellen Unabhängigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans ist der Erlass von Weisungen usw. durch den Regierungsrat nicht mehr gerechtfertigt, zumal der Regierungsrat bzw. die von ihm geführte Verwaltung ja selbst beaufsichtigt werden.

Änderungen von kantonalem Recht

Auf kantonaler Ebene sind Anpassungen in zwei Gesetzen notwendig, einerseits im Gesetz über eGovernment und Informatik und andererseits im Polizeigesetz.

Gesetz über eGovernment und Informatik

Art. 18 des Gesetzes über eGovernment und Informatik (EGovG, bGS 142.3) wird mit einem Abs. 3 ergänzt, wonach die Geschäftsleitung der AR Informatik AG (ARI) eine verantwortliche Person für den Datenschutz bezeichnet. Diese dient dem Datenschutz-Kontrollorgan als fachliche Anlaufstelle im Bereich Informatik, der für den Datenschutz immer zentraler wird. Zudem ist damit sichergestellt, dass die ARI als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche auch dem kantonalen Datenschutzgesetz untersteht, soweit sie nicht wie ein Privater handelt, wie die kantonale Verwaltung in der Pflicht ist.

Polizeigesetz

Aufgrund von Art. 47 Abs. 2 lit. c der Richtlinie (EU) 2016/680 – welcher statuiert, dass die Aufsichtsbehörde eine Beschränkung der Verarbeitung verhängen kann – wird Art. 31a des Polizeigesetzes angepasst. Dabei geht es um Anpassungen im Zusammenhang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat), welche von der Kantonspolizei vollzogen wird. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden trat dem Konkordat im Jahre 2011 bei. Gegenstand und Zweck der Vereinbarung ist die effiziente Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität durch Unterstützung und Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit. Dazu gehört der kantonsübergreifende Einsatz des Analyseinstruments ViCLAS. Zweck ist die Unterstützung in der Verhinderung bzw. Aufklärung von Delikten gegen die physische und sexuelle Integrität. Mit den Ergänzungen in Abs. 2 wird sichergestellt, dass die zuständigen Behörden der Vollzugsstelle (Kantonspolizei) die notwendigen Meldungen machen, damit die (nicht mehr aktuellen) Daten in der Datenbank gelöscht werden können.



H. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Auswertung der Vernehmlassung
Beilage 1.3	Synopse

Datenschutzgesetz; Teilrevision

Auswertung der Vernehmlassung

Vernehmlassungsteilnehmende

Gemeinden im Kanton

Parteien im Kanton

Gemeindepräsidienkonferenz

Kantonsgericht

Datenschutz-Kontrollorgan

Gewerbeverband AR

Industrie AR

Stiftungsaufsicht

Thematik	Stellungnahmen	Bewertung
Allgemeines	Die Gemeindepräsidienkonferenz äussert sich dahingehend, dass die vorliegende Teilrevision eine Materie betrifft, die sehr aktuell und sehr komplex ist. Es ist für Laien fast nicht möglich, die Auswirkungen der Kaskade „EU-Recht - Bundesrecht - kantonales Recht“ auf die Gemeinden zu erfassen bzw. abzuschätzen. Auch wenn offenbar bezüglich der Umsetzung des übergeordneten Rechts für den Kanton „kein nennenswerter Spielraum“ besteht, erachtet es die Gemeindepräsidienkonferenz als unerlässlich, die Teilrevision kritisch zu reflektieren. Gemäss dem Zweckartikel dient das Gesetz „dem Schutz der Grundrechte von Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten“. In diesem Sinne sind die Gemeinden als öffentliche Organe schlussendlich von der Anwendung des Datenschutzgesetzes direkt betroffen und angesprochen. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die aktuelle Diskussion zwischen Kanton und Gemeinden zur Auskunftserteilung über Steuerdaten an Gemeinden die vorliegende Beurteilung mit beeinflusst. Die generelle Einschätzung ergibt folgendes: Der Datenschutz ist seitens der Gemeinden nicht bestritten. Dieser wird vorliegend sehr umfassend geregelt und doch ist das Gesetz nicht so präzise, dass abschätzbar ist, wo die Grenzen des Zulässigen liegen.	<i>Aus der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz, der sich verschiedene Gemeinden explizit oder implizit angeschlossen haben, zeigt sich exemplarisch das Dilemma, in welchem der Datenschutz steckt. Grundsätzlich wird der Datenschutz begrüsst und als notwendig erachtet, auf der anderen Seite wird ihm unterstellt, dass er ein effizientes und „bürgernahes“ Arbeiten verunmöglicht, ja den nötigen Datenaustausch zwischen den öffentlichen Organen verhindert.</i> <i>Bezüglich der Präzisierung der Begriffe wird auf die Erklärungen zu den jeweiligen Artikeln verwiesen. Allerdings ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass eine „abschliessende“ Klärung der Begriffe nicht in jedem Falle möglich ist. Zwar soll das „positive Recht“ Rechtssicherheit gewährleisten, die (teleologische) juristische Interpretation oder Auslegung des Gesetzes und die (mehr oder minder) bewusst einen Interpretationsspielraum enthaltenden unbestimmten Rechtsbegriffe es aber auch ermög-</i>



Appenzell Ausserrhoden

	Es besteht die Gefahr, dass unter dem „Vorwand“ des Datenschutzes das öffentliche Handeln ungebührlich erschwert und ein grosser administrativer Aufwand ausgelöst wird. Darauf deutet insbesondere auch Art. 7 (Informationspflicht) hin. Gemäss erläuterndem Bericht wird „neu der Spiess umgekehrt und die Organe sind verpflichtet, die betroffenen Personen grundsätzlich aktiv zu informieren.“ Neu verlangt Art. 7a zudem eine Datenschutz-Folgeabschätzung. Zuwiderhandlungen sind vom Datenschutz-Kontrollorgan von Amtes wegen oder auf Anzeige hin zu untersuchen (Art. 27a). Diese Konzeption trägt aus Sicht der Gemeinden eher zu einer Verunsicherung als zu einer Klärung bei. Das öffentliche Interesse an der Bearbeitung und Verwendung von Daten wird dagegen in Art 4 (Zulässigkeit der Bearbeitung) nur in sehr genereller Art geregelt, indem die Bearbeitung von Daten zugelassen ist „wenn und solange dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.“ Einzig durch Art. 14 (Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke) wird für anonymisierte Daten die Schwelle tiefer gesetzt. Für die Gemeinden ist auch im Bereich des Datenschutzes der Grundsatz zentral, wonach so viel wie notwendig, aber so wenig wie möglich geregelt werden soll. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Gemeinden ihre Aufgaben - auch in sensiblen Bereichen - zweckmässig und effizient erfüllen können. Dies liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Betroffenen. Dafür sind die Gemeinden auf einen unkomplizierten Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden, sowie die Verwendung von Daten angewiesen. Dem verstärkten Schutz der betroffenen Personen wird mit umfassenden Kompetenzen des Datenschutz-Kontrollorgans (Art. 26 ff.) Rechnung getragen. Mit der Streichung von Art. 29 (Regierungsrat) entfällt auf der anderen Seite ein wichtiges Regulativ im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung, insbesondere auch unter Beachtung der berechtigten öffentlichen Interessen. Die „gleich langen Spiesse“ zwischen den Interessen der Betroffenen und den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit können damit nicht gewahrt werden bzw. es wird verkompliziert. Insgesamt ist für die Gemeinden vorliegend nicht ersichtlich, was sich aufgrund der Teilrevision tatsächlich ändert und wie der	<i>lichen, dem Einzelfall gerecht zu werden, ohne dass sich dies in ausufernden Gesetzesvorlagen niederschlägt.</i> <i>Immerhin ist die gelebte Praxis im Kanton – nicht nur im Datenschutzbereich – geprägt von einem gewissen Pragmatismus, an welchem auch die vorliegende Teilrevision des Datenschutzgesetzes nichts ändern soll. Aufgrund der ersten Erfahrungen aus anderen Kantonen, in welchen die Neuerungen des europäischen Datenschutzes bereits in Kraft sind, ist nicht damit zu rechnen, dass die Einschränkungen namentlich für die Gemeinden derart sind, dass – wie offenbar befürchtet – eine zweckmässige und effiziente Verwaltungstätigkeit verunmöglicht wird.</i> <i>Auf die Fragen der Aufsicht über das Datenschutzkontrollorgan (DSKO) wird auf die Erklärungen im betreffenden Artikel hingewiesen.</i> <i>Nicht viel mehr als im erläuternden Bericht kann zur genauen Kostensteigerung im Bereich des Datenschutzes gesagt werden; bereits in den letzten Jahren ist der Aufwand des Kantons im Bereich des Datenschutzes kontinuierlich leicht angestiegen (wie der Staatsrechnung zu entnehmen ist). Diese Entwicklung dürfte sich mit Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision weiter fortsetzen. Das Datenschutzkontrollorgan verfügt nicht über eine Anstellung im herkömmlichen Sinne, sondern es besteht eine (flexible) Leistungsvereinbarung mit dem Kanton, die es erlaubt, wenn nötig die Tätigkeit zu intensivieren, aber auch wieder zu reduzieren, wenn die Umstände dies erlauben.</i> <i>Zur mehrfach aufgeworfenen Frage des Datenaustausches sowohl zwischen Kanton und Gemeinden als auch zwischen den Gemeinden sowie zwischen Stiftungsaufsicht und den beauf-</i>
--	--	--



Appenzell Ausserrhoden

	Kanton die geänderten Bestimmungen anwendet und umsetzt (Was darf man? Was darf man nicht?). (Zu) viel hängt diesbezüglich vom Datenschutz-Kontrollorgan ab. Die Gemeinden erwarten vom Kanton konkretere Aussagen zu den Änderungen gegenüber heute und was zulässig ist und was nicht. Die Gemeinden Grub, Lutzenberg, Reute, Speicher, Trogen, Urnäsch, Waldstatt und Wolfhalden unterstützen die Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz und verzichten auf eine eigene Stellungnahme. Ebenso wurde in den unten stehenden Ausführungen eine gemeinderätliche Stellungnahme nicht explizit erwähnt, wenn die Gemeinde die entsprechenden Ausführungen der Gemeindepräsidienkonferenz tel quel übernommen hat. Die Gemeinde Gais steht der Vorlage wohlwollend gegenüber und bringt keine Einwände an. Die Gemeinde Herisau sieht die Notwendigkeit einer Gesetzesrevision aufgrund übergeordneten Rechts und internationalen Verpflichtungen. Welche EU-Verordnungen, Konventionen und Richtlinien auf Bundesebene und/oder auf kantonaler Ebene ratifiziert werden müssen, ist für den Gemeinderat aufgrund der Vielzahl an Erlassen nicht im Detail nachvollziehbar. Dass auf kantonaler sowie auf Bundesebene Anpassungen an das EU-Recht notwendig sind, damit die Europäische Kommission der Schweiz in einem Angemessenheitsbeschluss weiterhin ein angemessenes Datenschutzniveau bescheinigt, ist hingegen plausibel. Dem erläuternden Bericht zufolge kann auch der Kanton zum heutigen Zeitpunkt nicht prognostizieren, wie viel Mehraufwand und welche neue Aufgaben die Umsetzung dieses revidierten Datenschutzgesetzes mit sich bringen wird. Unter Berücksichtigung der obenstehenden Ausführungen sieht der Gemeinderat keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Der Gemeinderat Herisau bedankt sich für die geleistete Arbeit im Zusammenhang mit der vorliegenden Vernehmlassung.	<i>sichtigen Stiftungen ist an geeigneter Stelle näher einzugehen. Im Grundsatz kann aber festgehalten werden, dass die Gemeinden datenschutzrechtlich genauso in der Pflicht sind wie der Kanton.</i> <i>Auf die entsprechenden Ausführungen zu den von der Gemeindepräsidienkonferenz vorgebrachten Punkte bei den jeweiligen Bestimmungen kann verwiesen werden.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i>
--	--	---



	Die Gemeinde Heiden schliesst sich grundsätzlich der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz an. Im Weiteren wird ausgeführt, dass die Anpassungen des Datenschutzgesetzes sehr technisch zu lesen sind. Welche Auswirkungen diese Änderungen auf die Gemeinden haben, welche als unterste staatliche Verwaltungseinheiten zumeist direkt Daten bei Einwohnern bearbeiten, kann jedoch nicht eingeschätzt werden. Es ist zu befürchten, dass die Umsetzung der "Neuerungen" einen unverhältnismässigen Aufwand für die Verwaltungsstellen mit sich bringen oder ähnlich restriktiv ausgelegt werden wie bei den Steuerdaten und am Ziel vorbeischiessen. Der Datenschutz wird als wichtig erachtet, es muss jedoch eine Verhältnismässigkeit gegeben sein. Der Gemeinderat Heiden erwartet vom Kanton griffige Antworten zur praktischen Umsetzung der Neuerungen im DSG. Die Gemeinde Hundwil führt aus, dass sie als öffentliches Organ direkt von der Umsetzung betroffen ist. Dies mitsamt den Angestellten und Behördenmitgliedern. Bei Anstellungen und Wahlen im Bereich der Gemeinde wird intensiv und mit Nachdruck auf diese sensiblen Themen, insbesondere das Amtsgeheimnis hingewiesen (Reglemente, Stellenbeschriebe). Das Datenschutzgesetz soll deshalb weiterhin einen unkomplizierten Datenaustausch unter Ämtern, Gemeinden und Kanton problemlos ermöglichen. Ebenso ist die Wahrung der berechtigten öffentlichen Interessen ein Anliegen. Des Weiteren stützt sich die Gemeinde vollumfänglich auf die Vernehmlassungsantwort der Gemeindepräsidienkonferenz ab. Die Gemeinde Schönengrund schliesst sich der Gemeindepräsidienkonferenz grundsätzlich an. Die Gemeinde hat auch eigene Anliegen und Bemerkungen. Die Verschärfung des Datenschutzgesetzes soll den Bürger vor dem Staat schützen, was somit auch bedeutet, dass die Verwaltung - berechtigterweise und gewollt - schlechter gestellt werden soll. Die Frage ist lediglich, wie stark die neuen Regelungen die Verwaltungstätigkeit tatsächlich einschränken.	<i>Auf die entsprechenden Ausführungen zu den von der Gemeindepräsidienkonferenz vorgebrachten Punkte bei den jeweiligen Bestimmungen kann verwiesen werden.</i> <i>Im Weiteren erscheint es angebracht, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorlage die Gemeinden über mögliche Konsequenzen näher zu informieren.</i> <i>Auf die entsprechenden Ausführungen zu den von der Gemeindepräsidienkonferenz vorgebrachten Punkte bei den jeweiligen Bestimmungen kann verwiesen werden.</i> <i>Auf die entsprechenden Ausführungen zu den von der Gemeindepräsidienkonferenz vorgebrachten Punkte bei den jeweiligen Bestimmungen kann verwiesen werden.</i>
--	--	--

Die Gemeinde Schwellbrunn weist darauf hin, dass die vorliegende Teilrevision eine Materie betrifft, die aktuell und sehr komplex ist. Es ist für Laien fast nicht möglich, die Auswirkungen der Kaskade „EU-Recht - Bundesrecht - kantonales Recht“ auf die Gemeinde zu erfassen bzw. abzuschätzen. Auch wenn offenbar bezüglich der Umsetzung des übergeordneten Rechts für den Kanton „kein nennenswerter Spielraum“ besteht, erachtet es die Gemeinde Schwellbrunn als unerlässlich, die Teilrevision kritisch zu beurteilen. Gemäss dem Zweckartikel dient das Gesetz „dem Schutz der Grundrechte von Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten“. In diesem Sinne sind die Gemeinden als öffentliche Organe schlussendlich von der Anwendung des Datenschutzgesetzes direkt betroffen und angesprochen. Die generelle Einschätzung ergibt folgendes: Der Datenschutz ist seitens der Gemeinde Schwellbrunn nicht bestritten. Dieser wird vorliegend sehr umfassend geregelt und doch ist das Gesetz nicht so präzise, dass abschätzbar ist, wo die Grenzen des Zulässigen liegen. Es besteht die Gefahr, dass unter dem „Vorwand“ des Datenschutzes das öffentliche Handeln ungebührlich erschwert und ein grosser administrativer Aufwand ausgelöst wird. Insgesamt ist für die Gemeinde vorliegend nicht ersichtlich, was sich aufgrund der Teilrevision tatsächlich ändert und wie der Kanton die geänderten Bestimmungen anwendet und umsetzt (Was darf man? Was darf man nicht?). (Zu) viel hängt diesbezüglich vom Datenschutz-Kontrollorgan ab. Die Gemeinde erwartet vom Kanton konkretere Aussagen zu den Änderungen gegenüber heute und was zulässig ist und was nicht.	Auf die Vorbringen wird bei den entsprechenden Artikeln eingegangen.
Die Gemeinde Teufen stimmt der Teilrevision zu. Sie weist darauf hin, dass die Teilrevision geprägt ist von der Umsetzung von EU-Recht und Bundesrecht auf kantonaler Ebene. Der Spielraum der Kantone ist daher sehr bescheiden. Die Ausführungen betreffend die Unabhängigkeit der Kontrollorgane sind nachvollziehbar. Dennoch gilt es, im Rahmen der Umsetzung die Möglichkeiten zu nutzen, damit der Datenschutz das öffentliche Handeln nicht ungebührlich erschwert. Dies gilt vor allem im Bereich der Informationspflicht, welche im Gesetzesentwurf wesentlich umfassender beschrieben aber dennoch wenig konk-	Auf die Vorbringen wird bei den entsprechenden Artikeln eingegangen.

	ret bleibt. Das Verzeichnis der Datensammlungen der Gemeinden wird heute durch die Gemeindekanzleien jeweils mit einer Sammelpublikation in den amtlichen Publikationsorganen angezeigt und auf der Kanzlei aufgelegt. Es ist für die Gemeinden unerlässlich, mit dieser Publikation der aktiven Informationspflicht gemäss neuem Art. 7 Abs. 1 DSG nachkommen zu können, ansonsten ein nicht vertretbarer Aufwand entstehen würde. Dies gilt es zu konkretisieren. Die Gemeinde Wald stimmt grundsätzlich der Stellungnahme der Gemeindepräsidentienkonferenz zu, ergänzend ist es der Gemeinde Wald ein wichtiges Anliegen, dass das Datenschutz-Kontrollorgan einerseits wirksam tätig sein kann, andererseits aber die Verfügungsmacht mit „Augenmass“ anwendet. Diesbezüglich verweist sie auf Art. 7 Informationspflicht, weil ihr dessen völlige Umsetzbarkeit zweifelhaft erscheint. Ergänzend und zusätzlich weist der Gemeinderat auf folgenden Präzisierungs- bzw. Erklärungsbedarf bei den Art. 13a und Art. 17 hin, der entweder im Rahmen der aktuellen Teilrevision oder in der geplanten Gesamtrevision erfolgen soll. Die CVP (heute: Die Mitte) Appenzell Ausser Rhoden anerkennt den gesetzlichen Handlungsbedarf und unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen im Grundsatz. Dem Gesetz ist aber nicht zu entnehmen, so die Mitte weiter, wie die Entlohnung des Datenschutz-Kontrollorgans erfolgt, weswegen sich die Frage stellt, ob dies nicht gesetzlich geregelt sein müsste (mitunter auch deshalb, um die Unabhängigkeit des Organs zu stärken). Die FDP AR begrüsst die Teilrevision des Datenschutzgesetzes. Der Handlungs- und Umsetzungsbedarf ist unbestritten. Die FDP AR ist der Meinung, dass die Regierung sehr schnell einen Gesetzesvorschlag zum Datenschutz für öffentliche Organe ausgearbeitet hat. Das Schengen Datenschutzgesetz (SDGS) wurde erst im Herbst 2018 in Bern verabschiedet, die parlamentarische Beratung der Totalrevision des DSG ist indessen noch nicht definitiv abgeschlossen. Die FDP AR hat sich gefragt, ob aufgrund des offenen Geschäfts in	<i>Auf die entsprechenden Ausführungen zu den von der Gemeindepräsidentienkonferenz vorgebrachten Punkte bei den jeweiligen Bestimmungen kann verwiesen werden.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme. Die Fragen werden bei den entsprechenden Bestimmungen erläutert.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme. Auf die zusätzlich aufgeworfenen Punkte wird bei den entsprechenden Bestimmungen eingegangen.</i> <i>Zur Frage des Berichtswesens ist zu sagen, dass das DSKO dem Kantonsrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit erstattet. Der Kantonsrat ist denn auch (einzige) Aufsichtsbehörde des DSKO.</i>
--	---	--



Appenzell Ausser Rhoden

	Bern nicht eine Lancierung der Vernehmlassung noch 6 Monate Zeit gehabt hätte. Sie bringt bei einzelnen Artikeln entsprechend Vorbehalte an. Das Datenschutzorgan ist mit sehr umfassenden Kompetenzen ausgestattet und wird auf 4 Jahre gewählt. Der FDP AR stellt sich die Frage, wer die Oberaufsicht über das Datenschutzkontrollorgan führt? Gibt es ein Berichtswesen oder eine personalrechtliche Aufsicht? Mit der «Umkehrung der Spiesse» geht auch ein grosser administrativer Aufwand einher. Die FDP AR äussert die Befürchtung, dass mit der Umsetzung der Teilrevision des Datenschutzgesetzes höhere Kosten auf den Kanton und die Gemeinden zukommen werden. Die FDP bekennt sich zu einem griffigen kantonalen Datenschutz-Gesetz, plädiert aber für eine ressourcenschonende und unkomplizierte Umsetzung. Für die Schweiz ist es essentiell, dass den Entwicklungen des Datenschutzes auf der Ebene des Europarates (in dem die Schweiz Mitglied ist) und der EU Rechnung getragen wird. Die Anpassungen schaffen Rechtssicherheit im Umgang mit den benachbarten Schengenländern und geben Rechtssicherheit im Austausch zwischen den Firmen der unterschiedlichen Länder. Beides trägt dazu bei, den Wirtschaftsstandort Schweiz zu sichern. Der FDP AR ist es ein Anliegen, dass bei der Umsetzung der Teilrevision des Datenschutzgesetzes keine unnötigen Kosten verursacht werden. Dem wahrscheinlich unvermeidbaren grösseren administrativen Aufwand gilt es mit höherer Effizienz z.B. im Bereich der Digitalisierung zu begegnen. Der mit den Vernehmlassungsunterlagen zur Verfügung gestellte "Erläuternde Bericht" vom 28. April 2020 erleichterte nach Ansicht der SP AR das Studium der Vorlage. Dass aufgrund der unter lit. A. (Ausgangslage) erwähnten Änderungen Anpassungsbedarf des kantonalen DSG besteht, ist für die SP AR nachvollziehbar. Soweit die vorliegende Vernehmlassung zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen keine Bemerkungen enthält, wird den betreffenden Bestimmungen zugestimmt. Nach Meinung der SP AR ergeben sich insbesondere aus Art. 15, Art. 16a, Art. 25, Art. 27, Art. 27a und b Zusatzaufgaben für das Datenschutz-Kontrollorgan. Deshalb und auch gestützt auf den Bericht	<i>Zustimmende Kenntnisnahme. Die zusätzlich aufgeworfenen Fragen werden bei den entsprechenden Bestimmungen erläutert.</i>
--	--	--

	2019 des Datenschutz-Kontrollorgans (lit. B, S.3f./5) hält die SP AR dafür, der Stelle des Datenschutz-Kontrollorgans die notwendige Beachtung auch hinsichtlich der prozentualen Ausgestaltung zu geben. Die SVP AR hat diverse Anmerkungen. Auf Basis der diversen Bundes- und EU – Vorgaben erachtet sie die Stossrichtung der vorliegenden Vernehmlassung als richtig und angemessen, wenn auch bereits sehr weitreichend. Das vorliegende Gesetz ist in den wesentlichen Punkten stimmig und umsetzbar, weitergehende Massnahmen kann sie nicht unterstützen. Die SVP AR erwartet, dass das Gesetz pragmatisch (mit gesundem Menschenverstand) umgesetzt wird, im Wesentlichen dürfen die Kosten für Kanton und Gemeinde gegenüber der heutigen Situation nicht weiter steigen. Die derzeitige Stelle des DKO erachtet sie als ausreichend, die geleistete Arbeit entspricht ihren Erwartungen. Einen weitergehenden Ausbau der Stelle lehnt sie ab. Die PU AR hätte es sinnvoll gefunden, wenn der Kanton auf die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DGS-Bund) gewartet hätte. Es ist aber nachvollziehbar, dass diese Teilrevision vorgezogen werden muss, da ein erheblicher Druck zur Einhaltung des Schengen-Assoziierungsabkommens besteht. Die Übernahme der Richtlinien (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich des Strafrechtes und die Annahme des Änderungsprotokolls zur Datenschutzkonvention SEV 223 <i>zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten</i> durch die Schweiz, sind auch für die Kantone bindend. Wie im erläuternden Bericht erwähnt, hätte diese Umsetzung theoretisch bereits bis zum 1. August 2018 erfolgen müssen. Der ordentliche Gesetzgebungsprozess verläuft in der Schweiz aber demokratischer als in der EU, weshalb das ganze Umsetzen länger dauert. Ohne Umsetzung würde die Schweiz in Zukunft ihren Schengen-Verpflichtungen nicht nachkommen. Im Gesetz geht es um den Schutz von Privatpersonen im Umgang mit den Behörden. In der Teilrevision des kDSG werden sowohl die Richtlinie (EU) 2016/680 als auch die	<i>Zustimmende Kenntnisnahme. Die zusätzlich aufgeworfenen Punkte werden bei den entsprechenden Bestimmungen erläutert.</i> <i>Die zusätzlich gewünschten Erläuterungen werden bei den entsprechenden Bestimmungen gemacht.</i>
--	--	---



	Datenschutzkonvention SEV 223 abgebildet. Der Kanton hat daher wenig Spielraum bei der Gestaltung des kDSG. Der erläuternde Bericht ist gemäss den PU AR ausführlich, gut strukturiert und verständlich abgefasst, sodass eine Beurteilung der Anpassungen des kDSG möglich ist. Die Darstellung der wichtigsten Neuerungen und die Ausführungen über die Notwendigkeit der Übernahme der vom Europarat verabschiedeten Datenschutzkonvention (SEV 223), tragen zum besseren Verständnis bei und erhöhen die Akzeptanz. Zur Richtlinie (EU) 2016/680 führt die PU AR aus, dass ein hoher Schutz im Austausch der personenbezogenen Daten zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten befürwortet wird, aber auch auf innerstaatlicher Ebene gelten soll. Dies gilt für alle Datenbearbeitungen, die von den Polizei- und Justizbehörden durchgeführt werden. Bei der Datenschutzkonvention SEV 223 begrüsst die PU AR, dass das Auskunftsrecht betroffener Personen erweitert wird und kein Entscheid getroffen werden kann, der ausschliesslich auf der automatisierten Bearbeitung von Daten, also einem virtuellen Zombie, gründet. Die PU AR wünschen, dass die „bestimmten Ausnahmefälle“ genauer definiert sind, wenn das Weiterleiten von Daten an Staaten, die kein angemessenes Schutzniveau garantieren, ermöglicht wird.	
Einzelne Bestimmungen	Art. 2 Begriffe Gemeinderat Schönengrund: Die Aufzählung unter Art. 2 Abs. 5^{bis} ist etwas willkürlich und teilweise vage (u.a. «persönliche Vorlieben», «Interessen»). Ist die Aufzählung abschliessend? Kann allenfalls eine andere Formulierung, welche z.B. auch inskünftige Entwicklungen miteinbezieht, gefunden werden? Die FDP AR führt zu Art. 2 Absatz 2 folgendes aus: Im Entwurf des revidierten eidgenössischen DSG (letzter Stand 1. Juli 2020) sind juristische Personen vom sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen, im Datenschutzgesetz des Kantons AR tauchen diese jetzt wieder auf. Ist dies explizit so ge-	<i>Die Aufzählung in Art. 2 Abs. 5^{bis} ist eine gängige Formulierung, die es namentlich durch den Begriff „insbesondere“ ermöglicht, auch künftige Entwicklungen miteinzubeziehen.</i> <i>Art. 2 Abs. 2 DSG erfährt keine Änderung. Bereits bis anhin waren die juristischen Personen bei den Personendaten erwähnt. Daran soll sich nichts ändern.</i>

	wollt? Für eine Erläuterung wäre die FDP AR dankbar. Bei Art. 2 Absatz 5 erklärt die FDP AR, dass die Begriffsdefinitionen dem Bundesgesetz entsprechen und ein Verweis darauf vielleicht genügt hätte. So müssen gegebenenfalls wieder Anpassungen vorgenommen werden. Insbesondere der Begriff «Profiling» wird im National- und Ständerat in der Differenzbereinigung noch diskutiert. Entsprechend bringt sie bei der vorgesehenen kantonalen Begriffsdefinition einen Vorbehalt an. Die vorgeschlagenen Änderungen in Art. 2 werden von der SP AR begrüsst, insbesondere der neue Abs. 5^{bis}. Die PU AR befürworten bei Art. 2 Abs. 5^{bis}, dass das Profiling ins Gesetz aufgenommen wird und es für jedes Profiling ein formelles Gesetz braucht, solange die Daten nicht anonymisiert verwendet werden. Das mittels computergestützten Analysetechniken erhobene Datenbild einer Person ist dann dem kDSG unterstellt, wenn daraus Schlussfolgerungen mit Bezug auf persönliche Aspekte einer Person gezogen werden können. Diese computergestützten Schlussfolgerungen müssen der Realität entsprechen. Art. 3 Geltungsbereich Es erscheint nach Ansicht der Mitte unklar, wann das DSG gilt und wann nicht. Wann geht ein Gesetz vor? Wenn es spezifischer ist? Oder wenn die Rechte des Betroffenen weitergehend sind? Wenn ein Gesetz dem DSG vorgeht (beispielsweise Polizeigesetz gemäss erläuterndem Bericht), ist für diesen gesamten Bereich das DSG dann nicht anwendbar oder geht es dabei jeweils nur um Einzelfragen? Was ist mit den Bereichen, in denen die ZPO oder StPO gelten, gemäss diesen Gesetzen ist relativ genau geregelt, was zu den Akten genommen wird und was nicht. Auch ist die Akteneinsicht speziell geregelt. Inwiefern ist hier noch Raum für die Anwendung des DSG?	<i>Wie oben erwähnt (zu Art.2 Abs. 5^{bis}, Gemeinde Schönengrund), soll es durch die offene Formulierung möglich sein, auch künftige Entwicklungen abzubilden, falls sich an der gängigen Interpretation des Begriffs „Profiling“ etwas ändern sollte.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Grundsätzlich gelten die Regeln, wonach Bundesrecht kantonales Recht bricht und spezialgesetzliche Normen allgemeinen Regelungen vorgehen (lex specialis). Die von der Mitte aufgeworfenen Fragen sind im Einzelfall anzusehen und zu beantworten; gesagt werden kann, dass die eidgenössischen Prozessordnungen (weil sie „höherrangig“ sind), den kantonalen gesetzlichen Regelungen vorgehen. Auf gleicher Stufe (als z.B. kantonales Polizeigesetz und kantonales Datenschutzgesetz) gilt der Vorrang des Spezialgesetzes.</i>
--	---	---

Art. 4 Zulässigkeit der Bearbeitung i. V. m. Art. 8 Bekanntgabe an Organe

Die **Gemeindepräsidienkonferenz** führt an, dass die Bearbeitung und Verwendung von Daten durch die Gemeinden in Art. 4 und 8 geregelt wird. Massgeblich ist dabei «die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe». In der Praxis gibt die Auslegung der «gesetzlichen Aufgabe» immer wieder zu Diskussionen Anlass, sei dies z. B. im Steuer- oder im Sozialbereich. Es ist vorliegend nicht möglich zu überblicken, was in der Spezialgesetzgebung, wie geregelt ist und wie die Vorschriften in der Praxis ausgelegt werden. Es wäre wünschenswert, wenn neben den Rechten der betroffenen Personen gemäss Datenschutzgesetz auch ein Überblick über die gesetzlichen Aufgaben und die damit verbundene zulässige oder unzulässige Datenverarbeitung bestehen würde. Zumindest muss gewährleistet sein, dass der Datenaustausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden unbürokratisch zulässig und gewährleistet ist. Art. 8 ist entsprechend zu ergänzen und zu präzisieren. Antrag: Ergänzung: Gewährleistung des Datenaustausches zwischen Kanton und Gemeinden.

Das öffentliche Interesse an der Bearbeitung und Verwendung von Daten wird gemäss dem **Gemeinderat Schwellbrunn** dagegen in Art 4 (Zulässigkeit der Bearbeitung) nur in sehr genereller Art geregelt, indem die Bearbeitung von Daten zugelassen ist „wenn und solange dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.“ Einzig durch Art. 14 (Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke) wird für anonymisierte Daten die Schwelle tiefer gesetzt. Für die Gemeinde ist auch im Bereich des Datenschutzes der Grundsatz zentral, wonach so viel wie notwendig, aber so wenig wie möglich geregelt werden soll. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Gemeinden ihre Aufgaben - auch in sensiblen Bereichen - zweckmässig und effizient erfüllen können. Dies liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Betroffenen. Dafür sind die Gemeinden auf einen unkomplizierten Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Verwendung von Daten angewiesen.

Einen umfassenden Überblick über alle spezialgesetzlichen Regelungen gibt es nicht; die Erstellung eines solchen „Überblicks“ wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, zudem wäre er schon in Bälde wieder veraltet. Einen „unbürokratischen“ Datenaustausch kann es gemäss Datenschutzgesetzgebung nicht geben; entweder liegt eine klare gesetzliche Grundlage vor, die einen solchen Datenaustausch zulässt oder eben nicht. Es ist letztlich die Frage der sachlichen Notwendigkeit der Datenbearbeitung, die es zu beantworten gilt. Dies gilt sowohl auf der interkommunalen Ebene als auch zwischen Kanton und Gemeinden.

Ablehnung. Dieses Anliegen kann nicht in allgemeiner Form gewährleistet werden.

Es kann auf obige Ausführungen verwiesen werden.

	Im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 1 stellt sich für die SP AR die Frage, ob durch die Einfügung des Wortes "solange" auch gesagt werden will, dass nicht mehr benötigte Daten gelöscht werden müssen. Bei Art.4 Abs. 1, wonach, „wenn und solange dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist“, begrüßen die PU AR, dass eine zeitliche Beschränkung der Datenbearbeitung eingeführt wird. Art. 7 Informationspflicht Für die Gemeindepräsidienkonferenz ist nicht ersichtlich, wie und wann diese Informationspflicht konkret zu erfolgen hat. Es ist wichtig, dass eine solche Bestimmung handhabbar ist, z. B. durch eine generelle Information bzw. eine pauschale Regelung auf einem Erhebungsformular (Steuerformular, Einwohnerdaten o.ä.) oder durch einen Registereintrag. Antrag: Eine Klärung ist erwünscht. Die im neuen Art. 7 umschriebenen Informationspflichten gegenüber betroffenen Personen dürften nach Ansicht des Gemeinderates Herisau grundsätzlich keinen zusätzlichen Aufwand verursachen, da mit dem in Art. 18 erwähnten Register bzw. mit der jährlichen öffentlichen Bekanntgabe eines solchen zentralen Registers (Abs. 4) der Informationspflicht gemäss neuem Art. 7 Abs. 1 ausreichend nachgekommen werden dürfte. Gemeinderat Schönengrund: Ausnahme unter Art. 7 Abs. 3: wie wird das überwiegende öffentliche Interesse festgestellt? Ist die Hürde diesbezüglich relativ niedrig anzusetzen? Der Gemeinderat Schwellbrunn weist darauf hin, dass gemäss erläuterndem Bericht „neu der Spiess umgekehrt wird und die Organe verpflichtet sind, die	<i>Ja, dem ist so. Nicht mehr benötigte Daten sollen gelöscht werden (vgl. erläuternder Bericht, S. 7 unten).</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Die Bestimmung wird z.B. durch einen Vermerk auf dem von der betroffenen Personen aufzufüllenden Formular erfüllt, wenn diese sich bei der Gemeinde persönlich anmeldet oder beim Strassenverkehrsamt eine Dienstleistung beantragt. Dies kann auch bei Online-Diensten mittels entsprechendem Hinweis im Online-Formular geschehen. In vielen Fällen dürften sich die Angaben schon aus den gesetzlichen Grundlagen ergeben (vgl. z.B. die (höchst)persönlichen Angaben in Anhang 4 zur Verkehrszulassungsverordnung, SR 741.51) oder auch die Angaben im kantonalen oder kommunalen Register gemäss Art. 18 DSG).</i> <i>Die Interessenabwägung beim überwiegenden öffentlichen Interesse kann nicht abstrakt festgelegt werden. Es wird sich eine Praxis etablieren müssen.</i> <i>Die Datenschutzfolgeabschätzung ist zwingend vorgesehen. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, wird das DSKO eine</i>
--	--	---



	betroffenen Personen grundsätzlich aktiv zu informieren.“ Neu verlangt Art. 7a zudem eine Datenschutz-Folgeabschätzung. Zuwiderhandlungen sind vom Datenschutz-Kontrollorgan von Amtes wegen oder auf Anzeige hin zu untersuchen (Art. 27a). Diese Konzeption trägt aus Sicht der Gemeinde eher zu einer Verunsicherung als zu einer Klärung bei. Die Mitte führt aus, dass, wenn Daten beschafft werden, eine Informationspflicht (Abs. 1) über die Angaben gemäss Abs. 2 besteht. Diese Pflicht fällt gemäss Abs. 3 unter anderem dann weg, wenn die betroffene Person bereits über die Angaben gemäss Abs. 2 verfügt (lit. a). Gemäss dem Wortlaut verfügt die betroffene Person in diesem Fall zwar bereits über die Angaben, sie erfährt jedoch nichts von der Datenbeschaffung, was wohl nicht sein soll. Vorschlag zu Abs. 3 lit. a: die betroffene Person <u>von der Datenbeschaffung Kenntnis hat</u> und bereits über die entsprechenden Angaben <u>gemäss Abs. 2</u> verfügt. Die FDP AR führt zu Art. 7 Abs. 1 an, dass Art. 7 starken Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht unterliegt. Zur besseren Veranschaulichung wäre es wünschenswert zu verstehen, wie die konkrete Umsetzung aussehen wird. Hier wären einige Beispiele aus der Praxis durchaus sinnvoll. Generell sieht die FDP AR die Gefahr, dass das öffentliche Handeln ungebührlich erschwert und damit grosser administrativer Aufwand ausgelöst wird. Die neu vorgeschlagene Marginalie (<i>Informationspflicht</i>, anstelle von <i>Beschaffung und Bearbeitung</i>) wird gemäss der SP AR dem Inhalt von Art. 7 nicht mehr gerecht. Dies umso mehr, als dass die Kapitelüberschrift <i>II Datenbearbeitung</i> lautet. Die SP AR schlägt deshalb vor, die neue Marginalie zu erweitern. Vorschlag: <u>Beschaffung, Bearbeitung und Informationspflicht</u> Grundsätzlich ist zu begrüssen, dass für die Organe eine Informationspflicht besteht. Aus den bekanntzugebenden Informationen gemäss Abs. 2 lit. a) geht jedoch nicht hervor, ob das verantwortliche Organ die Daten selber beschaffte oder diese durch Dritte beschaffen liess. Den Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 2 ist	<i>Liste der Bearbeitungsvorgänge mit den entsprechenden Kriterien erstellen, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind. Da andere Kantone in dieser Hinsicht schon Praxiserfahrung haben, kann auf entsprechende Erfahrungen und Vorgänge zurückgegriffen werden.</i> <i>Ablehnung. Die Ergänzung („von der Datenschaffung Kenntnis hat“) ist nicht nötig. Wenn beispielsweise eine Person einen Ersatzausweis (ID oder Führerausweis) beantragt, weiss sie, dass die zuständige Behörde über die entsprechenden Angaben verfügt. Und auch der betroffenen Person ist klar, dass die Behörde für den Bearbeitungsvorgang diese Daten (wieder) beschafft bzw. bearbeitet.</i> <i>Es kann auf obige Ausführungen verwiesen werden.</i> <i>Ablehnung. Die Informationspflicht ist das wesentliche Kriterium, um das es in dieser Bestimmung geht. Mit der Aufzählung weiterer Vorgänge wird die Marginalie „verwässert“.</i>
--	---	--

	zu entnehmen, dass es sich um den "Mindeststandard" handle. Die SP AR fragt sich, ob zur Vermeidung einer weiteren Änderung des DSG nicht heute bereits absehbare künftige Änderungen hätten Berücksichtigung finden sollen. Zu Art. 7 Abs.1 „Das verantwortliche Organ ist verpflichtet, die betroffenen Personen in geeigneter Form über die Beschaffung von Daten zu informieren;“ erklären die PU AR, dass dieser Artikel zu längeren Diskussionen geführt hat. Für sie ist zu ungenau definiert, was die Pflicht zu informieren bedeutet. Dies ist prinzipiell zu befürworten, aber ist das Erfüllen dieser Pflicht auch kontrollierbar? Wenn eine solche besteht, muss sie kontrollierbar sein. Weiter soll die Information in geeigneter Form geschehen. Auch diese Umschreibung ist zu ungenau. Wie bei Art. 29 ausgeführt, ist beim Wegfall von Art. 29 das Gesetz so zu formulieren, dass keine Unklarheiten entstehen. Die PU AR wollen wissen, wie die Umsetzung dieses Absatzes stattfinden soll. Abs.3 lit.c der „unverhältnismässige Aufwand“ lässt viel Interpretationsspielraum und ist zu ungenau. Dementsprechend kann dieser aus Sicht der datenbearbeitenden und betroffenen Person unterschiedlich ausgelegt werden. Im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 3 führt das Datenschutzkontrollorgan aus, dass im Bericht ausgeführt wird, die Informationspflicht entfalle, "wenn die Datenbearbeitung in einer Rechtsgrundlage (Gesetz oder Verordnung) vorgesehen ist." Die Formulierung des Art. 7 Abs. 3 wurde im Rahmen der Erarbeitung der Teilrevision diskutiert und er lautet im jetzigen Entwurf: "wenn aus der Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung klar hervorgeht, welche Daten zu welchem Zweck bearbeitet werden." Diese Schärfung gegenüber der Formulierung im Erstentwurf sollte auch in der Botschaft zum Ausdruck kommen. Art. 7a Datenschutz-Folgenabschätzung Auch bezüglich dieser Anforderung ist für die Gemeindepräsidien nicht ersichtlich, was dies konkret bedeutet. In welchen Bereichen ist z. B. eine Risikoanaly-	Bezüglich der Präzisierung der Begriffe ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass eine „abschliessende“ Klärung der (mehr oder minder unbestimmten) Begriffe nicht in jedem Falle möglich ist. In der Gesetzgebung wird notwendigerweise mit unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet, in der Anwendung des Gesetzes ist im Einzelfall zu klären, wie die Information zu erfolgen hat. Kontrollierbar ist die Einhaltung dieser Verpflichtung, wenn sie z.B. mittels Formular erfolgt, bei den häufigen Fällen schon im Voraus. Erst ex posteriori, d.h. dann, wenn das zur Information verpflichtete Organ dies anders eingeschätzt hat, kann die gesetzeskonforme Information im Einzelfall überprüft werden, wenn sich z.B. jemand beschwert. Die Bericht wurde entsprechend angepasst. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, muss das Datenschutz-Kontrollorgan eine Liste der Bearbeitungsvorgänge er-
--	---	--

	se notwendig oder angezeigt? Antrag: Eine Klärung ist erwünscht. Welchen zusätzlichen Aufwand die im neuen Art. 7a statuierte Prüfung der Beeinträchtigung von Grundrechten und einer allfälligen Beschränkung der Beeinträchtigung mit sich bringen werden, wird sich nach Ansicht des Gemeinderates Herisau erst noch zeigen. Die Mitte fragt, was eine systematische Bearbeitung von einer normalen Bearbeitung unterscheidet? Gemäss dem Wortlaut von Abs. 1 ist die Folgenabschätzung nur dann schriftlich zu dokumentieren, wenn sie dem Datenschutz-Kontrollorgan zur Vorabkonsultation vorzulegen ist, also nur dann, wenn das verantwortliche Organ das Risiko für eine Beeinträchtigung der Grundrechte als hoch einstuft. Wird das Risiko hingegen nicht als hoch eingestuft, ist eine Dokumentation nicht vorgesehen. Wie kann ihn so einem Fall überprüft werden, ob die Folgenabschätzung seriös gemacht wurde? Vorschlag zu Abs. 1: Vor jeder systematischen Bearbeitung von Personendaten prüft das verantwortliche Organ das Risiko für eine damit verbundene Beeinträchtigung von Grundrechten der betroffenen Personen (<u>Folgenabschätzung</u>) und beschränkt es soweit möglich und zumutbar durch technische und organisatorische Massnahmen. Vorschlag zu Abs. 1^{bis} (neu): <u>Die Folgenabschätzung und die getroffenen Massnahmen sind schriftlich zu dokumentieren. Die Dokumentation enthält wenigstens eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der Risiken und eine Darstellung und Bewertung der Massnahmen.</u> Vorschlag zu Abs. 2: <u>Wird das Risiko vom verantwortlichen Organ insbesondere nach Art, Umfang, Umständen oder Zweck der Bearbeitung trotz der getroffenen Massnahmen als hoch eingeschätzt, so sind Folgenabschätzung und Massnahmen dem Datenschutz-Kontrollorgan zur Vorabkonsultation vorzule-</u>	<i>stellen können, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind. Kriterien dafür können etwa die Zahl der erfassten Personen, die Zahl der beteiligten öffentlichen Organe oder die Sensitivität der Daten sein. Dabei sind vorfrageweise datenschutzrechtliche Abklärungen mit Unterstützung des DSKO durchzuführen, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, dass der Datenschutz durch neue Verwaltungsprozesse (wie etwa umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten oder IT-Projekte mit sensiblen Personendaten) in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden könnte. Da das DSKO bei Gesetzgebungsarbeiten und IT-Vorhaben, bei welchen der Datenschutz ein Thema werden kann, immer beigezogen wird (oder sich auch im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren dazu äussern kann), ist sichergestellt, dass diese Bestimmung nicht toter Buchstabe bleibt.</i> <i>Ablehnung. Die Einfügung des Begriffs bringt keinen Mehrwert.</i> <i>Ablehnung. Mit einer solchen generellen Regelung wird der Verwaltungsaufwand markant erhöht. Dies ist für eine Vielzahl von Vorhaben nicht angemessen. Mit dem oben erwähnten frühen Einbezug des DSKO in die fraglichen Vorhaben (und allenfalls nachträglichen Stichproben) ist sichergestellt, dass die Folgenabschätzung gesetzeskonform gehandhabt wird.</i> <i>Ablehnung. Die Neuformulierung sagt nichts anderes aus als die im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene. Das DSKO wird, falls sich die geplanten Massnahmen als unzureichend herausstellen, dem verantwortlichen Organ entsprechende Emp-</i>
--	---	---



Appenzell Ausserrhoden

	gen. Wie ist das Vorgehen, wenn das Datenschutz-Kontrollorgan die geplanten Massnahmen als unzureichend beurteilt? Im erläuternden Bericht steht «Das Datenschutz-Kontrollorgan muss eine Liste der Bearbeitungsvorgänge erstellen können, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind.» Dies spiegelt sich im Gesetz nicht wider. Die FDP AR erklärt zu Art. 7a, dass sich die Frage stellt, was man unter «systematischer Bearbeitung» versteht? Muss vor jeder Bearbeitung zwingend eine Risikofolgeabschätzung durchgeführt werden? Es besteht die Gefahr überbordenden organisatorischen Aufwands. Die SP AR macht folgenden Vorschlag: Im Sinne einer Gleichbehandlung würde es die SP AR begrüssen, wenn die Beurteilung, ob eine Situation im Sinne von Abs. 1 oder Abs. 2 vorliegt, von Anfang an vom Datenschutzkontrollorgan vorgenommen würde. Die Dokumentation enthält gemäss <u>Abs. 3</u> wenigstens «eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der Risiken und eine Darstellung und Bewertung der <u>Massnahmen</u>». Die Erläuterungen (S. 8) enthalten eine ausführlichere Aufzählung dessen, was in der Dokumentation mindestens enthalten sein muss. Kann davon ausgegangen werden, dass die im Gesetz unter «Massnahmen» zusammengefassten Inhalte («geplante Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren») in der Verordnung konkretisiert bzw. explizit erwähnt werden? Die Möglichkeit der Vorabkonsultationen beim Datenschutzkontrollorgan zur Folgenabschätzung ist nach Ansicht der PU AR wichtig; somit können nachträgliche Beschwerden verhindert oder zumindest reduziert werden. Dies bedeutet aber auch, dass das Datenschutzorgan genügend Ressourcen zur Verfügung haben muss. Im Zusammenhang mit Art. 7a steht gemäss dem Datenschutzkontrollorgan im Bericht, das DSKO müsse "eine Liste der Bearbeitungsvorgänge erstellen	<i>fehlungen / Verbesserungen vorschlagen, welche bis hin zu Abhilfemassnahmen (gemäss Art. 27b DSG) reichen können. Wie bereits erwähnt, ist es nicht zielführend, alle im erläuternden Bericht gemachten Ausführungen ins Gesetz zu überführen.</i> <i>Unter dem Begriff der „systematischen Bearbeitung“ sind nicht Einzelfallbearbeitungen, sondern z.B. formular- oder IT-gestützte, immer wieder vorgenommene Bearbeitungen zu verstehen.</i> <i>Das DSKO wird – wie oben erwähnt – bei einer entsprechenden Gesetzgebung oder einem IT-Vorhaben mit sensiblen Personendaten frühzeitig involviert. So kann sichergestellt werden, dass es bei kritischen Prozessen von Anfang an dabei ist. Die Umsetzung erfolgt dann indes durch die verantwortlichen Organe.</i> <i>Wie erwähnt (vgl. Ausführungen zu Art. 29), wird keine Verordnung erlassen werden. Insofern gibt es auch keine Ausführungsbestimmungen, welche die Gesetzesbestimmungen konkretisieren.</i> <i>Sollte es notwendig werden, die Kapazitäten beim DSKO auszubauen, wird dies in Absprache mit den Verantwortlichen geschehen. Zudem hat das DSKO ein Antragsrecht, eine „Aufstockung“ zu verlangen.</i> <i>Der erläuternde Bericht kann entsprechend ergänzt werden.</i>
--	--	--

	können, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind. Hier wäre es besser, das in der Botschaft so zu formulieren, dass das DSKO Kriterien festlegen kann, anhand derer die Notwendigkeit einer Vorabkonsultation zu prüfen ist. Art. 9 Bekanntgabe an Private Die Mitte fragt, was eine «klare Rechtsgrundlage» (Abs. 2 lit. a) ist? Wäre hier eine ausdrückliche Rechtsgrundlage nicht der bessere Begriff? Art. 13a Bekanntgabe ins Ausland Im Abs. 1 besteht nach Ansicht des Gemeinderates Wald Erklärungsbedarf bezüglich des Begriffs «schwerwiegend», bzw. sollte dieses Wort besser weggelassen werden? Art. 15 Bearbeitung durch Drittpersonen Die Mitte hält fest, dass bei einer Übertragung der Bearbeitung von der Drittperson an eine weitere Drittperson nicht nur die schriftliche Zustimmung des auftraggebenden Organs, sondern es sind auch die Vorschriften von Abs. 1 und 2 desselben Artikels sinngemäss anzuwenden ist. Vorschlag zu Abs. 3: Die weitere Übertragung durch die Drittperson bedarf der vorgängigen schriftlichen Zustimmung des auftraggebenden Organs. <u>Die Voraussetzungen gemäss Art. 1 und 2 gelten für die weitere Übertragung sinngemäss.</u> Laut Art. 15 Abs. 2 stellt das auftraggebende Organ «...den Datenschutz durch Auflagen, Vereinbarungen oder <u>auf andere Weise sicher.</u>» Die SP AR stellt die Frage, an welche weiteren Möglichkeiten der Gesetzgeber hier gedacht hat? Art. 16a Meldung von Verletzungen der Datensicherheit Bei der Regelung in Art. 16a Abs. 3 ist für den Gemeinderat Schönengrund	<i>Ablehnung. Art. 9 ist nicht Gegenstand dieser Teilrevision. Der Begriff „klare Rechtsgrundlage“ hat bis anhin nicht zu Auslegungsproblemen geführt.</i> <i>Ablehnung. Art. 13a ist nicht Gegenstand dieser Teilrevision. Der Begriff „schwerwiegend“ hat bis anhin nicht zu Auslegungsproblemen geführt.</i> <i>Ablehnung. Das Anliegen der Mitte wird durch die Formulierung in den Abs. 1 und 2 bereits erfüllt.</i> <i>Der Gesetzgeber hat an keine bestimmte Möglichkeit gedacht, sondern möchte mit der gewählten Formulierung einfach sicherstellen, dass alle Möglichkeiten (auch solche, die momentan nicht im Fokus stehen, etwa technische) in Zukunft offen stehen.</i> <i>Die Kriterien werden nicht geregelt; die Interessenabwägung ist</i>
--	---	---

	nicht klar - zumal dort nicht nur öffentliche, sondern auch noch private (Geheimhaltungs-)Interessen Dritter zu prüfen sind -, wo die entsprechenden Kriterien geregelt werden? Die FDP AR führt an, dass gemäss Art. 16a Abs. 1 Verletzungen des Datenschutzgesetzes generell gemeldet werden sollten. Der Satz «Besteht kein Risiko für eine Beeinträchtigung von Grundrechten, entfällt die Meldepflicht» ist zu streichen, da er zu viel Raum für Interpretation lässt. Die Mitte führt aus, dass Abs. 2 durch die Ausdrücke «zu ihrem Schutz erforderlich» und «anderweitig angezeigt» bereits eine Abwägung der öffentlichen und privaten Geheimhaltungsinteressen enthält. Vor diesem Hintergrund enthält Abs. 3 keine zusätzliche Information und könnte ersatzlos gestrichen werden Vorschlag zu Abs. 3: Andere Haltung, da Abs. 2 die Orientierung regelt und Abs. 3 den bewussten Verzicht, welchen es ggf. in Einzelfällen geben kann. Dann erübrigt sich auch der nachfolgende Widerspruch, wenn nachher von Abs. 1-3 gesprochen wird. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass bei einer Auftragsdatenbearbeitung unverzüglich eine Meldung an das auftraggebende öffentliche Organ zu erfolgen hat, welches die Verletzung dem Datenschutz-Kontrollorgan zu melden hat. Dies ergibt sich indes nicht aus dem Gesetzestext. Vorschlag zu Abs. 4 (neu): <u>Geschieht die Verletzung der Datensicherheit bei einer Auftragsdatenbearbeitung, hat der Datenbearbeiter unverzüglich das auftraggebende öffentliche Organ zu benachrichtigen. Dieses hat sodann gemäss Abs. 1-3 vorzugehen.</u> Im Zusammenhang mit Art. 16a Abs. 1 letzter Satz stellt sich für die SP AR die Frage, ob jedes "verantwortliche Organ" in der Lage ist, zu entscheiden, ob Grundrechte beeinträchtigt wurden. Vorschlag: Die SP AR würde die Streichung dieses Satzes begrüssen. Art. 17 Archivierung und Vernichtung	<i>im Einzelfall vorzunehmen.</i> <i>Nicht jede Verletzung des Datenschutzgesetzes erweist sich in der Praxis als gravierend. Werden indes Grundrechte beeinträchtigt oder verletzt, wird dies als „meldewürdig“ taxiert. Insofern rechtfertigt sich die Einschränkung.</i> <i>Ablehnung. Eine entsprechende Verpflichtung des Auftragsdatenbearbeiters muss das verantwortliche Organ gemäss Art. 15 Abs. 2 DSG sicherstellen. Wenn sich das zusätzlich noch ausdrücklich aus dem Wortlaut von Art. 16 DSG ergeben soll, so ist nichts dagegen einzuwenden. Terminologisch müsste der vorgeschlagene Abs. 4 wie folgt lauten: "Geschieht die Verletzung der Datensicherheit bei einer Bearbeitung durch eine Drittperson, hat diese unverzüglich das auftraggebende Organ zu benachrichtigen. Dieses hat sodann gemäss Abs. 1-3 vorzugehen."</i> <i>Ablehnung. Wenn sich das verantwortliche Organ ausser Stande sieht, die Interessenabwägung vorzunehmen, kann es sich Unterstützung beim DSKO holen.</i>
--	---	--

	Bezüglich der konkreten Umsetzung des bestehenden Artikels (Fristen, Vorgang, Örtlichkeit, Abgrenzung zwischen digitalen und physischen Daten / Dokumenten usw.) besteht nach Meinung des Gemeinderates Wald Präzisierungsbedarf, speziell hinsichtlich Praxistauglichkeit. Art. 18 Register Art. 18 ist zwar nicht neu, aber es stellt sich für die Gemeindepräsidien die Frage, welche Aufgaben die Register im Zusammenhang mit der Teilrevision erfüllen / erfüllen können z. B. bezüglich der Informationspflicht gemäss Art. 7 Abs. 2. Antrag: Eine Klärung ist erwünscht. Art. 25 Verfahren Die SVP AR begrüsst die neu zugewiesene Verfügungsgewalt und unterstützt die Änderung. Sie erwartet hier, dass mit Augenmass agiert wird und das neue Recht vorsichtig umgesetzt wird. Es gibt diesbezüglich jedoch offene Fragen; Wie ist der Vollzug geregelt, wenn das DSKO eine Verfügung erlässt und sich die Gegenpartei weigert, diese umzusetzen? Wie sind die Eskalationsstufen geregelt, wenn Verfügungen nicht umgesetzt werden? In dem Absatz fehlt eine Regelung zum Vollzug. Das DSKO bekommt mit jenem Artikel mehr Rechte, kann diese jedoch aufgrund fehlender Massnahmen nicht durchsetzen. Auf die 1. Lesung erwartet die SVP AR zu dieser Thematik einen Vorschlag, in dem der Vollzug geregelt wird. Hier wird nach Meinung der PU AR dem Datenschutzkontrollorgan die Macht „zur Erhebung von Rechtsmitteln“ gegeben. Die PU AR wollen wissen, wer das Datenschutzorgan kontrolliert, wer dafür vorgesehen ist. Art. 26 Datenschutz-Kontrollorgan	<i>Ablehnung. Art. 17 ist nicht Gegenstand dieser Teilrevision. Bislang sind – soweit ersichtlich – keine grösseren Probleme damit aufgetaucht. Die meisten der aufgeworfenen Fragen in diesem Bereich sind im Archivrecht geregelt.</i> <i>Art. 18 ist nicht Gegenstand dieser Teilrevision. Bislang sind – soweit ersichtlich – keine grösseren Probleme damit aufgetaucht. Allerdings können die Register wie auch Formulare für gewisse Punkte zur Erfüllung der Informationspflicht gemäss Art. 7 herangezogen werden. Dies ist im Einzelfall zu klären.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Die Verfügungen werden nicht vom DSKO erlassen, sondern vom verantwortlichen Organ. Das DSKO ist ermächtigt, dagegen Rechtsmittel (Rekurs, Beschwerde) zu ergreifen. Diese sind auf dem „ordentlichen Rechtsmittelweg“ (gemäss VRPG) geltend zu machen, also z.B. Rekurs an das zuständige Departement, wenn ein Amt die Verfügung erlässt, danach Beschwerde ans Obergericht.</i> <i>Das Datenschutzkontrollorgan untersteht als unabhängiges Organ der Aufsicht des Kantonsrates (vgl. Art. 65 Kantonsratsgesetz).</i>
--	--	--



Appenzell Ausserrhoden

	Gemeindepräsidienkonferenz: Im geltenden Abs. 1 wird generell vom «Datenschutz-Kontrollorgan» gesprochen. Neu wird auf eine «ausgewiesene Fachperson» als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Datenschutz-Kontrollorgan fokussiert. Es ist nicht ersichtlich, warum eine Einschränkung auf eine Person erfolgt. Wenn es um das «ausgewiesene Fachwissen» geht, kann dies auch in der heutigen Fassung ergänzt werden. Antrag: Heutige Fassung wie folgt ergänzen: «Der Kantonsrat wählt ein kantonales Datenschutz-Kontrollorgan <u>mit ausgewiesenen Fachpersonen</u> als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Aufsichtsorgan.» Art. 26 Abs. 1bis: Die Formulierung «das Ansehen des Amtes» erscheint dem Gemeinderat Schönengrund etwas veraltet zu sein. Dem verstärkten Schutz der betroffenen Personen wird nach Ansicht des Gemeinderates Schwellbrunn mit umfassenden Kompetenzen des Datenschutz-Kontrollorgans (Art. 26 ff.) Rechnung getragen. Mit der Streichung von Art. 29 (Regierungsrat) entfällt auf der anderen Seite ein wichtiges Regulativ im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung, insbesondere auch unter Beachtung der berechtigten öffentlichen Interessen. Die „gleich langen Spiesse“ zwischen den Interessen der Betroffenen und den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit können damit nicht gewahrt werden bzw. es wird verkompliziert. Die Mitte unterbreitet folgenden Vorschlag: Abs. 1^{bis}: Das Datenschutz-Kontrollorgan darf keine andere öffentliche oder private Tätigkeit ausüben, welche die Unabhängigkeit oder das Ansehen <u>ihres</u> Amtes beeinträchtigen könnte. Die FDP AR erklärt zu Art. 26: Die FDP unterstützt die Idee der kantonsübergreifenden Datenschutzstelle. Diese führt zu mehr Informationsaustausch, u.U.	<i>Ablehnung. Es erfolgt mit der gewählten Formulierung nicht eine Einschränkung auf eine Person; es könnten auch mehrerer Personen gewählt werden. Mit der gewählten Formulierung sollte auch verhindert werden, dass die Begriffe „Datenschutzkontrollorgan“ und „Aufsichtsorgan“ nebeneinanderverwendet werden, was zu Verwirrung führen könnte.</i> <i>Ablehnung. Die Formulierung soll klarstellen, dass gewisse Tätigkeiten, obwohl die Unabhängigkeit gewahrt ist, trotzdem nicht opportun sind (sogenannte weiche Faktoren).</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Vgl. Ausführungen zu Art. 29 unten.</i> <i>Ablehnung.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme. Im Grundsatz wird auch bei einer</i>
--	--	--



Appenzell Ausserrhoden

	zu schlankeren Abläufen, da Doppelspurigkeiten vermieden werden und damit letztlich geringere Kosten verursacht werden. Es muss im Gesetz allerdings klar geregelt sein, welches kantonale Recht (insbesondere im Bereich des Rechtsschutzes sowie der Oberaufsicht) anwendbar ist. Art. 26 Abs. 1, wonach „der Kantonsrat eine in Datenschutzfragen ausgewiesene Fachperson wählt“, ist nach Ansicht der PU AR die Beschreibung einer ausgewiesenen Fachperson zu ungenau. Wenn Artikel 29 gestrichen wird, ist die Person bzw. das Anforderungsprofil genauer zu umschreiben. Bei Abs. 3 stellt sich wie in Art. 25 Abs. 2 die Frage der Aufsicht. Art. 27 Aufgaben (des DSKO) Die Mitte führt aus, dass Abs. 1 lit. c wohl Bezug auf Art. 16a nimmt. Dort wird jedoch der Begriff «Meldung von Verletzungen der Datensicherheit» verwendet und nicht «Anzeige». Vorschlag zu Abs. 1 lit. c: behandelt <u>Meldungen gemäss Art. 16a</u> betreffend die Verletzung von Datenschutzvorschriften. Dem erläuterten Bericht ist zu entnehmen, dass jede Person, unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs, die Möglichkeit einer datenschutzrechtlichen Meldung/Anzeige beim Datenschutz-Kontrollorgan hat, wenn sie der Ansicht ist, dass die Bearbeitung der sie betreffenden Personendaten gegen die datenschutzrechtlichen Vorschriften verstösst. Wo ist dieses Anzeigerecht gesetzlich geregelt? Vorschlag zu Abs. 1 lit. c^{bis} (neu): nimmt Meldungen/Anzeigen betreffend Verstösse gegen datenschutzrechtliche Vorschriften entgegen, Die PU AR bemerken zu Art. 27 Abs.1 lit. f mit Bezug auf die ausgewiesene Fachperson in Art. 26, dass das Datenschutzorgan sowohl juristisch gebildet	<i>interkantonalen Zusammenarbeit jenes Gesetz anwendbar sein, auf dessen Gebiet das verantwortliche Organ handelt. Bei der Aufsicht hängt wohl Einiges davon ab, wie die interkantonale Zusammenarbeit ausgestaltet wird. So könnte es sich z.B. um eine Leistungsvereinbarung mit einem anderen Kanton oder ein Konkordat handeln. Die Aufsicht dürfte daher je nachdem anders geregelt werden (müssen).</i> <i>Zur Thematik der „ausgewiesenen Fachperson“ steht in den fraglichen übergeordneten Dokumenten (etwa in Art. 43 der Richtlinie (EU) 2016/680) schon, dass die Aufsichtsbehörden über die erforderlichen Befugnisse, Erfahrung und Sachkunde verfügen müssen. Es erübrigt sich daher an dieser Stelle, noch weitere Spezifikationen anzuführen.</i> <i>Ablehnung. Der Begriff der „Anzeige“ wird in den massgeblichen Dokumenten verwendet (vgl. z.B. Ziff. 7.3c der Wegleitung der Konferenz der Kantonsregierungen {KdK}). Es kann sich z.B. auch um eine aufsichtsrechtliche Anzeige handeln.</i> <i>Dieses Anliegen kann mit der gewählten Formulierung durchaus</i>
--	---	--

	sein sollte als auch auf dem neuesten Stand der technologischen Entwicklung. Falls dies in einer Person nicht vereinigt werden kann, muss die fehlende Kompetenz mit einer zweiten Person abgedeckt werden. Art. 27a Untersuchung Die Gemeindepräsidienkonferenz führt aus: Nach Art. 27a wird das Datenschutz-Kontrollorgan von Amtes wegen oder auf Anzeige hin tätig und hat umfassende Kompetenzen. Dies ist eine wesentliche Verschärfung gegenüber dem heute geltenden Art. 27 Abs. 2, wonach das Datenschutz-Kontrollorgan Auskünfte einholen und Einsicht in die bearbeiteten Daten nehmen kann. Diese Verschärfung («Kriminalisierung») ist alleine mit dem übergeordneten EU-Recht begründet und passt in dieser generellen Form nicht zum Kanton AR. <i>Antrag:</i> Eine angemessenere Formulierung / Konzeption ist zu prüfen. Die Mitte weist darauf hin, dass der Begriff «ihre Beauftragte» in Abs. 2 unklar ist. <i>Vorschlag Abs. 2:</i> Die verantwortlichen Organe und <u>die mit der Datenbearbeitung beauftragten Drittpersonen</u> sind dem Datenschutz-Kontrollorgan gegenüber zur Auskunft verpflichtet und gewähren ihm den Zugang zu allen Unterlagen und Daten, die für die Untersuchung erforderlich sind. Das Datenschutz-Kontrollorgan kann sich Datenbearbeitungen vorführen lassen und Auskünfte bei Empfängern von Daten einholen. Die FDP AR stellt bei Artikel 27a eine deutliche Verschärfung gegenüber Art. 27 fest, die unterstützt wird, um der Rolle des Datenschutzbeauftragten mehr Gewicht zu verleihen. Art. 27b Abhilfemassnahmen Die Mitte führt aus: Im erläuternden Bericht steht: «Der Rechtsschutz gegen Anordnungen des Datenschutz-Kontrollorgans richtet sich nach den allgemei-	<i>realisiert werden.</i> <i>Ablehnung. Die Verschärfung ist aufgrund des übergeordneten Rechts zwingend und kann nicht abgeschwächt werden.</i> <i>Ablehnung. Der Begriff lehnt sich an den im Bundesrecht verwendeten Begriff „Auftragsbearbeiter“ an.</i> <i>Zustimmende Kenntnisnahme.</i> <i>Gegen Verfügungen, welche das DSKO erlässt, können die</i>
--	--	---

	nen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege». Wir würden eine klare Deklaration im Datenschutzgesetz begrüssen. Die FDP AR fragt sich, ob es die Möglichkeiten gibt, gegen die Anforderungen und Abhilfemassnahmen, die das Datenschutzkontrollorgan erlassen hat, Rechtsmittel einzulegen? Wie ist der Instanzenweg? Das Datenschutzorgan kann gemäss PU AR „verbindlich über geeignete Abhilfemassnahmen“ entscheiden „und setzt dem verantwortlichen Organ eine angemessene Frist für deren Umsetzung“. Welches ist der nächste Schritt, wenn die angemessene Frist nicht eingehalten wird? Die PU AR möchten hier Klarheit, insbesondere bezüglich Zuständigkeit und Aufsicht. Art. 29 Regierungsrat Wie bereits bei verschiedenen Artikeln bemerkt, ist das Gesetz zu ungenau formuliert. Die PU AR sind der Meinung, dass es Ausführungsbestimmungen braucht im Sinne einer Verordnung. Wird diese Verordnung durch den Kantonsrat erstellt (da dieser das Datenschutzkontrollorgan wählt) oder durch den Regierungsrat? Wenn Art. 29 aufgehoben wird und somit keine Verordnung mehr die Ausführung präzisiert, dann muss das Gesetz genauer formuliert werden. Das Datenschutzkontrollorgan (DSKO) soll gestärkt werden, wie das die EU im Rahmen einer Schengen-Evaluation, dem Bund empfohlen hat. Die PU AR sind überzeugt, dass es auf kantonaler Ebene einen Rahmen braucht, welcher umschreibt, was das DSKO darf und was nicht. Die PU AR beantragt diesen Artikel nicht zu streichen. Aufsicht, in einer Verordnung oder Weisung geregelt, ist aus unserer Sicht zwingend. Die PU AR möchten dem DSKO nicht die volle Macht geben – Stärkung ja, aber keine uneingeschränkte Vollmacht.	<i>Gemeinden und selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Beschwerde beim Obergericht erheben. Dies wird mit einem neuen Abs. 4 verdeutlicht.</i> <i>Schon bisher gab es keine (regierungsrätliche) Verordnung, welche das Gesetz ergänzt hat. Es ist auch zukünftig nicht vorgesehen, dass eine solche Verordnung einen Mehrwert bringen würde, da gerade im Datenschutzbereich die massgeblichen Bestimmungen in Gesetzesform gegossen werden müssen. Zudem wird, wie im erläuternden Bericht erwähnt, die Stellung und Unabhängigkeit des DSKO mit der vorliegenden Teilrevision gestärkt, sodass Ausführungsbestimmungen durch den Regierungsrat nicht mehr gerechtfertigt sind.</i>
--	---	--



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 27. Oktober 2021

6000.371

Kantonales Datenschutzgesetz (DSG); Teilrevision; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 27. Oktober 2021

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

A. Ausgangslage

Aufgrund verschiedener Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene ergibt sich für die Kantone in verschiedenen Punkten Anpassungsbedarf der kantonalen Datenschutzgesetze. Insbesondere durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs, die Einführung von neuen Begrifflichkeiten und die Erhöhung des Detaillierungsgrads der Bestimmungen im Datenschutz-Reformpaket der EU und des Europarats müssen Ergänzungen und Präzisierungen vorgenommen werden.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat an ihren Sitzungen vom 5. Juli 2021, 18. August 2021, 15. September 2021 und 27. Oktober 2021 die Teilrevision des Datenschutzgesetzes in 1. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. Juni 2021 «Kantonales Datenschutzgesetz (DSG); Teilrevision; 1. Lesung» mit drei Beilagen
- Leitfaden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK-Leitfaden): EU-Datenschutzreform / Modernisierung der Europarats-Konvention 108: Anpassungsbedarf bei den kantonalen (Informations- und) Datenschutzgesetzen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Departementssekretär Ralph Bannwart an der Sitzung vom 5. Juli 2021 anwesend. An der Sitzung vom 18. August 2021 war Stefan Gerschwiler, Datenschutz-Kontrollorgan, für Auskünfte anwesend. Die Kommission hat ihm im Vorfeld ihre Fragen schriftlich gestellt.



B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Es handelt sich bei dieser Teilrevision um eine technisch sehr komplexe Vorlage, für deren Vorberatung sich die Kommission viel Zeit genommen hat. Sie hat sich für den Bericht und Antrag zum Ziel gesetzt, die Neuerungen möglichst verständlich zu beschreiben und die neuen Instrumente des Datenschutz-Kontrollorgans in einer Prozesssicht grafisch darzustellen. Die Kommission hofft, damit zum Verständnis der Vorlage beizutragen. Die Kommission beurteilt die Vorlage insgesamt als zielführend und angemessen und ist einstimmig für Eintreten.

Das Thema Datenschutz ist der Kommission ein wichtiges Anliegen. Der Datenschutz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Bürgerinnen und Bürger sind in der Regel verpflichtet, ihre Daten den kantonalen Behörden oder Gemeinden bekanntzugeben. Aus dieser Verpflichtung ergibt sich eine erhöhte Sorgfaltspflicht für die öffentlichen Organe: Sie müssen mit den anvertrauten Personendaten sorgfältig umgehen und dürfen diese nur zu den gesetzlich vorgesehenen Zwecken verwenden. Aus Sicht einiger Behörden auf Stufe Gemeinde und Kanton wird der Datenschutz vermutlich immer noch als notwendiges Übel gesehen, der das öffentliche Handeln unnötig erschwert und grossen administrativen Aufwand auslöst. Dieser Sichtweise tritt die Kommission entschieden entgegen. Um personenbezogene Daten wirkungsvoll zu schützen braucht es ein aktuelles und griffiges Gesetz.

Das Datenschutz-Kontrollorgan des Kantons Appenzell Ausserrhoden (DSKO) ist nur für Fragen zur Datenbearbeitung durch kantonale Organe, also durch die kantonale Verwaltung, Gemeinden oder Anstalten des öffentlichen Rechts zuständig. Hat eine Privatperson ein Anliegen, das die Datenbearbeitung durch die Bundesverwaltung, durch Unternehmen, private Organisationen oder durch Privatpersonen betrifft, ist der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig. Es ist wichtig, diese Unterscheidung bei der Beurteilung der Vorlage zu berücksichtigen. **Bei allen denkbaren Konfliktfällen, die aufgrund dieser Vorlage entstehen können, handelt es sich immer um zwei Behörden, die einander gegenüber stehen.**

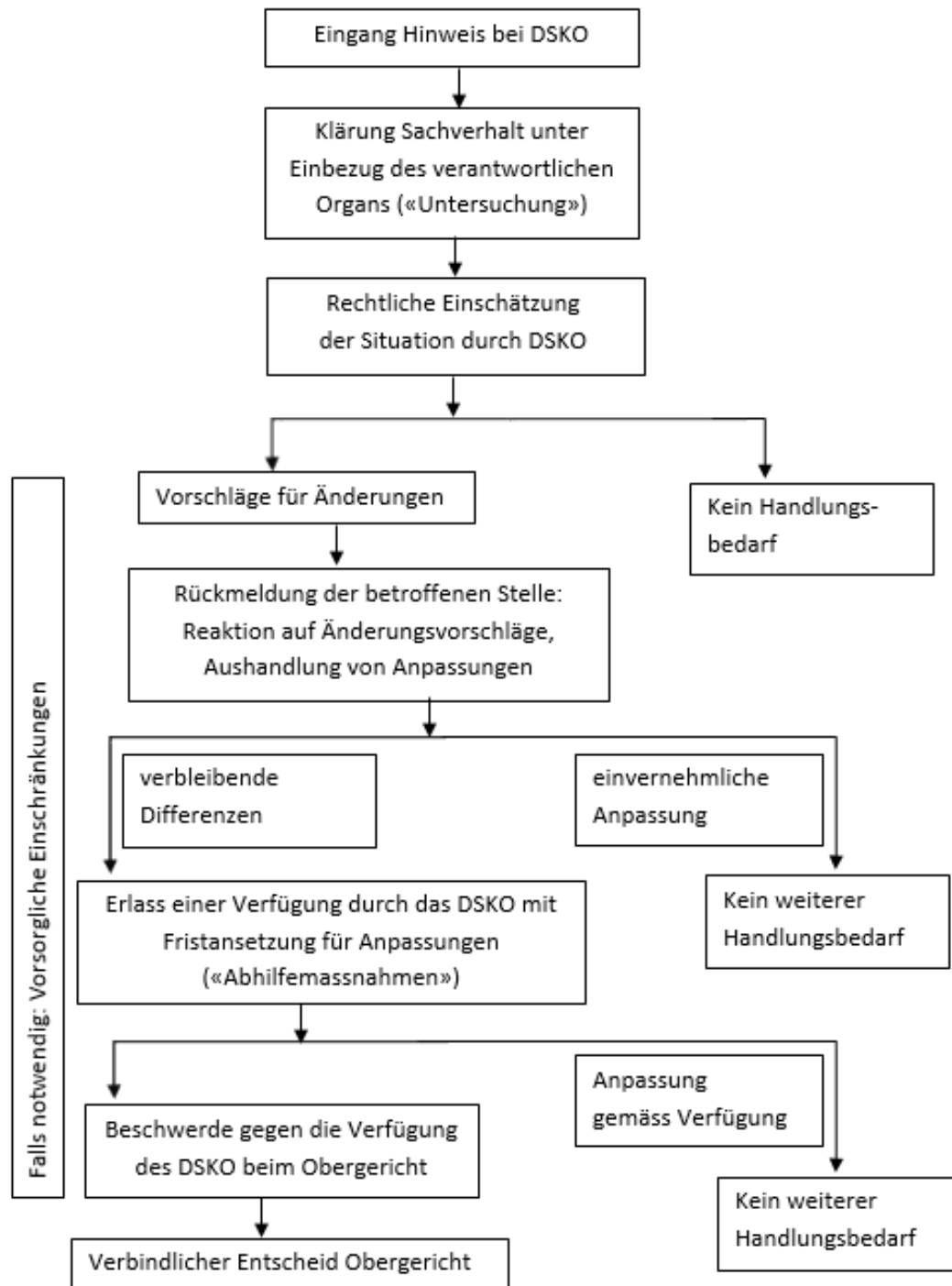
Das Hauptanliegen der Revision ist, dass sowohl Privatpersonen wie auch das Datenschutz-Kontrollorgan mehr Möglichkeiten erhalten, sich gegen Verstösse im Datenschutz von Behörden, Verwaltungen und Anstalten des öffentlichen Rechts im Kanton zu wehren. Beide erhalten mit der Teilrevision neue Handlungsmöglichkeiten:

- Privatpersonen können neu eine Anzeige beim Datenschutz-Kontrollorgan einreichen, wenn sie der Ansicht sind, dass die Bearbeitung ihrer Personendaten durch die kantonalen Organe gegen die datenschutzrechtlichen Vorschriften verstösst.
- Das Datenschutz-Kontrollorgan kann ebenfalls neu von sich aus eine Untersuchung im Sinne einer Sachverhaltsabklärung eröffnen (vgl. Antrag zu Art. 27a DSG unten).
- Es kann eine Datenbearbeitung vorsorglich untersagen oder einschränken.

Stellt das Datenschutz-Kontrollorgan eine wesentliche Verletzung von Datenschutzvorschriften fest, entscheidet es über geeignete Massnahmen mittels einer Verfügung gemäss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Bisher konnte das Datenschutz-Kontrollorgan lediglich Empfehlungen abgeben. Verfügungen über Abhilfemassnahmen des Datenschutz-Kontrollorgans können mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden. Auf

diesem Weg wird sichergestellt, dass die Verfügungen des Datenschutz-Kontrollorgans im Zweifelsfall gerichtlich überprüft werden.

In Zusammenarbeit mit dem Datenschutz-Kontrollorgan wurde folgende Übersicht über die neuen Handlungsmöglichkeiten erarbeitet:



Eigene Darstellung, DSKO = Datenschutz-Kontrollorgan

Ein fiktives Beispiel soll den Prozess verdeutlichen. Eine Gemeindeverwaltung beschliesst, auf ihrer Internetseite künftig jedes Jahr eine Liste mit den fünf Familien zu veröffentlichen, die am meisten Sozialhilfeleistungen beziehen. Eine der betroffenen Familien meldet sich beim Datenschutz-Kontrollorgan mit der Bitte, diese Liste löschen zu lassen. Das Datenschutz-Kontrollorgan geht in einem ersten Schritt auf die Verantwortlichen zu und klärt den Sachverhalt: Wer ist für die Publikation der Liste verantwortlich? Sind sich die Verantwortlichen bewusst, dass sie gegen das Datenschutzgesetz verstossen? Gleichzeitig gibt das Datenschutz-Kontrollorgan eine rechtliche Einschätzung zum Verstoß ab. Liegt die Verantwortung bei der Gemeinde, fordert das Datenschutz-Kontrollorgan diese auf, die Liste umgehend zu löschen. In diesem Fall sind folgende Varianten denkbar:

- Reagiert die Gemeinde sofort und nimmt die Liste von der Internetseite, sind keine weiteren Massnahmen mehr nötig.
- Verbleiben Differenzen oder zeigt sich die Gemeindeverwaltung uneinsichtig, kann das Datenschutz-Kontrollorgan eine Verfügung erlassen. Darin wird definiert, welche Massnahmen in welcher Frist getroffen werden müssen, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen.
- Sollte es sich um einen klaren Verstoß handeln, kann das Datenschutz-Kontrollorgan die Seite als vorsorgliche Einschränkung vorübergehend sperren lassen.
- Setzt hingegen die Gemeindeverwaltung die Massnahmen gemäss Verfügung fristgerecht um, ist der Fall erledigt.
- Will die Gemeindeverwaltung die Massnahmen nicht umsetzen, kann das Datenschutz-Kontrollorgan eine Beschwerde beim Obergericht einreichen.
- Fühlt sich die Gemeindeverwaltung zu Unrecht in ihrem Handlungsspielraum beschnitten und kommt sie zu einer anderen rechtlichen Einschätzung als das Datenschutz-Kontrollorgan, kann sie vor Obergericht gegen die Verfügung des Datenschutz-Kontrollorgans vorgehen.
- Das Obergericht muss in beiden Fällen abschliessend klären, welche Seite Recht erhält.

2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

Fokus auf das Notwendigste

Die Vorlage konzentriert sich fast ausschliesslich auf den Nachvollzug der zwingenden Punkte der europäischen Datenschutzrichtlinie auf kantonaler Ebene. Der Regierungsrat spricht davon, dass er sich bei der Teilrevision auf «das Notwendigste» beschränkt hat (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates, Seite 6). Die Kommission hat dieses Vorgehen kritisch diskutiert. Sie befürchtet, dass eine Teilrevision, die sich nur auf das Notwendigste beschränkt, ein falsches Signal zur Bedeutung des Datenschutzes aussendet. Um den Datenschutz zu stärken und zu fördern, wurden durch die Kommission auch weiterführende Punkte geprüft. Einziger Punkt, der aus Sicht der Kommission hätte aufgenommen werden können, sind die Sanktionsmassnahmen (vgl. Abschnitt unten).

Akzeptanz in den Gemeinden und Weiterbildungsauftrag

Die Vernehmlassungsantworten zeigen, dass viele Gemeindeverwaltungen das Gesetz als Hindernis empfinden. Diese Haltung widerspricht dem Anspruch eines proaktiven Datenschutz-Kontrollorgans, das nicht nur berät, sondern auch Kontrollen durchführt. Die Kommission kann die Bedenken der Gemeinden nachvollziehen. Auf sie kommen neue Aufgaben wie zum Beispiel die Datenschutz-Folgeabschätzung zu, deren konkrete Umsetzung noch nicht abschliessend geklärt ist. Die Kommission stellt sich dennoch ausdrücklich auf den Standpunkt, dass es die Teilrevision des Datenschutzgesetzes zwingend braucht. Die Gemeinden sollen an-



schliessend mit Weiterbildungen, Leitfäden und Merkblättern bei der Umsetzung durch das Datenschutz-Kontrollorgan und den Kanton unterstützt werden.

Stellung des Datenschutz-Kontrollorgans

Das Datenschutz-Kontrollorgan ist von der Verwaltung unabhängig und untersteht nicht der Weisungsbefugnis des Regierungsrates, damit es seine Aufsichts- und Kontrollfunktion unabhängig wahrnehmen kann. Es bereitet der Kommission einiges Unbehagen, dass es damit keiner der klassischen drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative zugerechnet werden kann. Die Finanzkontrolle hat eine ähnliche Stellung, sie kann jedoch «nur» Empfehlungen abgeben. Das Datenschutz-Kontrollorgan kann mit der Teilrevision neu Verfügungen erlassen, die vor Gericht angefochten werden können. Dies ist eine der Mindestanforderungen aus dem europäischen Recht, die auf kantonaler Ebene übernommen werden muss. Vor Gericht kann das Datenschutz-Kontrollorgan somit seine Position als eine von zwei Parteien vertreten. Damit nimmt es eine Sonderstellung ein, die es sonst so im Kanton nicht gibt und die bis anhin auch nicht vorgesehen war. Da aber eine Anpassung an die europäischen Vorgaben bzw. eine Übernahme derselben für den Kanton nur schon aus volkswirtschaftlicher Sicht absolut zwingend ist, bleibt abzuwarten, ob und wie aus dieser speziellen Stellung des Datenschutz-Kontrollorgans in der zukünftigen Praxis neue Fragen auftauchen, die dann einer vertieften Klärung und Antwort bedürfen.

Ressourcen für das Datenschutz-Kontrollorgan

Die Anpassungen des Datenschutzrechts führen mit Sicherheit zu personellen und finanziellen Mehraufwänden. Der Regierungsrat schlägt vor, vorerst mit den vorhandenen Ressourcen weiterzuarbeiten und diese nach einer gewissen Zeit zu evaluieren und dann erst Anpassungen vorzunehmen, da der zu erwartende Mehraufwand derzeit noch nicht abschätzbar ist.

Die Kommission kommt ausdrücklich zu einer anderen Bewertung. Das Datenschutz-Kontrollorgan hat in seinen Jahresberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass es schon heute nicht alle gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erfüllen kann. Vor allem der Aufbau einer eigenständigen Kontrolltätigkeit ist mit den vorhandenen Ressourcen heute nicht möglich. Mit der fortschreitenden Umsetzung des Registergesetzes kommen weitere Aufgaben hinzu. Art. 27 Abs. 1 lit. b DSG sieht zudem als neue Aufgabe die Information der Öffentlichkeit über den Datenschutz vor. Eine Aufstockung der Ressourcen ist aus Sicht der Kommission bereits für 2022 unumgänglich. Die vorliegende Teilrevision verkommt zu einer Alibi-Übung, wenn keine Ressourcen für die Umsetzung vorhanden sind.

Verwaltungsintern wurde der Prozess auf den Voranschlag 2022 so angepasst, dass das Datenschutz-Kontrollorgan separat als Kostenstelle ausgewiesen wird. Damit werden die Transparenz erhöht und die Grundlage für die politische Diskussion über die Ressourcen gelegt. Auch auf Anraten der Kommission Inneres und Sicherheit hat das Datenschutz-Kontrollorgan die für seine Tätigkeit benötigten Stunden von 200 auf 500 Stunden erhöht und die finanziellen Ressourcen dafür im Voranschlag 2022 eingestellt. Dieses Vorgehen ist auch eine Reaktion auf den Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 12. September 2018 zum Registergesetz (2. Lesung), auf die Jahresberichte 2019 und 2020 des Datenschutz-Kontrollorgans sowie die Kommentare der GPK zu den entsprechenden Jahresberichten.

Sanktionsmöglichkeiten

Das Datenschutz-Kontrollorgan erhält mit der Teilrevision zusätzliche Kompetenzen. Es kann von sich aus eine Untersuchung im Sinne einer Sachverhaltsabklärung eröffnen, es kann eine Datenbearbeitung vorsorglich



untersagen oder einschränken und bei Verstössen Verfügungen erlassen. Die Kommission hat sich gefragt, ob dieser Massnahmenkatalog ausreichend ist.

Auf europäischer und nationaler Ebene haben die Datenschutzbehörden die Möglichkeit, Bussen zu verhängen. Dieses Element wurde vom Kanton Appenzell Ausserrhoden und auch von anderen Kantonen bisher nicht übernommen. Die Aufsichtsfunktion des Datenschutz-Kontrollorgans bezieht sich vor allem auf Behörden. Die Bussen würden daher von einer Behörde an die andere ausgesprochen. Das dürfte in der Regel nur dort Sinn machen, wo kantonale Behörden Dienstleistungen Dritter beziehen. Das kommt aber im Kanton Appenzell Ausserrhoden sehr selten vor. Aus Sicht des Datenschutz-Kontrollorgans ist die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten in Form von Bussen daher nicht nötig. Sollte eine Amtsstelle eine Verfügung ignorieren, kann das Datenschutz-Kontrollorgan diese vor Gericht einklagen.

Die Kommission hat sich auch gefragt, was passieren würde, wenn sich eine Verwaltungsstelle nicht an den Entscheid des Obergerichts über eine Verfügung des Datenschutz-Kontrollorgans halten würde. Das Obergericht entscheidet über den juristischen Streit. Die Rechtsdurchsetzung ist Aufgabe der Polizei. Es geht jedoch immer um zwei Behörden, die im Konflikt stehen, nicht um die Staatsgewalt, die gegenüber Bürgerinnen und Bürgern das Gesetz durchsetzen muss. Die Handlungsmöglichkeiten der Polizei gegenüber einer Behörde sind eingeschränkt. Ausserdem steht dem Datenschutz-Kontrollorgan auch der politische Weg offen. Sobald eine Untersuchung im Sinne einer Sachverhaltsabklärung eröffnet wird, werden die vorgesetzte Stelle sowie die zuständigen Organe des Kantonsrates darüber informiert. Sollte sich eine Stelle nicht an die verfügbaren Massnahmen halten, kann auch politisch Druck aufgebaut werden. Auch hier wird die zukünftige Praxis weisen müssen, ob ein weiterer gesetzgeberischer Klärungs- und Handlungsbedarf besteht.

Verknüpfen von Personendaten (Art. 2, Begriffe)

Art. 2 Abs. 4 DSG definiert, dass ein Persönlichkeitsprofil eine «Zusammenstellung» von Daten ist, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt. Die Kommission fragt sich, ob an dieser Stelle eine Präzisierung vorgenommen werden sollte. So wird zum Beispiel im neuen Datenschutzgesetz des Kantons Luzern auch die «Verknüpfung von Personendaten» definiert: «Ein Verknüpfen von Personendaten verschiedener Datenbanken ist jedes regelmässige, automatische oder manuelle Ergänzen der zu einer Person in einer Datenbank vorliegenden Daten durch Daten einer anderen Datenbank» (§ 2 Abs. 5, Gesetz über den Schutz von Personendaten, SRL 38). Der Aspekt der Verknüpfung fehlt in Art. 2. Es ist unklar, ob eine Zusammenstellung auch eine Verknüpfung beinhaltet oder ob eine Verknüpfung darüber hinausgeht. Die Kommission wünscht im Hinblick auf die 2. Lesung eine Klärung der Begriffe und bittet den Regierungsrat zu prüfen, ob eine Definition einer Verknüpfung von Personendaten aufgenommen werden muss.

Informationspflicht (Art. 7 Abs. 1)

Art. 7 Abs. 1 DSG führt eine Informationspflicht für die verantwortlichen Organe ein. Diese sind neu verpflichtet, die betroffenen Personen in geeigneter Form über die Beschaffung von Daten zu informieren. Die Kommission begrüsst die Einführung dieser Pflicht und sieht darin einen Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht. Die Kommission stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, wie diese Informationspflicht konkret umgesetzt und vollzogen werden soll. Sie bittet den Regierungsrat auf die 2. Lesung, hierzu einige Ausführungen zu machen.

Datensicherheit (Art. 16)

Gemäss Art. 16 DSG muss, wer Daten bearbeitet, diese durch technische und organisatorische Vorkehrungen vor Verlust und Entwendung sichern. Die Kommission hält fest, dass es immer vorkommen kann, dass Systeme



me von Gemeinden oder Kantonen Ziele von Hackerangriffen werden. Wenn der Angriff gelingt, haben die Behörden offensichtlich gegen Art. 16 DSG verstossen. Was passiert in diesem Fall? Werden die betroffenen Behörden bestraft? Was sind die Konsequenzen? Die Kommission bittet den Regierungsrat, zu diesem Fall Stellung zu nehmen.

3. Anträge zu einzelnen Artikeln (siehe Beilage)

Art. 3 Abs. 2

Geltungsbereich

In Art. 3. Abs. 2 wurde im Gesetzesentwurf eine auf den ersten Blick geringfügige Änderung vorgenommen, die den Sinn des Abschnittes jedoch ins Gegenteil verkehrt. Gemäss geltendem Recht unterstehen dem Gesetz alle Organe sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit der Änderung würden Private in Zukunft ausgenommen (mit Ausnahme Privater, die öffentliche Aufgaben erfüllen.)

Die Kommission beantragt einstimmig, diese Änderung rückgängig zu machen:

² Dem Gesetz unterstehen alle Organe mit Ausnahme derjenigen der kirchlichen Körperschaften sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleiben Art. 8 Abs. 3 und Art. 15.

Art. 26 Abs. 1

Datenschutz-Kontrollorgan

In Art. 26 Abs. 1 DSG wird neu festgelegt, dass der Kantonsrat eine «ausgewiesene Fachperson» als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Datenschutz-Kontrollorgan wählt. Vor dem Hintergrund, dass der Bereich des Datenschutzes immer komplexer wird, begrüsst die Kommission diese Präzisierung ausdrücklich. Sie interpretiert die Formulierung jedoch so, dass nur eine Person als Datenschutz-Kontrollorgan gewählt werden kann. Dies würde die weitere Entwicklung der Stelle behindern und eine innovative Lösung wie Job-Sharing oder auch Stellvertreterregelungen verhindern.

Die Kommission beantragt einstimmig folgende Änderung von Art. 26 Abs. 1:

¹ Der Kantonsrat wählt in Datenschutzfragen ausgewiesenes Fachpersonal als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Datenschutz-Kontrollorgan. Die Wahl erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist zulässig.

Art. 27a

Untersuchung

Die Kommission stellt die Begrifflichkeiten in Art. 27a grundsätzlich in Frage. Die Worte «Untersuchung» und «Anzeige» suggerieren, dass das Datenschutz-Kontrollorgan staatliche Zwangsmassnahmen erlassen kann, ähnlich einer Staatsanwaltschaft. Gemäss Aussage des Datenschutz-Kontrollorgans ist jedoch nur ein ganz kleiner Teil der Verstösse gegen den Datenschutz strafrechtlich relevant. Im Unterschied zur Staatsanwaltschaft kann das Datenschutz-Kontrollorgan keine Zwangsmassnahmen verfügen. Es kann keine Hausdurchsuchungen anordnen, niemanden vorführen lassen, niemanden verhaften lassen etc. Die Stellen sind ihm gegenüber lediglich zur Auskunft verpflichtet und müssen ihm Zugang zu Unterlagen und Daten gewähren.



Die Kommission ist einstimmig der Ansicht, dass die Begrifflichkeiten irreführend sind und angepasst werden müssen. Im aktuell geltenden Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) wird der Begriff «Sachverhaltsabklärung» verwendet (vgl. Art. 27 Abs. 2, Art. 29 Abs. 1, Art. 33 Abs. 2). Dieser soll übernommen werden, auch wenn das neue Datenschutzgesetz des Bundes die Begriffe «Untersuchung» und «Anzeige» einführen wird. Der Begriff «Sachverhaltsabklärung» macht die Unterscheidung zur Strafuntersuchung deutlich. Mit der gleichen Absicht soll der Begriff «Anzeige» durch «auf entsprechende Meldung» ersetzt werden.

Die Kommission beantragt einstimmig folgende Änderungen von Art. 27a:

Art. 27a

Sachverhaltsabklärung

¹ Das Datenschutz-Kontrollorgan klärt von sich aus oder auf entsprechende Meldung den Sachverhalt näher ab, wenn Anzeichen für eine Verletzung von Datenschutzvorschriften bestehen. Es kann eine Datenbearbeitung für die Dauer der Sachverhaltsabklärung vorsorglich untersagen oder einschränken.

² Die verantwortlichen Organe und ihre Beauftragten sind dem Datenschutz-Kontrollorgan gegenüber zur Auskunft verpflichtet und gewähren ihm den Zugang zu allen Unterlagen und Daten, die für die Sachverhaltsabklärung erforderlich sind. Das Datenschutz-Kontrollorgan kann sich Datenbearbeitungen vorführen lassen und Auskünfte bei Empfängern von Daten einholen.

³ Das Datenschutz-Kontrollorgan informiert die Urheberschaft der Meldung innerhalb von drei Monaten über das Ergebnis oder den Stand der Sachverhaltsabklärung.

Die Kommission stimmt der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes in 1. Lesung mit den Änderungen der Kommission einstimmig zu.

C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes in 1. Lesung mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage:

Synopse

Synopse

Gesetz über den Datenschutz

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
	I.	
	Der Erlass «Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; bGS 146.1) vom 18. Juni 2001 (Stand 1. Juni 2019)» wird wie folgt geändert:	
Gesetz über den Datenschutz		
(Datenschutzgesetz)		
vom 18. Juni 2001		
<i>Der Kantonsrat des Kantons Appenzell A.Rh.,</i>		
gestützt auf Art. 15 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 ¹⁾ und im Sinne von Art. 13 der Bundesverfassung ²⁾ ,		
<i>beschliesst:</i>		
I. Allgemeine Bestimmungen (1.)		
Art. 1 Zweck ¹ Dieses Gesetz dient dem Schutz der Grundrechte von Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten.		

¹⁾ KV (bGS [111.1](#))

²⁾ BV (SR [101](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 2 Begriffe ¹ Öffentliches Organ (Organ) ist, wer öffentliche Aufgaben des Kantons, der Gemeinden oder von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllt. ² Personendaten (Daten) sind Angaben über eine natürliche oder juristische Person oder über eine Personenvereinigung (betroffene Person), soweit diese bestimmt oder bestimmbar ist. ³ Besonders schützenswerte Personendaten sind Daten über a) religiöse, weltanschauliche oder politische Ansichten und Tätigkeiten, b) die Intimsphäre, die Gesundheit oder die Rassenzugehörigkeit sowie c) fürsorgerische, vormundschaftliche und strafrechtliche Verfahren und Massnahmen. ⁴ Ein Persönlichkeitsprofil ist eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt. ⁵ Eine Bearbeitung von Personendaten ist jeder Umgang mit Daten, wie die Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung, Veränderung, Bekanntgabe oder Vernichtung.	b) die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Herkunft sowie genetische oder biometrische Daten, c) Verfahren und Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, der Sozialhilfe und des Strafrechts.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
⁶ Eine Datensammlung ist eine Sammlung von Daten, die nach der betroffenen Person erschlossen oder erschliessbar ist.	^{5bis} Profiling ist die automatisierte Bearbeitung von Daten zur Bewertung wesentlicher Aspekte einer natürlichen Person, insbesondere um ihre Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönlichen Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, ihr Verhalten, ihren Aufenthaltsort oder Ortswechsel zu analysieren oder vorherzusagen.	
Art. 3 Geltungsbereich ¹ Dieses Gesetz gilt, soweit nicht eidgenössisches oder weitergehendes kantonales¹⁾ Recht anwendbar ist, für jede Bearbeitung von Daten, unabhängig von den dabei angewandten Mitteln und Verfahren. ² Dem Gesetz unterstehen alle Organe mit Ausnahme derjenigen der kirchlichen Körperschaften sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleibt Art. 8 Abs. 3.	¹ Dieses Gesetz gilt, soweit nicht eidgenössisches oder besonderes kantonales Recht vorgeht, für jede Bearbeitung von Daten, unabhängig von den dabei angewandten Mitteln und Verfahren. ² Dem Gesetz unterstehen alle Organe mit Ausnahme derjenigen der kirchlichen Körperschaften sowie Privater, die öffentliche Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleiben Art. 8 Abs. 3 und Art. 15.	² Dem Gesetz unterstehen alle Organe mit Ausnahme derjenigen der kirchlichen Körperschaften sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleiben Art. 8 Abs. 3 und Art. 15.
Art. 4 Zulässigkeit der Bearbeitung ¹ Organe dürfen Daten bearbeiten, wenn dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.	¹ Organe dürfen Daten bearbeiten, wenn und solange dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.	

¹⁾ Namentlich Zivilprozessordnung (bGS [231.1](#)), G über den Strafprozess (bGS [321.1](#)), G über das Verwaltungsverfahren (bGS [143.5](#)) und V über die Rechtsstellung der Patienten und Patientinnen der kantonalen Spitäler (bGS [812.112](#)).

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
² Besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile dürfen nur bearbeitet werden, wenn es für die in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist. ³ Die Daten dürfen nicht wider Treu und Glauben und nur zu dem bei der Beschaffung angegebenen, aus den Umständen ersichtlichen oder gesetzlich vorgeschriebenen Zweck bearbeitet werden. ⁴ Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen über das Archivwesen.¹⁾	² Besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile dürfen nur bearbeitet werden, wenn es für die in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist. Sinngemäss gilt dies auch für jedes Profiling.	
Art. 5 Richtigkeit der Daten ¹ Daten müssen richtig sein.		
Art. 6 Verantwortung der Organe ¹ Für den Datenschutz ist das Organ verantwortlich, welches die Daten zur Erfüllung seiner Aufgabe bearbeitet oder bearbeiten lässt. ² Bearbeiten mehrere Organe Daten einer Datensammlung, so ist ein Organ zu bezeichnen, welches die Hauptverantwortung trägt.		

¹⁾ Vgl. namentlich das Archivgesetz (bGS [421.10](#)).

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
II. Datenbearbeitung (2.)		
Art. 7 Beschaffung und Bearbeitung ¹ Die Beschaffung von Daten muss für die betroffene Person erkennbar sein. ² Diese Anforderung muss nicht erfüllt sein, wenn a) die betroffene Person ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat oder b) die Erkennbarkeit die Erfüllung der Aufgabe vereiteln würde. ³ Auf Ersuchen sind der betroffenen Person die Rechtsgrundlage und der Zweck der Bearbeitung, die Kategorien der bearbeiteten Daten, die an der Datensammlung Beteiligten und die Datenempfängerinnen und Datenempfänger bekannt zu geben.	Art. 7 Informationspflicht ¹ Das verantwortliche Organ ist verpflichtet, die betroffenen Personen in geeigneter Form über die Beschaffung von Daten zu informieren; die Informationspflicht besteht auch dann, wenn die Daten bei Dritten beschafft werden. ² Die Informationspflicht umfasst die Angaben, die erforderlich sind, um die Rechte nach diesem Gesetz ausüben zu können. Dazu gehören mindestens: a) die Identität und die Kontaktdaten des verantwortlichen Organs; b) die Rechtsgrundlage und der Zweck der Datenbearbeitung; c) die Kategorien der bearbeiteten Daten; d) der Empfängerkreis, falls Daten weitergegeben werden; e) die Kontaktdaten des Datenschutz-Kontrollorgans. ³ Die Informationspflicht entfällt, wenn a) die betroffene Person bereits über die entsprechenden Angaben verfügt;	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
	b) aus der Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung klar hervorgeht, welche Daten zu welchem Zweck bearbeitet werden; c) die Information einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert oder sonst überwiegende öffentliche Interessen dagegen sprechen.	
	Art. 7a Datenschutz-Folgenabschätzung ¹ Vor jeder systematischen Bearbeitung von Personendaten prüft das verantwortliche Organ das Risiko für eine damit verbundene Beeinträchtigung von Grundrechten der betroffenen Personen und beschränkt es soweit möglich und zumutbar durch technische und organisatorische Massnahmen. ² Ist das Risiko für eine Beeinträchtigung von Grundrechten hoch, insbesondere nach Art, Umfang, Umständen oder Zweck der Bearbeitung, so sind Folgenabschätzung und Massnahmen zu dokumentieren und dem Datenschutz-Kontrollorgan zur Vorabkonsultation vorzulegen. ³ Die Dokumentation enthält wenigstens eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der Risiken und eine Darstellung und Bewertung der Massnahmen.	
Art. 8 Bekanntgabe a) An Organe ¹ Daten können anderen Organen bekannt gegeben werden, wenn		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
a) das verantwortliche Organ dazu rechtlich verpflichtet oder ermächtigt ist, b) die Empfängerin oder der Empfänger die Daten im Einzelfall zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben benötigt oder c) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf. ² Besonders schützenswerte Daten dürfen nur bekannt gegeben werden, wenn a) das verantwortliche Organ aufgrund einer klaren Rechtsgrundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt ist, b) für die Empfängerin oder den Empfänger die Daten im Einzelfall zur Erfüllung einer rechtlichen klar umschriebenen Aufgabe unentbehrlich sind oder c) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat. ³ Untersteht die Empfängerin oder der Empfänger nicht diesem Gesetz, so werden die Daten nur bekannt gegeben, wenn sichergestellt ist, dass die Bearbeitung nach den Grundsätzen dieses Gesetzes erfolgt.		
Art. 9 b) An Private 1. Im Allgemeinen ¹ Daten können Privaten bekannt gegeben werden, wenn		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
a) das verantwortliche Organ dazu rechtlich verpflichtet oder ermächtigt ist oder b) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf. ² Besonders schützenswerte Daten dürfen nur bekannt gegeben werden, wenn a) das verantwortliche Organ aufgrund einer klaren Rechtsgrundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt ist oder b) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat.		
Art. 10 2. Durch die Einwohnerkontrolle ¹ Die Einwohnerkontrolle gibt Privaten im Einzelfall auf Gesuch Name, Vorname, Adresse sowie Zu- und Wegzug einer Person bekannt. ² Sie gibt im Einzelfall auf Gesuch Geburtsdatum, Zivilstand, Bürgerort und Beruf bekannt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht. ³ Sie kann diese Daten systematisch geordnet bekannt geben, wenn sichergestellt ist, dass sie ausschliesslich für schutzwürdige ideelle Zwecke verwendet und nicht an Drittpersonen weitergegeben werden.		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 11 3. Sperrung ¹ Die betroffene Person kann die Bekanntgabe ihrer Daten an Dritte sperren lassen. ² Die Bekanntgabe ist trotz Sperrung zulässig, wenn a) das verantwortliche Organ dazu rechtlich verpflichtet ist oder b) im Gesuch glaubhaft gemacht wird, dass die Sperrung rechtsmissbräuchlich erfolgte.		
Art. 12 c) Durch Veröffentlichung ¹ Daten können in allgemein zugänglichen Veröffentlichungen bekannt gegeben werden, wenn a) kein schutzwürdiges Interesse der betroffenen Person beeinträchtigt wird und diese nach vorausgegangener Information nicht zum Voraus gegen die Veröffentlichung Einsprache erhoben hat oder b) das verantwortliche Organ dazu rechtlich verpflichtet oder ermächtigt ist.		
Art. 13 d) Einschränkungen ¹ Die Bekanntgabe von Daten kann aus überwiegenden öffentlichen oder aus schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person eingeschränkt, mit Auflagen verbunden oder verweigert werden.		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 13a Bekanntgabe ins Ausland ¹ Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil eine Gesetzgebung fehlt, die einen angemessenen Schutz gewährleistet. ² Fehlt eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz gewährleistet, so können Personendaten ins Ausland nur bekannt gegeben werden, wenn: a) hinreichende Garantien, insbesondere durch Vertrag, einen angemessenen Schutz im Ausland gewährleisten; b) die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat; c) die Bekanntgabe im Einzelfall für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder für die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist; d) die Bekanntgabe im Einzelfall erforderlich ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person zu schützen; e) die betroffene Person die Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat.		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 14 Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke ¹ Das Organ kann ungeachtet von Art. 4 Abs. 2 und 4 sowie Art. 8 bis 11 Daten für einen nicht personenbezogenen Zweck, namentlich für Statistik, Planung und Forschung, bearbeiten, wenn a) die Daten anonymisiert werden, sobald der Stand der Bearbeitung es erlaubt, und b) die Ergebnisse der Bearbeitung so bekannt gegeben werden, dass Rückschlüsse auf die betroffene Person nicht möglich sind.		
Art. 15 Bearbeitung durch Drittpersonen ¹ Überträgt das Organ die Bearbeitung von Daten einer Drittperson, so stellt es den Datenschutz durch Auflagen, durch Vereinbarungen oder auf andere Weise sicher.	¹ Eine Datenbearbeitung kann, sofern keine gesetzliche oder vertragliche Regelung entgegensteht, einer Drittperson übertragen werden. Die Drittperson darf die Daten nur so bearbeiten, wie das auftraggebende Organ selbst es tun dürfte. ² Das auftraggebende Organ vergewissert sich vor der Übertragung, dass die Drittperson in der Lage ist, die Datensicherheit zu gewährleisten. Es stellt den Datenschutz durch Auflagen, Vereinbarungen oder auf andere Weise sicher. ³ Die weitere Übertragung durch die Drittperson bedarf der vorgängigen schriftlichen Zustimmung des auftraggebenden Organs.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 16 Datensicherheit ¹ Wer Daten bearbeitet, sichert sie durch technische und organisatorische Vorkehrungen vor Verlust, Entwendung sowie unbefugter Kenntnisnahme und Bearbeitung.		
	Art. 16a Meldung von Verletzungen der Datensicherheit ¹ Wenn eine Verletzung der Datensicherheit dazu führt, dass Daten verlorengehen, vernichtet oder verändert oder Unbefugten zugänglich gemacht werden, meldet das verantwortliche Organ dies unverzüglich dem Datenschutz-Kontrollorgan und orientiert mitbetroffene Datenempfänger. Besteht kein Risiko für eine Beeinträchtigung von Grundrechten, entfällt die Meldepflicht. ² Das verantwortliche Organ informiert in Absprache mit dem Datenschutz-Kontrollorgan die betroffene Person, wenn es zu ihrem Schutz erforderlich ist oder anderweitig zur Wahrung der Grundrechte angezeigt erscheint. ³ Es kann die Information an die betroffene Person einschränken oder darauf verzichten, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen überwiegen. ⁴ Geschieht die Verletzung der Datensicherheit bei einer Bearbeitung durch eine Drittperson, hat diese unverzüglich das auftraggebende Organ zu benachrichtigen. Dieses hat sodann gemäss Abs. 1 bis 3 vorzugehen.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 17 Archivierung und Vernichtung ¹ Die Organe überprüfen jährlich ihre Daten. Nicht mehr benötigte Daten werden dem zuständigen Archiv zur Archivierung angeboten. Verzichtet dieses nach den Vorschriften des Archivwesens¹⁾ auf eine Aufbewahrung, sind die Daten innert Jahresfrist zu vernichten.		
III. Datensammlungen (3.)		
Art. 18 Register a) Grundsatz ¹ Der Kanton, die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten führen je ein zentrales Register ihrer Datensammlungen. ² Die Organe des Kantons führen ein Register der in ihrem Verantwortungsbereich bestehenden Datensammlungen. ³ Die Register sind öffentlich und enthalten für jede Datensammlung Angaben über a) die Art und die Herkunft der Daten, b) die Rechtsgrundlage, den Zweck und die Mittel der Bearbeitung, c) das verantwortliche Organ, d) die regelmässigen Empfängerinnen und Empfänger der Daten oder von Kopien sowie		

¹⁾ Archivgesetz(bGS [421.10](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
e) die Zugriffsberechtigung auf Datensammlungen. ⁴ Der Hinweis auf die Öffentlichkeit der zentralen Register des Kantons und der Gemeinden sowie der Ort, wo sie eingesehen werden können, ist durch die Organe jährlich in ihren amtlichen Publikationsorganen zu veröffentlichen.		
Art. 19 b) Ausnahmen ¹ Nicht registriert werden Datensammlungen, die a) nicht auf Dauer angelegt sind, b) nur Kopien oder Bearbeitungsmittel sind oder c) von einzelnen Personen ausschliesslich als persönliche Arbeitsmittel verwendet werden.		
IV. Schutz der betroffenen Personen (4.)		
Art. 20 Einsicht in die Register ¹ Jede Person kann Einsicht in die Register der Datensammlungen nehmen.		
Art. 21 Auskunft a) Grundsatz ¹ Das verantwortliche Organ erteilt jeder Person Auskunft darüber, welche Daten über sie in einer bestimmten Datensammlung bearbeitet werden und gewährt ihr Einsicht in diese Daten.		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
² Wer um Auskunft oder Einsicht ersucht, hat sich über seine Identität auszuweisen. ³ Die Auskunft wird in allgemeinverständlicher Form und auf Gesuch hin schriftlich erteilt.		
Art. 22 b) Einschränkungen ¹ Auskunft und Einsicht können eingeschränkt oder verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen oder schutzwürdige Interessen einer Drittperson dies erfordern. ² Wenn die Auskunft an die betroffene Person dieser zu schwerem Nachteil gereichen könnte, kann sie einer dazu bevollmächtigten Person erteilt werden. ³ Die Einschränkung oder Verweigerung von Auskunft und Einsicht ist zu begründen.		
Art. 23 Berichtigung ¹ Die betroffene Person und wer sonst ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, kann die Berichtigung unrichtiger Daten verlangen. ² Bestreitet das Organ die Unrichtigkeit der Daten, so obliegt ihm der Beweis der Richtigkeit. Die betroffene Person hat soweit zumutbar bei der Abklärung mitzuwirken. ³ Kann weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit bewiesen werden, so bringt das Organ bei den Daten einen entsprechenden Vermerk an.		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
Art. 24 Andere Rechte ¹ Die betroffene Person und wer sonst ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, kann verlangen, dass a) die widerrechtliche Bearbeitung von Daten unterlassen wird, b) widerrechtlich erhobene, aufbewahrte oder verwendete Daten vernichtet oder die Folgen der widerrechtlichen Bearbeitung anderswie beseitigt werden oder c) die Widerrechtlichkeit einer Bearbeitung festgestellt wird.		
Art. 25 Verfahren ¹ Das verantwortliche Organ entscheidet über Gesuche gemäss Art. 21 bis 25. Die Verfügungen sind dem Datenschutz-Kontrollorgan zuzustellen. ² Die Verfügung kann mit Rekurs¹⁾ angefochten werden. ³ Verfügungen eines Departements oder des Gemeinderates können an das Obergericht weitergezogen werden, ebenso Verfügungen oberster Organe öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten.	¹ Das verantwortliche Organ entscheidet über Gesuche gemäss Art. 21 bis 24. Die Verfügungen sind dem Datenschutz-Kontrollorgan zuzustellen. Mitbetroffene Datenempfänger sind über Berichtigungen und andere Massnahmen zu informieren. ² Verfahren und Rechtsschutz richten sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege²⁾. Das Datenschutz-Kontrollorgan ist zur Erhebung von Rechtsmitteln berechtigt. ³ <i>Aufgehoben.</i>	

¹⁾ Vgl. Art. 30 ff. des G über die Verwaltungsrechtspflege (bGS [143.1](#)).

²⁾ VRPG (bGS [143.1](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
⁴ Die Einzelrichterin oder der Einzelrichter des Obergerichtes entscheidet im summarischen Verfahren. ¹⁾	⁴ <i>Aufgehoben.</i>	
V. Aufsicht (5.)		
Art. 26 Aufsichtsorgan ¹ Der Kantonsrat wählt ein kantonales Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Aufsichtsorgan. ² Das kantonale Datenschutz-Kontrollorgan übt die Aufsicht über die Anwendung dieses Gesetzes durch den Kanton, die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten aus. Die Kosten trägt der Kanton. ³ Der Kantonsrat ist befugt, die Aufgabe des Aufsichtsorgans einer kantonsübergreifenden Datenschutzstelle zu übertragen.	Art. 26 Datenschutz-Kontrollorgan ¹ Der Kantonsrat wählt eine in Datenschutzfragen ausgewiesene Fachperson als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Datenschutz-Kontrollorgan. Die Wahl erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist zulässig. ^{1bis} Das Datenschutz-Kontrollorgan darf keine andere öffentliche oder private Tätigkeit ausüben, welche die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Amtes beeinträchtigen könnte. ³ Der Kantonsrat ist befugt, die Aufgabe des Datenschutz-Kontrollorgans einer kantonsübergreifenden Datenschutzstelle zu übertragen.	¹ Der Kantonsrat wählt in Datenschutzfragen ausgewiesenes Fachpersonal als unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Datenschutz-Kontrollorgan. Die Wahl erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist zulässig.
Art. 27 Aufgaben ¹ Das Aufsichtsorgan a) überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz,	¹ Das Datenschutz-Kontrollorgan	

¹⁾ Vgl. Art. 221 bis 228 der Zivilprozessordnung (bGS [231.1](#)).

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
b) berät die betroffenen Personen über ihre Rechte, c) vermittelt zwischen den betroffenen Personen und verantwortlichen Organen, d) berät die öffentlichen Organe in Fragen des Datenschutzes, e) prüft Bearbeitungsmethoden vorab, die geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen, f) arbeitet zur Erfüllung der Kontrollaufgaben mit den Kontrollorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen, g) beantragt dem Kantonsrat im Rahmen des Vorschlags die notwendigen Kredite, h) erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über seine Tätigkeit. ² Das Aufsichtsorgan kann bei den verantwortlichen Organen und bei beauftragten Dritten Auskünfte über die Datenbearbeitung einholen und Einsicht in die bearbeiteten Daten nehmen. ³ Es kann die offensichtliche Gefährdung oder Verletzung von Rechten betroffener Personen bei der dem verantwortlichen Organ vorgesetzten Behörde anzeigen.	b) informiert die Öffentlichkeit über den Datenschutz und berät betroffene Personen über ihre Rechte, c) behandelt Anzeigen betreffend die Verletzung von Datenschutzvorschriften, d) berät die öffentlichen Organe in Fragen des Datenschutzes und kann allgemeine Empfehlungen über den Umgang mit Personendaten erlassen, e) prüft Bearbeitungsmethoden vorab, wenn ein hohes Risiko für eine Beeinträchtigung von Grundrechten besteht, e^{bis}) nimmt Stellung zu Erlassen, die für den Datenschutz erheblich sind, f) arbeitet zur Erfüllung der Kontrollaufgaben mit den Kontrollorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen und verfolgt die für den Schutz von Personendaten massgeblichen technischen und rechtlichen Entwicklungen, ² Aufgehoben. ³ Aufgehoben.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
⁴ Dem Aufsichtsorgan stehen keine Entscheidungsbefugnisse zu. Es ist berechtigt, zur Wahrung der Datenschutzvorschriften Rechtsmittel zu ergreifen.	⁴ <i>Aufgehoben.</i>	
	Art. 27a Untersuchung ¹ Das Datenschutz-Kontrollorgan eröffnet von Amtes wegen oder auf Anzeige hin eine Untersuchung, wenn Anzeichen für eine Verletzung von Datenschutzvorschriften bestehen. Es kann eine Datenbearbeitung für die Dauer der Untersuchung vorsorglich untersagen oder einschränken. ² Die verantwortlichen Organe und ihre Beauftragten sind dem Datenschutz-Kontrollorgan gegenüber zur Auskunft verpflichtet und gewähren ihm den Zugang zu allen Unterlagen und Daten, die für die Untersuchung erforderlich sind. Das Datenschutz-Kontrollorgan kann sich Datenbearbeitungen vorführen lassen und Auskünfte bei Empfängern von Daten einholen. ³ Das Datenschutz-Kontrollorgan informiert den Anzeiger innerhalb von drei Monaten über das Ergebnis oder den Stand der Untersuchung.	Art. 27a Sachverhaltsabklärung ¹ Das Datenschutz-Kontrollorgan klärt von sich aus oder auf entsprechende Meldung den Sachverhalt näher ab, wenn Anzeichen für eine Verletzung von Datenschutzvorschriften bestehen. Es kann eine Datenbearbeitung für die Dauer der Sachverhaltsabklärung vorsorglich untersagen oder einschränken. ² Die verantwortlichen Organe und ihre Beauftragten sind dem Datenschutz-Kontrollorgan gegenüber zur Auskunft verpflichtet und gewähren ihm den Zugang zu allen Unterlagen und Daten, die für die Sachverhaltsabklärung erforderlich sind. Das Datenschutz-Kontrollorgan kann sich Datenbearbeitungen vorführen lassen und Auskünfte bei Empfängern von Daten einholen. ³ Das Datenschutz-Kontrollorgan informiert die Urheberschaft der Meldung innerhalb von drei Monaten über das Ergebnis oder den Stand der Sachverhaltsabklärung.

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
	Art. 27b Abhilfemassnahmen ¹ Stellt das Datenschutz-Kontrollorgan eine wesentliche Verletzung von Datenschutzvorschriften fest, entscheidet es verbindlich über geeignete Abhilfemassnahmen und setzt dem verantwortlichen Organ eine angemessene Frist für deren Umsetzung. Es kann insbesondere anordnen, dass Personendaten gelöscht oder vernichtet oder Datenbearbeitungen angepasst oder eingestellt werden. ² Das Datenschutz-Kontrollorgan orientiert die Aufsichtsbehörde des verantwortlichen Organs über die angeordneten Abhilfemassnahmen. ³ Verfügungen über Abhilfemassnahmen können nach Massgabe des VRPG¹⁾ mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden.	
VI. Gebühren (6.)		
Art. 28 Kostenpflicht ¹ Die Auskunft, die Gewährung von Einsicht und die Sperrung von Daten²⁾ erfolgen kostenlos. ² Eine Gebühr kann verlangt werden, wenn a) die Behandlung eines Gesuches einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert oder b) das Gesuch mutwillig gestellt wurde.	¹ Die Auskunft, die Gewährung von Einsicht, die Berichtigung und die Sperrung von Daten³⁾ erfolgen kostenlos.	

¹⁾ bGS [143.1](#)

²⁾ Art. 12 und 21 bis 23 dieses Gesetzes.

³⁾ Art. 11 und 21 bis 23 dieses Gesetzes.

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
³ Die Anwendung besonderer Gebührentarife ¹⁾ auf andere Verrichtungen bleibt vorbehalten.		
VII. Schlussbestimmungen (7.)		
Art. 29 Regierungsrat ¹ Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen und Weisungen. ² Er kann im Rahmen des Gesetzes ergänzende Vorschriften erlassen, namentlich a) im Bereich des Gesundheits- und Polizeiwesens und b) über die Geschäftsführung des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans.	Art. 29 Aufgehoben.	
Art. 30 Übergangsbestimmungen ¹ Die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten haben ihre zentralen Register ²⁾ bis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erstellen.		
Art. 31 Aufgehobenes Recht; Referendum und Inkrafttreten		

¹⁾ Vgl. vor allem das G über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS [233.2](#)), die V über die Rechtskosten und Entschädigungen in der Zivil- und Strafrechtspflege (bGS [233.3](#)) und das G über die Gebühren der Gemeinden (bGS [153.2](#)).

²⁾ Vgl. Art. 18 dieses Gesetzes

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
¹ Mit dem Inkrafttreten wird Art. 9 der Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern¹⁾ aufgehoben. ² Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.²⁾ ³ Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.³⁾		
	II.	
	1. Der Erlass «Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) vom 4. Juni 2012 (Stand 1. Januar 2017)» wird wie folgt geändert:	
Art. 18 Geschäftsleitung ¹ Die Geschäftsleitung besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Sie wird von einem Direktor oder einer Direktorin geführt. ² Die Geschäftsleitung ist Ansprech- und Koordinationsstelle für die Bedürfnisse von Kanton und Gemeinden sowie der Kunden.	³ Die Geschäftsleitung bezeichnet eine verantwortliche Person, welche die Einhaltung der Datenschutzvorschriften im Betrieb überwacht und dem kantonalen Datenschutz-Kontrollorgan als fachliche Anlaufstelle dient.	

¹⁾ bGS [122.12](#)

²⁾ Die Referendumsfrist ist am 21. August 2001 unbenützt abgelaufen (vgl. RRB vom 28. August 2001).

³⁾ 1. Januar 2002 (RRB vom 28. August 2001)

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
	2. Der Erlass «Polizeigesetz (bGS 521.1) vom 13. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2016)» wird wie folgt geändert:	
Art. 31a ViCLAS-Konkordat ¹ Die Kantonspolizei vollzieht die Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten¹⁾. ² Über die Löschungsfristen in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. b ViCLAS-Konkordat entscheidet das Zwangsmassnahmengericht. ³ Der Regierungsrat bestimmt die Behörden, die für die Meldung der löschungspflichtigen Daten bzw. des Fristenstillstands während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme zuständig sind (Art. 13 Abs. 3 ViCLAS-Konkordat).	¹ Die Kantonspolizei vollzieht die Interkantonale Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten²⁾. ² Folgende Behörden teilen der Kantonspolizei die für die Löschung von Datensätzen und für den Fristenstillstand relevanten Ereignisse aus dem Anwendungsbereich des ViCLAS-Konkordats mit: a) die Staatsanwaltschaft ihre rechtskräftigen Verfahrenseinstellungen, b) die Gerichte die von ihnen ergangenen rechtskräftigen Freisprüche und Verfahrenseinstellungen, c) die für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige Behörde den Beginn und das Ende von Strafen und Massnahmen. ³ <i>Aufgehoben.</i>	

¹⁾ ViCLAS-Konkordat ([bGS 522.2](#))

²⁾ ViCLAS-Konkordat ([bGS 522.2](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 15. Juni 2021	Entwurf KIS, 1. Lesung, 27. Oktober 2021
	III.	
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
	IV. Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten.	



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. Februar 2022

0100.146

Geschäftsordnung des Kantonsrates, Teilrevision (Zutrittsbeschränkung zu den Kantonsratssitzungen)

1. Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrates vom 7. Februar 2022

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Covid-19-Epidemie wirkt sich auch auf den Kantonsrat aus. Betroffen sind insbesondere die Kantonsratssitzungen, für die das Büro ein Schutzkonzept zur Anwendung bringt. Dieses sieht insbesondere die Einhaltung grösserer Abstände zwischen den Sitzplätzen der Ratsmitglieder vor und verpflichtet diese, eine Gesichtsmaske zu tragen.

Damit die im Schutzkonzept vorgesehenen Abstände eingehalten werden konnten, mussten die Sitzungen des Kantonsrates in grössere externe Säle verlegt werden. Das Büro des Kantonsrates beschloss ferner, die auswärtigen Sitzungen per Live-Übertragung online zugänglich zu machen. Dies erlaubt es Interessierten, die Verhandlungen mitzuverfolgen, obwohl für Zuschauerinnen und Zuschauer zeitweise ein Besuchsverbot im Ratssaal galt. Durch diese Massnahmen konnten der Ratsbetrieb und die Öffentlichkeit der Kantonsratssitzungen auch während der andauernden Pandemie aufrechterhalten werden. Die Umstellung auf externe Säle mit Live-Übertragung hat aber auch Mehrkosten in der Höhe von rund 25'000 Franken pro Sitzung zur Folge.

Das Büro prüfte die Frage, ob im Jahr 2022 eine Rückkehr in den Kantonsratssaal möglich wäre. Es rechnet damit, dass dies bei positiver Entwicklung der Gefährdungslage möglich werden sollte. Die markante Verringerung der Abstände aufgrund der engeren Platzverhältnisse im Kantonsratssaal müsste jedoch durch ausgleichende Schutzmassnahmen kompensiert werden.



Derzeit fehlt eine explizite Bestimmung, um den Zutritt zum Tagungsort (Ratssaal) von zusätzlichen Auflagen abhängig zu machen. Mit dem vorliegenden Entwurf soll eine solche Grundlage geschaffen werden, um verschiedenen Gefährdungslagen für den Ratsbetrieb zu begegnen. Die Bestimmung ist also nicht allein auf die Bewältigung der Covid-19-Epidemie ausgerichtet.

B. Rechtliche Erwägungen

Grundlage für die Regelung ist Art. 3 des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 141.1), wonach der Kantonsrat seine Organisation und seinen Geschäftsverkehr in der Geschäftsordnung regelt, soweit das Gesetz nichts Anderes bestimmt. Art. 3 KRG ist Ausprägung einer besonderen Organisationsautonomie des Kantonsrates, welche auch in Art. 87 Abs. 1 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) zum Ausdruck kommt.

Laut Art. 8 Abs. 1 lit. a KRG sorgt das Büro ganz allgemein für die ordnungsgemässe Geschäftsführung. Dazu gehört auch, dass die Sicherheit der Ratsmitglieder während den Ratssitzungen gewährleistet ist. Auf dieser allgemeinen Grundlage kann das Büro bereits heute gewisse Auflagen verfügen. Das geltende Schutzkonzept für den Kantonsrat mit Abstandsvorschriften und Maskenpflicht gründet auf diesem Artikel.

Art. 25 Abs. 1 KRG erfasst einen spezifischen Aspekt des ordnungsgemässen Ratsbetriebs im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. a KRG. Er ermächtigt das Büro bereits heute zu Massnahmen zum Schutz privater oder öffentlicher Interessen. Das kann bis zum Ausschluss der Öffentlichkeit gehen. Diese Massnahmen können jedoch nur gegenüber der Öffentlichkeit greifen. Eine spezifische Grundlage für weitergehende Auflagen zulasten der Ratsmitglieder, der Mitglieder des Regierungsrates oder von Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes besteht derzeit nicht. Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Massnahmen ist in jedem Fall, dass die mit dem Zutritt verknüpften Auflagen verhältnismässig sind und mit dem Rechtsgleichheitsgrundsatz im Einklang stehen.

C. Erläuterungen zum Entwurf

Die beantragte Anpassung ergänzt Art. 47 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) um einen dritten Absatz. Demnach kann das Büro zur Wahrung der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung eines ungestörten Ratsbetriebs den Zutritt zum Ratssaal an Auflagen knüpfen. Diese Auflagen können auf unterschiedliche Gefährdungslagen reagieren.

Die Ergänzung würde eine explizite rechtliche Grundlage für Sicherheitsvorkehrungen bieten, die bis anhin auch ohne besondere Ermächtigung getroffen wurden. So wurden nach dem Attentat in Zug 2001 Sicherheitskontrollen für den Kantonsrat eingeführt. Der Zutritt zum Kantonsratssaal wurde erst nach einer Kontrolle mittels Metalldetektor gewährt. Auch die Ratsmitglieder mussten sich einer solchen Sicherheitskontrolle unterziehen.

Möglich wäre mit der neuen Regelung auch die Einführung einer Pflicht zur Vorlage eines Gesundheitszertifikats oder eines negativen Testergebnisses zum Schutz der Gesundheit der Anwesenden. Die Einführung einer Testpflicht hätte zur Folge, dass sich Personen vor den Sitzungen des Kantonsrates auf die Infektion mit einem Krankheitserreger testen lassen müssten. Die Teilnahme an den Sitzungen des Kantonsrates wäre also im



Grundsatz niemandem verwehrt. Infizierte Personen müssten den Sitzungen jedoch fernbleiben – zum Schutz der Gesundheit von Dritten.

Art. 41 f. GO KR bietet eine ausreichende Grundlage, um allfällige Testkosten von Ratsmitgliedern zu übernehmen. Die mit der Einführung einer Testpflicht einhergehenden Einschränkungen wiegen damit nicht schwer. Von einer schwerwiegenden Einschränkung wäre auch dann nicht auszugehen, wenn ein Ratsmitglied aufgrund eines positiven Testresultats nicht teilnehmen könnte. Die Teilnahmepflicht und das Teilnahmerecht der Ratsmitglieder gehen nicht so weit, dass auch eine Gefährdung der Gesundheit anderer Ratsmitglieder in Kauf genommen werden müsste.

Der verbesserte Schutz, der mit der Einführung zusätzlicher Auflagen nach Art. 47 Abs. 3 GO KR erzielt werden kann, liegt im öffentlichen Interesse. Der Schutz gewählter Ratsmitglieder ist notwendig, da damit letztlich das Funktionieren des Kantonsrates gewährleistet werden kann. Das gilt sowohl für den Aspekt der Sicherheit wie auch für den Aspekt der Gesundheit. Dies entspricht einem grossen Bedürfnis des Kantons, soll der Rat doch auch in Krisenzeiten funktionsfähig bleiben – sei dies nun in Zeiten einer Pandemie oder einer Gefährdung der inneren Sicherheit des Landes.

D. Auswirkungen

Die beantragte Ergänzung von Art. 47 GO KR hätte keine unmittelbaren Auswirkungen.

Werden jedoch die Kantonsratssitzungen, wie vom Büro des Kantonsrates mittelfristig beabsichtigt, wieder im Kantonsratssaal durchgeführt, so würden damit für jede Sitzung, die nicht mehr extern abgehalten werden muss, rund 25'000 Franken eingespart. Der voraussichtliche Anstieg beim Spesenaufwand für den Ersatz der Testkosten würde dagegen nicht ins Gewicht fallen.

Die Organisation externer Sitzungen bedeutet für den Parlamentsdienst und die Mitarbeitenden der Kanzleidienste auch einen erheblichen organisatorischen Aufwand. Auch in personeller Hinsicht würde die Rückkehr in den Kantonsratssaal somit eine Entlastung bringen.

E. Inkrafttreten

Die Teilrevision soll auf den 1. April 2022 in Kraft treten.



F. Antrag

Das Büro des Kantonsrates beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates zuzustimmen.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Claudia Frischknecht, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst

Beilagen

Beilage 1.1

Entwurf Geschäftsordnung

Beilage 1.2

Synopse

Synopse

Geschäftsordnung des Kantonsrates, Teilrevision (Zugangsbeschränkung zu den Kantonsratssitzungen)

Geltendes Recht	Entwurf Büro des Kantonsrates, 7. Februar 2022
	I.
	Der Erlass «Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) vom 24. September 2018 (Stand 1. Juni 2019)» wird wie folgt geändert:
Art. 47 Hausrecht ¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident handhabt an den Sitzungstagen das Hausrecht im Ratssaal und im Vorraum. ² Personen, welche die Verhandlungen stören, können nach vorheriger Ermahnung weggewiesen oder von der Polizei weggeführt werden.	³ Zur Wahrung der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung eines ungestörten Ratsbetriebs kann das Büro den Zutritt zum Ratssaal an Auflagen knüpfen.
	II.
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>
	III.
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>
	IV.
	Diese Änderung tritt am 1. April 2022 in Kraft.



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. September 2021

5000.400

Energiegesetz, Teilrevision (MuKE 2014); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2021

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 22. Februar 2021 den Entwurf für eine Teilrevision des Energiegesetzes (kEnG; bGS 750.1) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 52:1 Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 26. März 2021 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt vom 26. Februar 2021). Innerhalb dieser Frist sind 39 Beiträge eingegangen.

Am 13. Juni 2021 fand die eidgenössische Volksabstimmung über das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Verminderung der Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) statt. Die Vorlage wurde auf nationaler Ebene abgelehnt, in Appenzell Ausserrhoden mit 10'824 Ja gegen 14'669 Nein.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Aufträge, Anliegen und Fragen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage nochmals eingehend beraten und stellt neue Anträge.

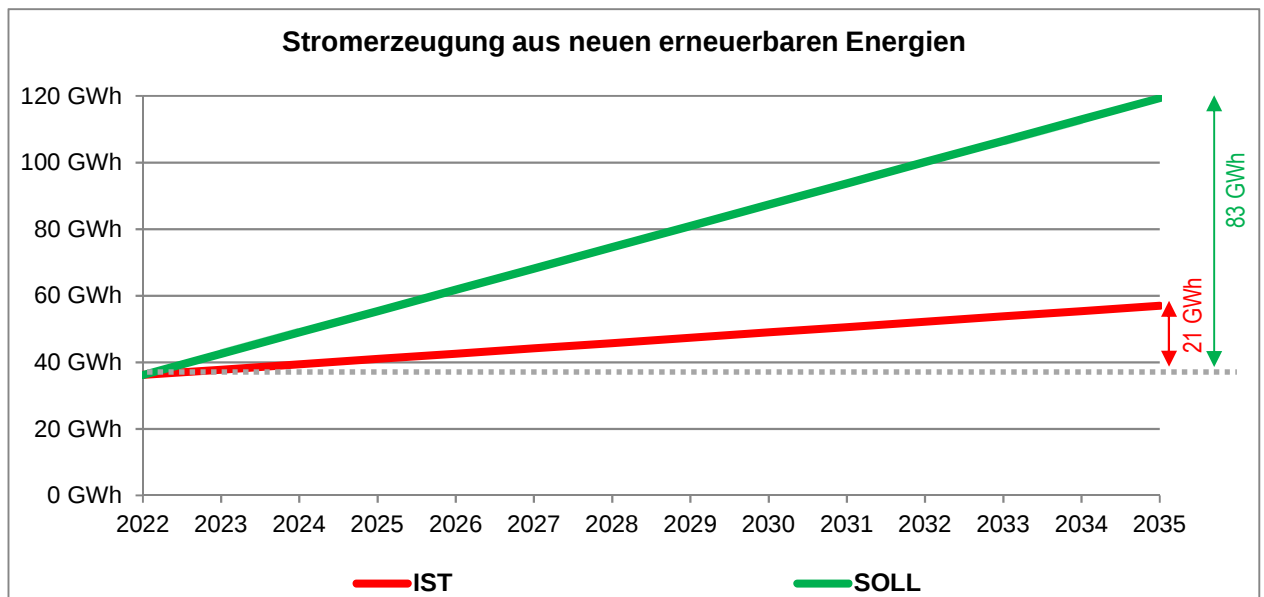
B. Aufträge, Anliegen und Fragen aus der 1. Lesung im Kantonsrat

1. Art. 2

a) Zielerreichung und finanzielle Folgen von Abs. 4

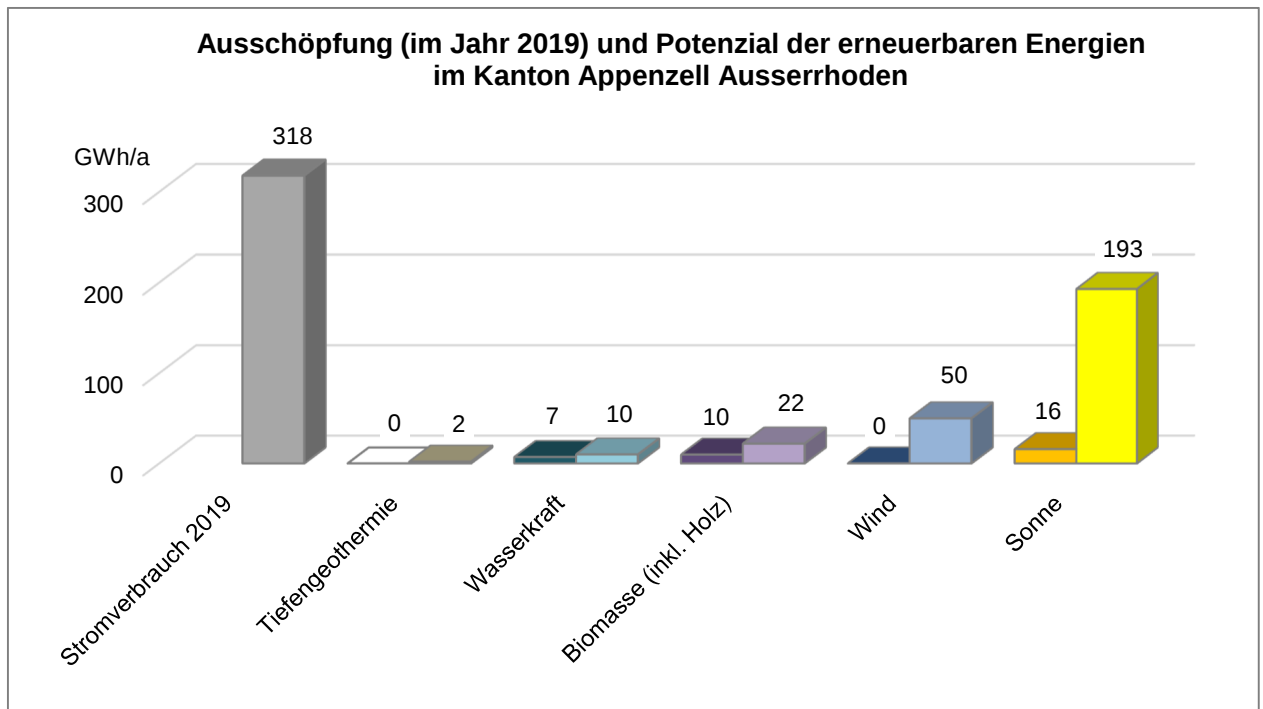
Die Kommission Finanzen, verschiedene Fraktionen und Mitglieder des Kantonsrates erwarteten vom Regierungsrat, dass er im Hinblick auf die 2. Lesung aufzeigt, wie das in Art. 2 Abs. 4 festgelegte Ziel, wonach bis 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien erzeugt werden soll, erreicht werden kann und mit welchen finanziellen Folgen dies für den Kanton verbunden ist (Wortprotokoll, S. 250 ff. und 269 ff.).

Im Jahr 2019 lag der Anteil der aus erneuerbaren Energien produzierten Elektrizität bei lediglich 33 GWh bzw. rund 10 % des aktuellen Stromverbrauchs. Bei gleichbleibender durchschnittlicher Zubaurate würden im Jahr 2035 lediglich rund 54 GWh bzw. etwa 17 % des Stromverbrauchs durch im Kanton produzierte, erneuerbare Energien abgedeckt. In der Grafik 1 (Entwicklung der Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien im Kanton Appenzell Ausserrhoden) ist die zu erwartende Stromerzeugung aus alternativen Energien mit Berücksichtigung der aktuellen Zubaurate (IST) sowie der notwendigen Steigerung (SOLL) bis 2035 dargestellt. Die Grafik verdeutlicht, dass ab dem Jahr 2022 (voraussichtliche Inkraftsetzung des revidierten Energiegesetzes) zur Zielerreichung eine Vervierfachung der jetzigen Zubaurate erforderlich ist.



Grafik 1: Entwicklung der Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien im Kanton Appenzell Ausserrhoden (Datengrundlage: Erfolgskontrolle Energiekonzept, Amt für Umwelt)

Das gesamte technisch nutzbare Strompotenzial aus erneuerbaren Energien entspricht in etwa dem heutigen Strombedarf. Die verfügbaren wie auch die bisher ausgenutzten Potenziale sind je nach Energieträger sehr unterschiedlich (Grafik 2: Ausschöpfung (2019) und Potenzial für „eigenen“ Strom aus erneuerbaren Energien [Energiekonzept 2017-2025] im Kanton Appenzell Ausserrhoden).



Grafik 2: Ausschöpfung (2019) und Potenzial für „eigenen“ Strom aus erneuerbaren Energien (Energiekonzept 2017-2025) im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Tiefengeothermie:

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden beträgt das Potenzial für die Stromerzeugung aus Tiefengeothermie 2 GWh pro Jahr, wobei die Ausschöpfung zum jetzigen Zeitpunkt bei 0 GWh pro Jahr liegt. Wie die Energie aus Kernkraftwerken ist die Geothermie eine Bandenergie. Dies bedeutet, dass sie jederzeit nutzbar ist, da sie ausschliesslich von den Eigenschaften des Untergrunds abhängt. Die Geothermie ist damit auch eine ideale Ergänzung zu anderen erneuerbaren Energien wie der Windenergie und der Solarenergie, deren Ertrag von den klimatischen und saisonalen Bedingungen abhängt. Auch hinsichtlich Umweltauswirkungen schneidet die Tiefengeothermie sehr gut ab. Nach der Wasserkraft liegt die Tiefengeothermie in Punkto Klimaauswirkungen und Metallverbrauch unter den erneuerbaren Energiequellen ganz vorn, insbesondere auch dann, wenn nicht nur die Betriebsphase, sondern auch der Bau der betreffenden Anlage mit in die Bilanzierung der Umweltfolgen einbezogen wird. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass der Platzverbrauch sehr gering ist, da der grösste Anlagenteil unterirdisch ist. Demgegenüber steht, dass die Erfolgchancen für Projekte zur Stromerzeugung aus Tiefengeothermie in der Schweiz heute im tiefen zweistelligen Prozentbereich liegen. Die Explorationskosten (Bohr- und Testkosten) bewegen sich typischerweise im Bereich von mehreren zehn Millionen Franken. Eine Senkung des Fündigkeitsrisikos ist mit besserer Kenntnis des Untergrunds und mit grösserer Erfahrung bei der Erschliessung der (natürlichen oder künstlichen) Reservoirs zu erreichen. Die Senkung der Explorationskosten kann in erster Linie durch eine Steigerung der Anzahl ausgeführter Bohrungen erreicht werden. Die Senkung des Fündigkeitsrisikos und der Explorationskosten bedingen eine gegenüber heute stark steigende Anzahl von ausgeführten Geothermieprojekten.

Eine Tiefengeothermieranlage hat einen relativ tiefen elektrischen Wirkungsgrad von 10 bis 15 %, wobei bei der Stromerzeugung viel Abwärme anfällt. Die Wirtschaftlichkeit von Geothermieprojekten ist somit abhängig von



der kombinierten Nutzung von Strom und Wärme bzw. von einer möglichst von der Wärmequelle nahen und somit kostengünstigen Wärmeabgabemöglichkeit. Die anfallende Abwärme muss vollumfänglich genutzt und möglichst an nahegelegene Nutzer abgegeben werden können. Dies ist auch der Grund, weshalb solche Projekte in erster Linie in Stadtzentren mit bereits gut ausgebauten Wärmenetzen forciert werden (Basel, St. Gallen, Genf). Im Kanton Appenzell Ausserrhoden fehlen diese Ballungszentren, was den wirtschaftlichen Betrieb von Tiefengeothermie-Projekten sehr schwierig gestaltet.

Wasserkraft:

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden beträgt das Potenzial für die Stromerzeugung aus Wasserkraft 10 GWh pro Jahr. Bereits heute werden jährlich 6 bis 7 GWh Strom aus Wasserkraft gewonnen. Die Schweiz bietet dank ihrer Topographie und beträchtlichen durchschnittlichen Niederschlagsmengen ideale Bedingungen für die Wasserkraftnutzung. Die Wasserkraft hat einen hohen energetischen Erntefaktor. Als Erntefaktor bezeichnet man das Verhältnis der gewonnenen Energie zur Energie, die für den Bau und Betrieb einer Anlage eingesetzt worden ist. Zwar ist die Stromgenerierung aus Wasserkraft ebenfalls abhängig von Wetter und Klima, aber dennoch wird vergleichsweise regelmässig Strom produziert bzw. Bandenergie geliefert – auch im Winter, wenn der Strombedarf besonders hoch ist. Der Nutzung des verbleibenden Potenzials stehen die gegenläufigen Interessen insbesondere des Gewässerschutzes und der Fischerei (Restwasserbestimmungen, Ersatzmassnahmen bei Neubauten und teure Fischwanderhilfen) und des energiewirtschaftlichen Umfelds (tiefe Strompreise / Subventionen für Kleinwasserkraft) entgegen. Neben der aufwändigen Planung erfordern Neuanlagen zusätzlich ein hohes Investitionsvolumen. Aufgrund der Restwasserbestimmungen und der im Jahresverlauf stark schwankenden Wassermengen der voralpinen Ausserrhoder Gewässer resultieren jährlich relativ geringe, stark schwankende Energieerträge.

Biomasse:

Das Potenzial für die Stromerzeugung aus Biomasse (inkl. Holz) liegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei 22 GWh pro Jahr. Heute werden 10 GWh Strom pro Jahr aus Biomasse gewonnen. Die Stromgewinnung aus Biomasse kann einerseits durch Biogas, andererseits durch Energieholz erfolgen. Durch Vergärungsprozesse von Rüstabfällen, Grüngut, Hofdünger und Klärschlamm lässt sich Biogas gewinnen, das in Blockheizkraftwerken Strom und Wärme produziert. Energieholz aus Waldholz, Restholz oder Altholz kann durch Verbrennung Dampf erzeugen, der wiederum Turbinen zur Stromerzeugung antreibt und gleichzeitig Wärme produziert. Energie aus Biomasse ist in der Schweiz rundum nachhaltig, denn Biomasse kommt zuerst als Nahrungs- bzw. Futtermittel oder als Baustoff zum Einsatz, erst danach wird Energie aus ihr gewonnen. Die Energieproduktion aus Biomasse führt dazu, dass organische Abfälle und lokale Rohstoffe sowie Holz sinnvoll weitergenutzt werden. Als einheimische Ressource und CO₂-arme Energiequelle leistet Biomasse nicht nur einen Beitrag zur Versorgungssicherheit, sondern auch zur regionalen Wertschöpfung. Die inländischen Potenziale der Biomasse zur energetischen Nutzung sind allerdings beschränkt und die Energiedichte ist vergleichsweise tief. Biomasseanlagen sind kapitalintensiv und zudem stark abhängig von Substrat- bzw. Brennstoffkosten. Potenziell negative Umweltauswirkungen (z.B. Emissionen) sind eine weitere Schwäche der Biomasseenergie. Die energetische Nutzung von Biomasse kann zu Verdrängungseffekten zu Lasten der Nahrungsmittelproduktion oder der biologischen Vielfalt führen. Bei der energetischen Nutzung von Hofdüngern ist zudem die geringe Energiedichte eine Herausforderung. Für einen wirtschaftlichen Betrieb benötigen die Anlagen meist energiereiche CO₂-Substrate (z.B. Fette, Proteine, Kohlenhydrate), deren Verfügbarkeit nicht immer in ausreichender Menge



und in kurzer Distanz gewährleistet sind. Mit zunehmender Anzahl von Anlagen treten zudem Fragen der Akzeptanz (Geruchsemissionen) in den Vordergrund.

Wind:

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden beträgt das Potenzial für die Stromerzeugung aus Windkraft 50 GWh pro Jahr, wobei die Ausschöpfung zum jetzigen Zeitpunkt bei 0.035 GWh pro Jahr liegt. Die Windenergie weist neben der Sonnenenergie das zweitgrösste Potenzial auf. Solar- und Wasserkraftwerke produzieren im Sommer mehr Strom als im Winter. Im Winter beschränken die kürzeren Tage die Sonnenstunden für Solaranlagen und Niederschläge fallen häufig in Form von Schnee, so dass nicht gleich viel Wasser für die Wasserkraftwerke zur Verfügung steht. Das bedeutet, dass die Schweiz in den Wintermonaten, in denen der Stromverbrauch für die Beleuchtung und das Heizen am höchsten ist, am meisten von Stromimporten abhängig ist. Windenergie kann diese Lücke schliessen und die Abhängigkeit aufheben. Für Windenergieanlagen sind die Wintermonate die profitabelsten. Etwa zwei Drittel der Jahresproduktion fallen bei Windenergieanlagen in das Winterhalbjahr. Zusätzlich zeichnet sich die Windenergienutzung durch eine grosse lokale Wertschöpfung aus. Rund ein Viertel des mit der Installation einer Windenergieanlage verbundenen Auftragsvolumens entfällt auf Unternehmen der Region. Betriebsführung, Unterhalt, Steuern und allenfalls eine touristische Nutzung tragen auch während des Betriebs zur regionalen Wertschöpfung bei – oftmals auch in strukturschwachen Gebieten.

Die Windenergie entwickelt sich in der Schweiz im Vergleich mit den Nachbarländern (insbesondere Deutschland) mit ca. zwanzig Jahren Verzögerung, weshalb in der Schweiz Windenergieanlagen noch weitgehend unbekannt sind. Grundsätzliche Fragen zum Nutzen und zu den Auswirkungen von Windenergieanlagen werden heute noch bei jedem Projekt erneut diskutiert. Zudem ist die Schweiz dicht besiedelt und es leben potenziell mehr Personen im Sichtbereich von Windenergieanlagen als in grossflächigeren Ländern. Die gut ausgebauten Mitspracherechte der betroffenen Bevölkerungsgruppen und der einspracheberechtigten Organisationen können Projekte auf Jahre hinaus verzögern oder gar verhindern. Die wichtigsten Diskussionspunkte in Zusammenhang mit dem Bau von Windenergieanlagen sind der Landschaftsschutz und der Schutz von Vögeln und Fledermäusen.

Kleinwindkraftanlagen weisen sehr hohe Stromgestehungskosten auf und können deshalb in nur seltenen Fällen wirtschaftlich betrieben werden. Das Bundesamt für Energie (BFE) sieht insbesondere dort Chancen für Kleinwindkraftwerke, wo Gebäude oder Anlagen von der Stromversorgung abgeschnitten sind (Inselanlagen von abgelegenen Häusern, Mobilfunkstationen usw.). Deshalb sollen laut dem Bund – soweit möglich – grosse Anlagen bevorzugt werden. Diese sollen ausserdem an geeigneten Standorten konzentriert werden, um möglichst viel Strom mit möglichst wenig Turbinen zu gewinnen. Bei Grosswindkraftanlagen dauert der Planungsprozess sehr lange (im Mittel ca. zehn Jahre), woraus grosse Kosten und auch Risiken resultieren.

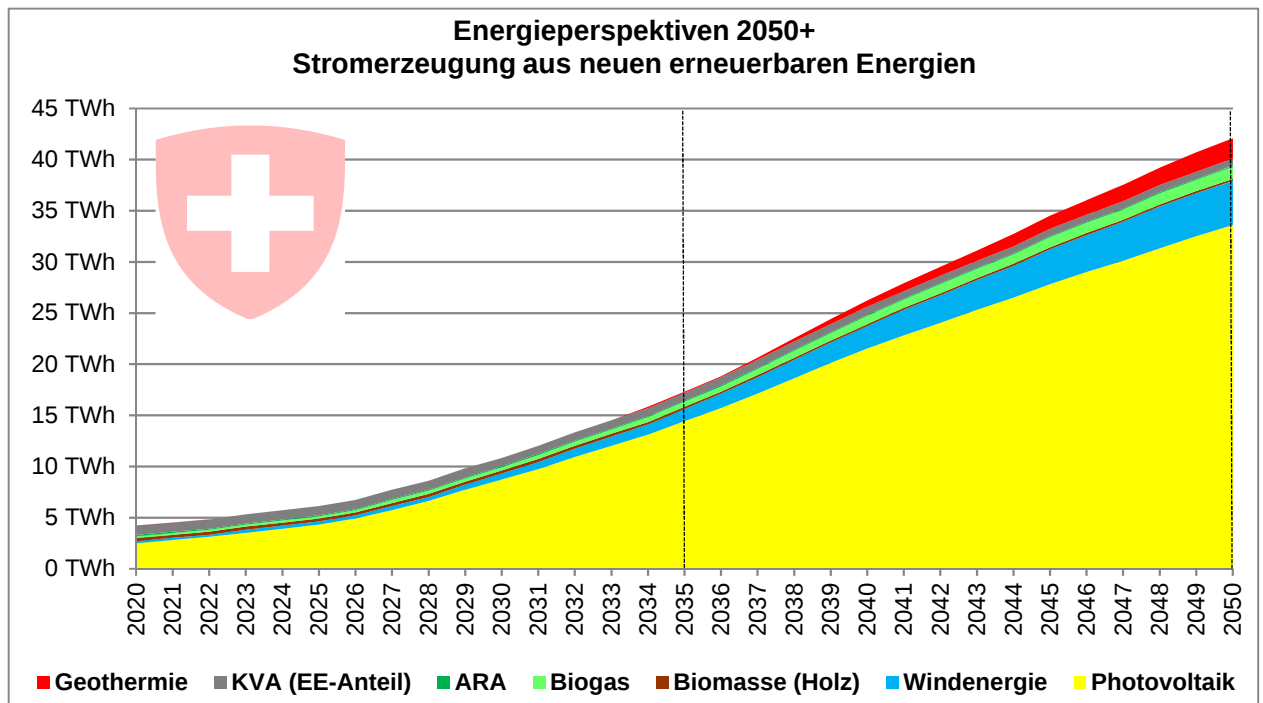
An seiner Sitzung vom 2. November 2020 hat der Kantonsrat das Postulat von Kantonsrat Rüegg, Heiden, zur Windenergieplanung im Kanton Appenzell Ausserrhoden für erheblich erklärt. In diesem Rahmen verpflichtete sich der Regierungsrat, die grundlegende Haltung zu grossen Windkraftanlagen zu überprüfen. Das Amt für Raum und Wald wurde mit der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen beauftragt. Aktuell findet im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Prüfung von Potenzialstandorten für grosse Windkraftanlagen statt. Parallel dazu läuft die koordinierte Abstimmung zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, St.Gallen und Appenzell Innerrhoden in Bezug auf die Potenzialstandorte. Der Regierungsrat plant, bis Ende des Jahres 2021 über die Ergebnisse dieser beiden Prozesse zu orientieren. Im Jahr 2022 wird der Regierungsrat aufgrund der erarbei-

teten Entscheidungsgrundlagen seine Haltung zu grossen Windenergieanlagen definieren und eine Abwägung zwischen dem vorhandenen Energiepotenzial und dem Landschaftsschutz vornehmen.

Sonne:

Das Potenzial für die Stromerzeugung aus Sonnenenergie liegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei 193 GWh pro Jahr. Heute werden 16 GWh Strom pro Jahr aus Sonnenenergie gewonnen. Es besteht noch ein grosses Ausbaupotenzial. Im Gegensatz zu anderen neuen erneuerbaren Energien weist Photovoltaik ein geringes Konfliktpotenzial auf. Die Natur wird nicht beeinträchtigt und auch Lärmemissionen sind kein Thema. Photovoltaik weist günstige Stromgestehungskosten auf. Das Potenzial auf den bestehenden Gebäudedächern würde ausreichen, um mehr als 60 % des ganzen Strombedarfs des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu decken. Die Gebäudefassaden sind dabei nicht berücksichtigt. Die Fassadenflächen sind je länger je mehr von besonderem Interesse, da aufgrund der senkrechten Ausrichtung vergleichsweise hohe Wintererträge zu erwarten sind. Konfliktpotenzial bei der Installation von Photovoltaikanlagen (PVA) birgt insbesondere die Anforderungen an die Gestaltung der Anlagen und der Schutz des Orts- und Landschaftsbildes. Die Sonnenenergie unterliegt zudem tages- und jahreszeitlichen, wetterbedingten und regionalen Schwankungen. Energiespeicher gewinnen deshalb zunehmend an Bedeutung.

Auch den Energieperspektiven 2050+ ist zu entnehmen (Grafik 3: Energieperspektiven 2050+: Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien), dass der Sonnenenergie das mit Abstand grösste technisch nutzbare Potenzial für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Bereich Elektrizität zukommt.



Grafik 3: Energieperspektiven 2050+: Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien

© Prognos AG / TEP Energy GmbH / INFRAS AG; 2020

Der Regierungsrat sieht aufgrund des hohen vorhandenen Ausbaupotenzials, des geringen Konfliktpotenzials in Bezug auf die entgegenstehenden Interessen und der ausreichend vorhandenen Flächen auf den Gebäude-



dächern die besten Chancen in der Förderung der Sonnenenergie, damit das Ziel gemäss Art. 2 Abs. 4, bis im Jahr 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien zu erzeugen, erreicht werden kann. Dies bedeutet nicht, dass den anderen erneuerbaren Energiequellen weniger Beachtung geschenkt wird. Aus den oben genannten Gründen sollen sich die verschiedenen Energiequellen optimal ergänzen. Aufgrund der vielen unsicheren Faktoren und der relativ kurzen Frist zur Erreichung des Ziels (bis 2035) wird im Folgenden der Fokus auf den Ausbau der Photovoltaik gesetzt. Ein zusätzlicher Ausbau der anderen erneuerbaren Energiequellen würde die Zielerreichung vereinfachen. Die dazu erforderlichen finanziellen Mittel dürften in etwa denjenigen der Solarausbaukosten – in den folgenden Ausführungen dargestellt – entsprechen.

Im Moment werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden jährlich rund 100 PVA mit einer durchschnittlichen Anlagenleistung von 17 kW realisiert. Bei gleichbleibenden Anlagengrössen müsste die Anzahl der jährlich realisierten PVA von 100 auf 400 vervierfacht werden, damit bis 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien erzeugt werden könnte.

Der Bau von PVA wird in der ganzen Schweiz durch die Einmalvergütung (EIV) finanziell unterstützt. Diese einmalige Vergütung deckt höchstens 30 % der Investitionen von Referenzanlagen ab. Bei einer Anlage mit 17 kW Leistung betragen diese nationalen Förderbeiträge aktuell zwischen Fr. 7'160.00 und Fr. 7'910.00. Die genaue Beitragshöhe ist davon abhängig, ob es sich um eine Indach- oder eine Aufdachanlage handelt. Um die geforderten Ziele erreichen zu können, müsste der Kanton einen zusätzlichen finanziellen Anreiz bieten, indem er beispielsweise die Beiträge vom Bund durch Kantonsmittel verdoppelt. Bei tieferen Zusatzbeiträgen könnte die Zubaurate nicht im geforderten Ausmass erhöht werden, wie es Erfahrungen aus kommunalen PV-Förderprogrammen zeigen. Aus zu tiefen Zusatzbeiträgen resultiert kaum ein merklicher Anstieg der neu installierten PVA. Diese zusätzliche kantonale Fördermassnahme würde zudem Aufwände für die Fördergesuchsprüfung generieren. In Anlehnung an das nationale Förderprogramm dürften die Kosten für die Gesuchsprüfung jedoch verhältnismässig klein bleiben. Es wird von rund Fr. 100.00 pro geprüftes Fördergesuch bzw. Fr. 40'000.00 pro Jahr ausgegangen. Bei 400 PVA pro Jahr wären somit jährlich insgesamt zwischen 2.9 Mio. Franken (400 Gesuche x Fr. 7'160.00 pro Gesuch + 400 Gesuche x Fr. 100.00 pro Gesuchsprüfung) und 3.2 Mio. Franken (400 Gesuche x Fr. 7'910.00 pro Gesuch + 400 Gesuche x Fr. 100.00 pro Gesuchsprüfung) erforderlich. Bis 2035 bzw. innert 13 Jahren würde daraus ein Betrag zwischen 38 Mio. Franken (13 Jahre x 2.9 Mio. Franken pro Jahr) und 42 Mio. Franken (13 Jahre x 3.2 Mio. Franken pro Jahr) resultieren. Die produzierte Kilowattstunde Elektrizität würde den Kanton Appenzell Ausserrhoden mit Berücksichtigung der oben genannten Förderbeiträge und einer Anlagenlebensdauer von 25 Jahren zwischen 1.84 bis 2.03 Rappen kosten.

b) Formulierung „im Kanton selbst“ in Abs. 5

Der Kantonsrat wies den Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft zu Art. 2 Abs. 5 zurück und beauftragte den Regierungsrat, die Bestimmung auf die 2. Lesung zu überarbeiten. Konkret ging es um die Formulierung „im Kanton selbst“, welche sprachlich nicht korrekt sei und so verstanden werden könne, dass der Kanton selbst die Produktion von erneuerbaren Energien ausbaue (Wortprotokoll, S. 274 f.).

Vorab muss festgestellt werden, dass der vom Kantonsrat zur Überarbeitung zurückgewiesene Art. 2 Abs. 5 zu unbestimmt formuliert ist. Der Bestimmung fehlt es an normativem Gehalt, da sie nichts Konkretes über die Grundsätze und Ziele aussagt. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung und der zu dieser Bestimmung in der



1. Lesung im Kantonsrat geführten Diskussionen hat sich der Regierungsrat umfassend mit den allgemeinen Bestimmungen in Art. 1 bis Art. 3 auseinandergesetzt.

Sowohl die Kommission Bau und Volkswirtschaft als auch der Kantonsrat und die Initiative „ErneuerbAR“ fordern eine fortschrittliche Energiepolitik mit auf Gesetzesstufe verankerten messbaren Zielen. Dieses Anliegen hat der Regierungsrat aufgenommen und die Einleitungsartikel vollständig überarbeitet. Mit den überarbeiteten Bestimmungen soll aufgezeigt werden, dass das Energiegesetz inskünftig nicht mehr nur die energetischen Bauvorschriften zum Gegenstand hat. Neu sollen auch die angestrebte Förderung des Ausbaus der Erzeugung von erneuerbaren Energien und der Beitrag des Kantons zur Sicherheit der Energieversorgung, zu den Energie- und Klimazielen des Bundes sowie zur Erreichung der Klimaneutralität konkret in den allgemeinen Bestimmungen „Zweck und Gegenstand“ (Art. 1), „Grundsätze und Ziele“ (Art. 2) und „Energiepolitik“ (Art. 3 Abs. 1) berücksichtigt werden. Der Regierungsrat beantragt daher eine umfassende Neuformulierung dieser Einleitungsartikel.

2. Art. 3

Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft zu, Art. 3 Abs. 4 wie folgt zu ändern: „Der Regierungsrat überwacht die Zielsetzung. Er berichtet dem Kantonsrat alle vier Jahre und macht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Massnahmen und des Energiekonzepts.“ Diese Formulierung gewährt dem Regierungsrat lediglich ein Vorschlagsrecht für die inhaltliche Gestaltung der Planung. Die Planungshoheit wird damit sinngemäss auf den Kantonsrat verschoben, was der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung widerspricht. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat auf die 2. Lesung die folgende Formulierung: „Der Regierungsrat überwacht die Zielerreichung und sorgt für die Weiterentwicklung des Energiekonzepts. Er erstattet dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht.“

3. Art. 3b

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, bat den Regierungsrat in der 1. Lesung, sich auf die 2. Lesung nochmals zu überlegen, ob es nicht Sinn machen würde, diesen Artikel beizubehalten (Wortprotokoll, S. 284). Der Inhalt dieser speziellen Auskunftspflicht für die Energieversorgungsunternehmen wurde in die allgemeine Bestimmung in Art. 19 Abs. 2 überführt. Da der ehemalige Art. 3b nicht über den neuen Inhalt von Art. 19 Abs. 2 hinausgeht, bleibt der Regierungsrat der Ansicht, dass dieser Artikel aufzuheben ist, und verzichtet auf einen neuen Antrag.

4. Art. 10a

a) Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage

Der Kantonsrat wies die Anträge des Regierungsrates und der Kommission Bau und Volkswirtschaft zu Art. 10a zurück und beauftragte den Regierungsrat, „einen neuen Abs. 3 mit folgendem Inhalt zu formulieren: Als Alternative zur Eigenstromerzeugung ist eine Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromproduktionsanlage auf Basis erneuerbarer Energien auf dem Gemeinde- oder Kantonsgebiet zuzulassen. Die Anforderungen für die gemeinschaftlichen Anlagen sollen mindestens 50 % höher liegen.“ (Wortprotokoll, S. 285 ff.).



Der Regierungsrat hat die Bestimmungen zu Art. 10a nach den Vorgaben des Kantonsrates aus der 1. Lesung formuliert und stellt entsprechend Antrag. Die Alternative einer Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage ist nun in Abs. 2 geregelt. In diesem Zusammenhang wurden Abs. 1 und Abs. 3 gesetzestechnisch und sprachlich bereinigt. Inhaltlich bleiben sie unverändert. Die Details sollen nach den folgenden Überlegungen in der Energieverordnung geregelt werden.

Der Teil E des Basismoduls der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2014 (MuKE 2014) verlangt, dass jeder Neubau einen Teil seines Strombedarfs durch eine Stromerzeugungsanlage in, auf oder an der Baute decken muss. Dies geschieht in der Regel mit einer PVA. Die geforderte Anlagengrösse richtet sich nach der Energiebezugsfläche (EBF) des Gebäudes und beträgt 10 Watt pro Quadratmeter (W/m^2). Bei einem Einfamilienhaus mit durchschnittlicher Grösse ($200 m^2$ EBF) beträgt die Eigenstromerzeugungsleistung demnach mindestens 2 Kilowatt ($200 m^2 \times 10 W/m^2$). Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass im Normalfall bei Bauten dieser Grösse (Einfamilienhäuser) nicht nur 2 Kilowatt, sondern mindestens 5 bis 6 Kilowatt installiert werden, was mit den stark sinkenden Kosten pro zusätzlichem Kilowatt Installationsleistung bei steigender Anlagengrösse zusammenhängt. Zum Vergleich: Bei einer 2 Kilowatt-PVA sind die Gesamtkosten pro Kilowatt Installationsleistung etwa doppelt so gross wie bei einer 6 Kilowatt-PVA.

Aus den vorgängig genannten Gründen müsste somit die geforderte Stromerzeugungsleistung bei einer Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage verdreifacht werden, damit dieselbe Wirkung wie bei einer Anlage in, auf oder an der Baute resultieren würde ($30 W/m^2$ EBF anstelle von $10 W/m^2$ EBF). Die entsprechenden Anforderungen sollen in der Verordnung zum Energiegesetz (Energieverordnung; kEnV; bGS 750.11) geregelt werden (vgl. Art. 19a^{bis} des Entwurfs des Departements Bau und Volkswirtschaft mit den vorgesehenen Änderungen der Energieverordnung).

Die MuKE 2014 verlangen bei der Eigenstromerzeugung keine grössere Anlage als 30 kW. Damit wird berücksichtigt, dass bei hohen und kompakten Bauten vergleichsweise weniger Dachfläche zur Verfügung steht. Zudem ist bei Anlagen ab 30 kW eine aufwändige Lastgangmessung vorgeschrieben und es sind sehr oft teure Netzverstärkungsmassnahmen notwendig. Diese Begrenzung macht nur bei Eigenstromerzeugungsanlagen in, auf oder an der Bauten Sinn. Bei einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage würde sie verhindern, dass trotz zahlreicher Beteiligungen nie mehr als 30 kW verlangt werden könnte. Deshalb muss die Obergrenze von 30 kW bei der Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage aufgehoben werden (vgl. Art. 19a^{bis} des Verordnungsentwurfs).

Erweiterungen von bestehenden Gebäuden, bei welchen die neu geschaffene Energiebezugsfläche weniger als $50 m^2$ oder maximal 20 % der Energiebezugsfläche des bestehenden Gebäudeteiles und nicht mehr als $1'000 m^2$ beträgt (Bagatell-Erweiterungen), sind, analog zu Art. 10, von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung befreit. Für den Fall, dass eine eigene PVA aufgrund der Verschattung durch Nachbargebäude/-bäume oder der Topografie nicht möglich oder unverhältnismässig ist, sehen die MuKE 2014 eine Ersatzabgabe vor. Darauf wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden verzichtet, da es durch die Möglichkeit einer Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage in jedem Fall eine Alternative gibt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Energie möglichst dort produziert werden soll, wo sie auch verbraucht wird – beim Gebäude selbst. Dadurch wird das öffentliche Stromnetz entlastet und zusätzliche Netzausbaukosten können minimiert werden. Daraus resultiert auch die Motivation, den Eigenverbrauchsanteil zu erhöhen, was sich wiederum positiv auf die Netzbelastung auswirkt. Bei einer Verdreifachung der geforderten



Stromerzeugungsleistung bei der Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage entspricht die Wirkung in etwa derjenigen des Teils E des Basismoduls der MuKE 2014, was aus Sicht des Regierungsrates unbedingt der Fall sein muss.

b) Formulierung „Gemeinde- und Kantonsgebiet“

Kantonsrätin Alder, Herisau, bat den Regierungsrat und die Kommission Bau und Volkswirtschaft, sich auf die 2. Lesung nochmals mit der Formulierung und Regelung zum Ausdruck „Gemeinde- und Kantonsgebiet“ in Art. 10a Abs. 2 und Art. 2 Abs. 5 auseinanderzusetzen (Wortprotokoll, S. 307).

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Ziele aus Art. 2 nur dann erreicht werden können, wenn solche Gemeinschaftsanlagen im Kanton Appenzell Ausserrhoden errichtet werden. Die Ziele verpflichten den Kanton Appenzell Ausserrhoden, weshalb der aus erneuerbaren Energien erzeugte Strom auch aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden stammen muss, damit diese Ziele erreicht werden können. Bei der Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage gemäss Art. 10a Abs. 2 ist es deshalb das vordergründige Ziel, dass der Strom auf dem Kantonsgebiet erzeugt wird. Da es sich bei der Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage lediglich um den Einkauf in eine solche und nicht um den direkten physischen Anschluss handelt, ist ein möglichst naher Standort der Gemeinschaftsanlage nicht erforderlich. Die damit einhergehende Wertschöpfung soll zudem im Kanton bleiben. Daher verzichtet der Regierungsrat auf eine Streichung dieser Formulierung.

5. Art. 10b

a) Modelle für die Umsetzung von Abs. 1

Die Kommission Finanzen, verschiedene Fraktionen und Mitglieder des Kantonsrates erwarteten vom Regierungsrat, dass er im Hinblick auf die 2. Lesung aufzeigt, welche Modelle für die Umsetzung von Art. 10b Abs. 1 denkbar sind, mit welcher Wirkung diese Modelle hinsichtlich der eingesparten fossilen Brennstoffe bzw. der eingesparten CO₂-Emissionen im Gebäudebereich verbunden sind und mit welchen finanziellen Folgen für den Kanton zu rechnen ist (Wortprotokoll, S. 250 ff. und 287 ff.).

Der Gebäudepark des Kantons Appenzell Ausserrhoden gehört nicht nur zu den ältesten der Schweiz, es werden auch rund zwei Drittel aller bestehenden Bauten mit fossilen Brennstoffen beheizt. Ein Umstieg auf erneuerbare Energien ist deshalb vor allem beim Gebäudebestand umso wichtiger. Im Teil F des Basismoduls der MuKE 2014 wird dementsprechend beim Ersatz von Wärmeerzeugern in bestehenden Wohnbauten ein Höchstanteil von 90 % an nicht erneuerbaren Energien festgelegt. Mit anderen Worten soll zukünftig ein Teil der Wärme aus erneuerbaren Energien gewonnen werden. Nach Art. 10b Abs. 1 in der Fassung gemäss 1. Lesung im Kantonsrat soll beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung vollständig auf erneuerbare Energien umgestellt werden, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt. Wenn aufgezeigt werden kann, dass ein mit ausschliesslich erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem entweder technisch nicht möglich ist oder zu Mehrkosten führt, gilt der Teil F des Basismoduls der MuKE 2014. Gemäss diesem muss zukünftig beim Ersatz von Öl- oder Gasheizungen in schlecht gedämmten Wohnbauten in jedem Fall mindestens 10 % des Wärmebedarfs entweder mit erneuerbaren Energien gedeckt oder eingespart werden. Die Berechnungsweise, die Standardlösungen und die Ausnahmen werden auf der Grundlage von Art. 10b Abs. 3 in der Energieverordnung geregelt (vgl. Art. 14a^{bis} ff. des Verordnungsentwurfs).



Die Bestimmung greift nur, wenn der komplette Wärmeerzeuger ersetzt wird. Dagegen ist zum Beispiel ein Brennerersatz nach wie vor ohne weitere energetische Auflagen möglich.

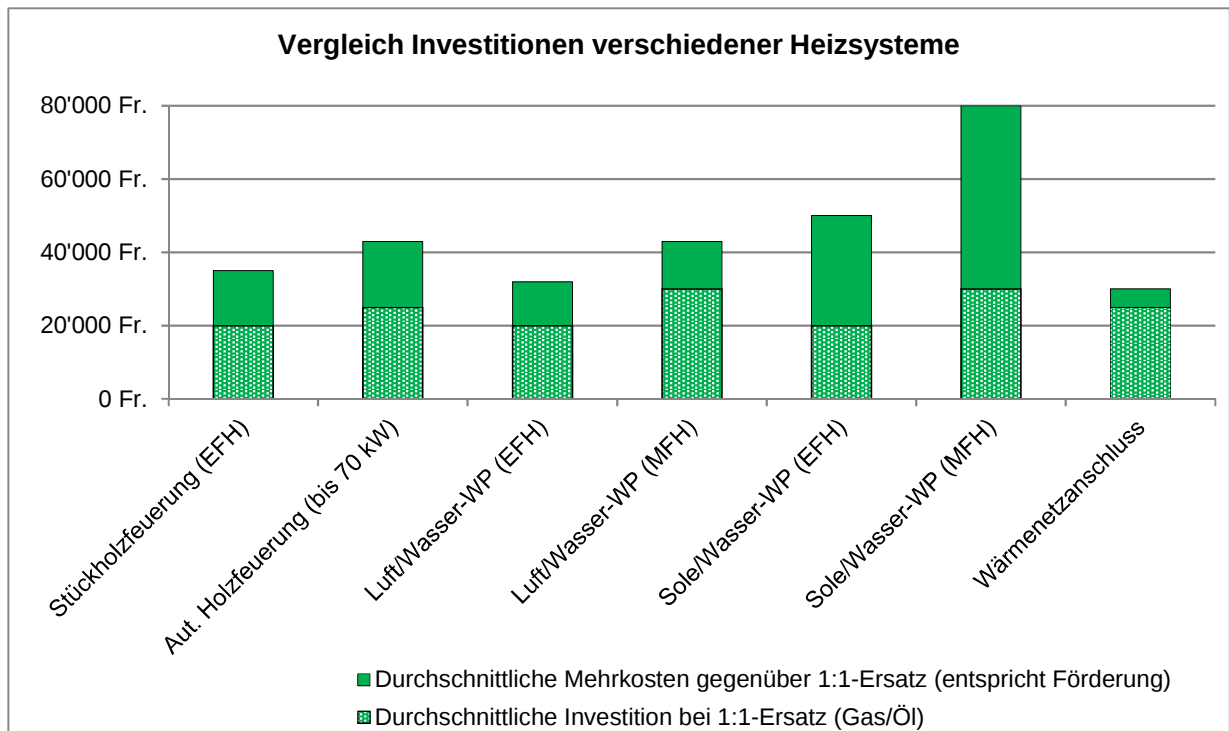
Für die Umsetzung von Art. 10b Abs. 1 in der Fassung gemäss 1. Lesung im Kantonsrat sind zwei Modelle denkbar. Dabei werden für die Berechnung der Mehrkosten entweder nur die **Investitionen (Modell 1)** oder die gesamten **Lebenszykluskosten (Modell 2)** berücksichtigt.

Modell 1: Investitionen (sogenanntes Basler-Modell):

Beim Modell 1 werden zur Bestimmung der Mehrkosten ausschliesslich die Investitionen – abzüglich allfälliger Fördergelder – berücksichtigt. Der Vergleich wird jeweils zwischen dem kostengünstigsten und technisch machbaren mit erneuerbaren Energien betriebenen und den mit fossilen Brennstoffen betriebenen Wärmeerzeugern geführt. Für den Nachweis sind mindestens zwei Offerten von einer Heizungsfirma erforderlich. Eine Offerte für ein mit fossilen Energien betriebenes Heizsystem (Öl- oder Gasheizung) und eine Offerte für ein technisch mögliches, mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem (Fernwärmeanschluss, Wärmepumpeheizung). Wenn der Gesuchsteller nachweisen kann, dass die Gesamtinvestitionen für die Öl- oder Gasheizung günstiger sind als diejenigen für einen Fernwärmeanschluss (falls verfügbar), eine Luft/Wasser-Wärmepumpe und eine Erdsonden-Wärmepumpe (falls zulässig) – wobei die Fördergelder berücksichtigt werden müssen –, darf wieder eine Öl- oder Gasheizung installiert werden. Dies, sofern der Anteil an nichterneuerbaren Energien 90 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet (Art. 10b Abs. 2). Bei diesem Modell besteht die Gefahr, dass die Offerte nicht den Tatsachen entspricht („Freundschaftsofferte“). Die Offerte ist kaum überprüfbar, da der Vollzugsstelle die Gegebenheiten vor Ort unbekannt sind und sich die Offertsumme aus verschiedensten Einzelpositionen zusammensetzt, welche objektspezifisch stark variieren.

Mit den aktuellen Fördersätzen im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist in praktisch allen Fällen der Ersatz durch ein mit fossilen Brennstoffen betriebenes Heizsystem günstiger als der Umstieg auf erneuerbare Energien, womit Art. 10b Abs. 1 nie zur Anwendung käme. Um eine Zusatzwirkung zu erreichen, müssten die Mehrkosten somit subventioniert werden.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind aktuell rund 10'000 fossil oder rein elektrisch betriebene Heizungen in Betrieb. Bei einer Anlagenlebensdauer von 25 Jahren resultieren somit jährlich rund 400 Heizungen, welche ersetzt werden müssen. In der folgenden Grafik (Grafik 4: Vergleich Mehrinvestitionen von mit erneuerbaren Energien gegenüber mit fossil betriebenen Heizsystemen) sind die durchschnittlichen Investitionskosten verschiedener Heizsysteme dargestellt. Zusätzlich sind die Mehrinvestitionskosten von mit erneuerbaren Energien gegenüber von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizsystemen ersichtlich. Dabei ist zu beachten, dass es sich um Erfahrungswerte handelt, welche, je nach Objekt, stark abweichen können.



Grafik 4: Vergleich Mehrinvestitionen von mit erneuerbaren Energien gegenüber mit fossilen Energien betriebenen Heizsystemen

Die detaillierte Berechnung der zusätzlich erforderlichen kantonalen Fördergelder (Kantonsmittel) mit Berücksichtigung der Anzahl Anlagen pro Heizungskategorie (Basis für den Anteil bilden die Fördergesuche der letzten drei Jahre) sowie der erforderlichen Erhöhung der Fördersätze pro Anlagenersatz ist in der folgenden Tabelle (Tabelle 1: Jährlich zusätzlich erforderliche Fördergelder pro Heizungskategorie bei Übernahme der Mehrinvestitionen) dargestellt.

Neues Heizsystem bei Anlagenersatz	Anzahl Heizungsanlagen	Erhöhung Förderbeiträge pro Anlagenersatz [Fr.]	zusätzliche Fördergelder pro Heizungskategorie [Fr.]
Stückholzfeuerung (EFH)	17	12'000.00	200'000.00
Aut. Holzfeuerungen (bis 70 kW)	27	12'400.00	330'000.00
Luft/Wasser-WP (EFH)	101	9'700.00	980'000.00
Luft/Wasser-WP (MFH)	98	10'500.00	1'030'000.00
Sole/Wasser-WP (EFH)	50	22'500.00	1'130'000.00
Sole/Wasser-WP (MFH)	49	39'900.00	1'960'000.00
Wärmenetzanschlüsse	57	5'500.00*	310'000.00
Total	400		5'940'000.00
Zusätzliche Kantonsmittel (1/3 Kanton + 2/3 Bund)			1'980'000.00**

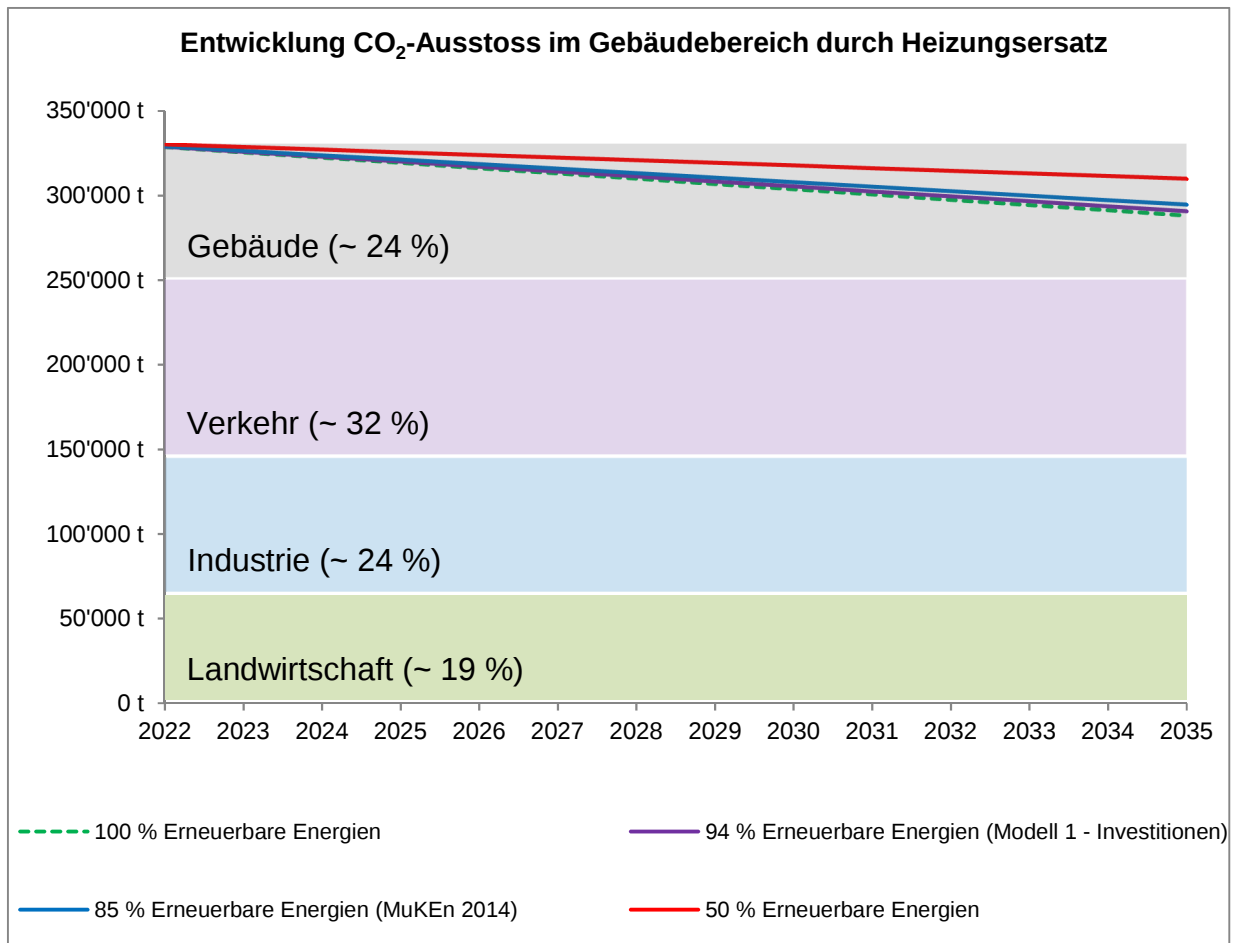
* Erhöhung des Anreizes ist zwingend erforderlich, da der Wärmenetzanschluss allen anderen Systemen aus ökologischer Sicht vorzuziehen ist.
 ** Da die zur Verfügung stehenden Mittel aus der CO₂-Abgabe gedeckelt sind und dieser Deckel voraussichtlich 2023 erreicht sein wird, wird sich der Anteil des Bundes gemäss Verfügbarkeit der Mittel reduzieren bzw. der Anteil der Kantonsmittel erhöhen.

Tabelle 1: Jährlich zusätzlich erforderliche Fördergelder pro Heizungskategorie bei Übernahme der Mehrinvestitionen



Es ist zu berücksichtigen, dass durch die massiv erhöhten Förderbeiträge pro Anlagenersatz mit zusätzlichen Vollzugskostenbeiträgen vom Bund gerechnet werden kann. Dies hängt damit zusammen, dass sich der Vollzugskostenbeitrag als prozentualer Anteil der gewährten Globalbeiträge vom Bund berechnet. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass für die Fördergesuchsprüfung keine zusätzlichen Gelder erforderlich wären.

Den zusätzlichen Kantonsmitteln in der Höhe von jährlich rund 2 Mio. Franken bzw. 26 Mio. Franken über 13 Jahre bis 2035 infolge Erhöhung der Förderbeitragssätze, welche für die Umsetzung des Modells 1 notwendig wären, steht die zu erwartende Mehrwirkung entgegen. Der Kanton Luzern vollzieht schon seit dem 1. Januar 2019 den Teil F des Basismoduls der MuKEn 2014 und verlangt bei einem Heizungersatz folglich mindestens 10 % erneuerbare Energien. Gemäss einer Auswertung von rund 730 Baugesuchen im Jahr 2019 wurde bei 85 % der ersetzten Heizsysteme vollständig auf erneuerbare Energien umgestellt. Im Kanton Basel-Stadt betrug dieser Anteil – trotz der äusserst attraktiven Förderbeiträge – lediglich 1 % mehr; im Jahr 2019 wurde im Kanton Basel-Stadt bei 86 % der ersetzten Heizsysteme vollständig auf erneuerbare Energien umgestellt. Wird anstelle der Anzahl Heizungen die gesamthaft installierte Leistung (Summe der Leistung aller Heizungen) betrachtet, resultiert im Kanton Basel-Stadt ein erneuerbarer Anteil von 94 %. Die unterschiedlichen Werte im Kanton Basel-Stadt können dadurch begründet werden, dass der Kanton über einen grossen Anteil an Wärmenetzen mit Heizzentralen verfügt, welche generell mit grossen Heizungen betrieben werden. Die Mehrkosten bei einem mit erneuerbaren Energien betriebenen Heizsystem lassen sich bei grösseren Heizungen bzw. einem grösseren Energiebedarf tendenziell besser amortisieren, was einen Umstieg – im Gegensatz zu kleineren Heizungen – begünstigt. Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden würde dies bedeuten, dass die Mehrwirkung in Anwendung des Modells 1 im Vergleich zu den MuKEn 2014 zwischen 1 % und 9 % liegen dürfte. Die prognostizierte Entwicklung des CO₂-Ausstosses durch die neuen Bestimmungen beim Heizungersatz im Kanton Appenzell Ausserrhoden – mit Berücksichtigung von verschiedenen Szenarien – ist in der folgenden Grafik (Grafik 5: Entwicklung CO₂-Ausstoss im Gebäudebereich durch Heizungersatz bei verschiedenen Szenarien) dargestellt.



Grafik 5: Entwicklung CO₂-Ausstoss im Gebäudebereich durch Heizungsersatz bei verschiedenen Szenarien

Bei der Umsetzung des Teils F des Basismoduls der MuKEN 2014 (vgl. Art. 10b Abs. 2: mindestens 10 % erneuerbare Energien beim Heizungsersatz) ist keine Aufstockung der Fördersätze nötig. Bei den aktuellen Beitragssätzen und mit Berücksichtigung der Bundesmittel würde die substituierte, mit fossilen Brennstoffen erzeugte Kilowattstunde weniger als einen Rappen Kantonsmittel beanspruchen. Bei Anwendung des Basler-Modells – mit Ausfinanzierung der Mehrinvestitionen – kostet die Mehrwirkung mindestens 19 Rappen pro zusätzlich eingesparte Kilowattstunde (zusätzliche kantonale Fördergelder geteilt durch zusätzliche Wirkung in Kilowattstunden). Jede zusätzlich eingesparte Tonne CO₂ kostet den Kanton rund Fr. 500.00 (zusätzliche kantonale Fördergelder geteilt durch zusätzliche Wirkung in eingesparte Tonnen CO₂). Zum Vergleich: Die CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe (Heizöl oder Erdgas) beträgt im Moment lediglich Fr. 96.00 pro Tonne.

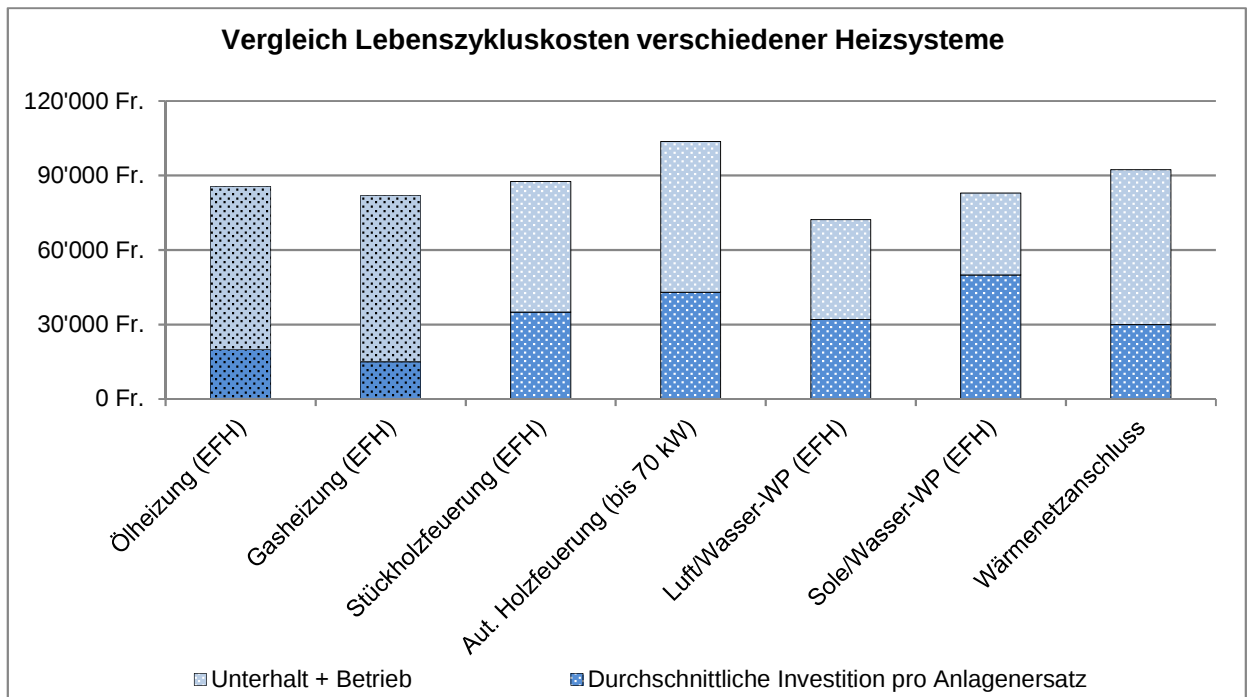
Mit der Anwendung des Modells 1 können beim Ersatz von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Wärmeerzeugern zusätzlich 1 % bis 9 % fossile Brennstoffe/CO₂ eingespart werden. Allerdings hat dieses Modell bezüglich zusätzlicher Energie-/CO₂-Wirkung ein sehr schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Modell 2: Lebenszykluskosten

Bei einer Vollkostenrechnung werden die gesamten Kosten über die Lebensdauer der Anlage betrachtet (Lebenszykluskosten). Es werden nicht nur die Investitionen für den Anlagenersatz, sondern auch die Kosten für

den Betrieb und den Unterhalt berücksichtigt. Diese zusätzlichen Kosten betragen oft – über die Anlagenlebensdauer betrachtet – ein Mehrfaches der Investitionen. Aus diesem Grund lassen sich Mehrinvestitionen in effiziente Heizsysteme sehr oft amortisieren.

In der folgenden Grafik (Grafik 6: Vergleich Lebenszykluskosten von mit erneuerbaren Energien gegenüber von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizsystemen) sind die verschiedenen Heizsysteme einander gegenübergestellt. Es handelt sich hierbei um Erfahrungswerte, welche je nach Objekt stark abweichen können.



Grafik 6: Vergleich Lebenszykluskosten von mit erneuerbaren Energien gegenüber von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizsystemen

Für die Beurteilung der Lebenszykluskosten ist ein Vergleich der Gestehungskosten für die Heizwärme verschiedener Heizsysteme nötig. Dieser Vergleich muss zusammen mit dem Gesuch für den Ersatz eines Wärmeerzeugers eingereicht werden. Die Gestehungskosten für die Heizwärme ergeben sich aus der Summe der jährlichen Energiekosten, der jährlichen Betriebskosten sowie der Tilgung und Verzinsung der Investitionen, wobei Förderbeiträge zu berücksichtigen sind.

Folgende Anforderungen würden in der Energieverordnung geregelt: Die Abschreibungszeiten richten sich nach der paritätischen Lebensdauertabelle (Herausgeber: Schweizerischer Hauseigentümerverband und Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband); für die Kosten der elektrischen Energie gilt der von der eidgenössischen Elektrizitätskommission publizierte Durchschnittsstrompreis der letzten vier Kalenderjahre im Kanton Appenzell Ausserrhoden für das Standardprodukt des zutreffenden Verbraucherprofils; für die Kosten von Heizöl, Erdgas und Holz gelten die Daten des Bundesamts für Statistik (Durchschnitt der letzten vier Kalenderjahre); als Diskontsatz gilt der vom Bundesamt für Wohnungswesen vierteljährlich erhobene hypothekarische Referenzzinssatz bei Mietsverhältnissen; für die Teuerung gilt der Landesindex der Konsumentenpreise; für die CO₂-Abgabe gilt der Mittelwert zwischen dem Abgabesatz im Jahr der Bewilligung und dem Maximal-

satz gemäss dem CO₂-Gesetz; bei der Mehrwertsteuer wird der im Jahr der Bewilligung einer Heizungsanlage geltende Satz berücksichtigt.

Das Amt für Umwelt würde die zu verwendenden Rechenwerte publizieren und eine Rechenhilfe zur Verfügung stellen. Der Vergleich wird jeweils zwischen dem kostengünstigsten und technisch machbaren mit erneuerbaren Energien betriebenen und den mit fossilen Brennstoffen betriebenen Wärmeerzeugern geführt. Um die kostengünstigste Variante eruieren zu können, ist der Vergleich zu einer Luft/Wasser-Wärmepumpenheizung und einer Erdsonden-Wärmepumpenheizung (falls eine Erdsondenbohrung am Standort zulässig) – sowie, falls verfügbar, zu einem Anschluss an eine Fernwärmeversorgung – erforderlich. Das Modell 2 bedeutet einen sehr grossen vollzugstechnischen Mehraufwand. Es müssen zusätzliche Vollzugshilfen geschaffen und ein Software-Tool zur Verfügung gestellt werden (mit jährlichem Unterhalt und Aktualisierung der Daten). Zusätzlich ist die Prüfung der Baugesuche für einen Wärmeerzeugerersatz bei diesem Modell im Vergleich zum Vollzug gemäss dem Teil F des Basismoduls der MuKE 2014 (Art. 10b Abs. 2) viel aufwändiger. Beim Vollzug gemäss MuKE 2014 (Art. 10b Abs. 2) muss lediglich kontrolliert werden, ob eine von elf Standardlösungen umgesetzt wird. Genau wie beim Basler-Modell stützt sich die Kostenberechnung auf Basis der Unternehmerofferten. Es muss auch bei diesem Modell davon ausgegangen werden, dass wenn sich ein Gebäudebesitzer nicht zum Umstieg auf erneuerbare Energien überzeugen lässt, die Manipulation des Nachweises („Freundschaftsofferte“) dahingehend möglich ist, dass die Vollzugsbehörde keine Möglichkeit zur Intervention hat.

Eine Aufstockung des kantonalen Förderbudgets ist auch beim Modell 2 erforderlich. Denn auch wenn einem Hauseigentümer aufgezeigt werden kann, dass ein Umstieg auf ein vollständig mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem über die Anlagenlebensdauer günstiger ist als ein 1:1-Ersatz durch eine Öl- oder Gasheizung, muss der Hauseigentümer auch in der Lage sein, die Mehrinvestitionen zu finanzieren. Aus einer Erhöhung der Beitragssätze um durchschnittlich Fr. 3'750.00 pro Anlage (Mittelwert mit Berücksichtigung von kleineren und grösseren Anlagen) resultieren zusätzliche Fördergelder in der Höhe von 1.5 Mio. Franken pro Jahr (400 x Fr. 3'750.00), wobei der Bund in Anlehnung an das Gebäudeprogramm maximal zwei Drittel übernehmen sollte. Dies bedeutet somit mindestens zusätzliche 0.5 Mio. Franken Kantonsmittel pro Jahr. Durch die zusätzlichen Vollzugskostenbeiträge vom Bund infolge der Globalbeitragsberechtigung der Massnahme muss nur von geringen Zusatzaufwänden für die Fördergesuchsprüfung ausgegangen werden. Die Kosten der zusätzlichen substituierten, mit fossilen Brennstoffen erzeugten Kilowattstunde betragen auf diese Weise – in Abhängigkeit der Wirkung – mindestens 5 Rappen (zusätzliche kantonale Fördergelder geteilt durch zusätzliche Wirkung in Kilowattstunden).

Das Modell 2 bewirkt einen sehr grossen Mehraufwand im Vollzugsbereich. Da noch kein Kanton Erfahrungen beim Vollzug und der Wirkung dieses Modells hat, können keine detaillierten Aussagen über die prognostizierte Wirkung gemacht werden. Damit einer grossen Anzahl von Härtefällen entgegengewirkt werden könnte, müsste zusätzlich das Förderbudget aufgestockt werden.

„Modell MuKE“

Der Regierungsrat ist nach eingehender rechtlicher Prüfung der Ansicht, dass die auf Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft eingefügte Bestimmung in Art. 10b Abs. 1 gegen das Bestimmtheitsgebot verstösst. Weder die „technische Möglichkeit“ noch „keine Mehrkosten“ bilden ein taugliches Abgrenzungskriterium für ihre Anwendung. Offen ist insbesondere, wie der Nachweis betreffend „keine Mehrkosten“ zu erbringen ist und was die Basis für den Vergleich sein soll. Die Nachweispflicht dürfte die Praxis vor erhebliche Probleme stellen.



Die Bestimmungen zum Wärmeerzeugersersatz der MuKE 2014 sind der Fassung gemäss 1. Lesung im Kantonsrat daher bereits aus rechtlichen Überlegungen vorzuziehen.

Das „Modell MuKE“ ist dem Modell 1 (Investitionen) und dem Modell 2 (Lebenszykluskosten) nach Ansicht des Regierungsrates aber nach wie vor auch aus energiepolitischen Überlegungen vorzuziehen. Es schreibt bei einem Heizungsersatz einen Anteil von 10 % an erneuerbaren Energien vor. Trotz dieses vermeintlich kleinen Anteils wird gemäss Erfahrungen aus anderen Kantonen eine Erfolgsquote von rund 85 % (nicht lediglich 10 %) an erneuerbaren Energien erreicht. Dies hängt damit zusammen, dass in den meisten Fällen ein Umstieg auf ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem günstiger ist als der Wiedereinbau einer Öl- oder Gasheizung mit dem zusätzlich einzuhaltenden Mindestanteil von 10 % erneuerbaren Energien. In denjenigen Fällen, in welchen ein Umstieg auf ein vollständig mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem unverhältnismässig teuer oder technisch nicht möglich ist, hat der Gebäudeeigentümer beim „Modell MuKE“ die Möglichkeit, eine von elf Standardlösungen umzusetzen bzw. die bei seinem Objekt effizienteste und kostengünstigste Variante und somit auch eine finanziell tragbare Lösung zu realisieren. Ein unüberlegter 1:1-Ersatz bzw. Wiedereinbau einer Öl- oder Gasheizung wird verhindert. Diese Bestimmung ist daher so liberal wie möglich und dennoch äusserst wirksam. Zudem sind die Vollzugsaufwände verhältnismässig gering. Die Umsetzung des „Modells MuKE“ benötigt im Gegensatz zu den anderen beiden Modellen keine Erhöhung der kantonalen Förderbeitragssätze. Die Kosten der substituierten, mit fossilen Brennstoffen erzeugten Kilowattstunde betragen – unter Berücksichtigung der bestehenden Fördersätze beim Heizungsersatz – unter einem Rappen (kantonale Fördergelder geteilt durch Wirkung in Kilowattstunden).

Von allen drei Modellen weist das „Modell MuKE“ das beste Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis auf. Das heisst, mit klar definierten Anforderungen und unterstützender Wirkung des vorhandenen Förderprogramms Energie kann eine grosse Effektivität in Bezug auf den Umstieg auf ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem bewirkt werden. Ohne zusätzlich erforderliche Fördermittel und Zusatzaufwände wird mit dem „Modell MuKE“ in 85 % der Fälle erreicht, dass ein mit fossilen Energien betriebenes Heizsystem durch ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem ersetzt wird. Die beiden anderen Modelle (Investition und Lebenszykluskosten) hingegen sind aufgrund ihrer geringen Mehrwirkung gegenüber dem „Modell MuKE“ und den zusätzlich erforderlichen Fördermitteln in der Höhe von Fr. 2'000'000.00 bzw. Fr. 500'000.00 unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsprinzips, wonach öffentliche Aufgaben wirtschaftlich und zweckmässig zu erfüllen sind, abzulehnen. Da dem Kanton Appenzell Ausserrhoden nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen, der Regierungsrat diese begrenzten Mittel im Hinblick auf die Erreichung der Ziele gemäss Art. 2 in die Förderung des Ausbaus der Erzeugung von erneuerbaren Energien investieren will und die grösste Hebelwirkung beim „Modell MuKE“ zu erwarten ist, beantragt der Regierungsrat auf die 2. Lesung im Kantonsrat für Art. 10b die Rückkehr zu den Bestimmungen der MuKE 2014 gemäss dem Antrag zuhanden der 1. Lesung.

Bei einer Ablehnung dieses Antrags spricht sich der Regierungsrat für die Anwendung des Modells 2 (Lebenszykluskosten) aus. Dieses Modell ist aufgrund des Kosten-Wirksamkeits-Verhältnisses noch eher vertretbar, da die zu erwartende Wirkung etwas grösser sein wird als beim „Modell MuKE“ und die zusätzlich erforderlichen Fördermittel nur einen Viertel des Modells 1 (Investitionen) betragen.

b) Biogas als Standardlösung

Kantonsrätin Bodenmann, Waldstatt, wünschte vom Regierungsrat einen Vorschlag auf die 2. Lesung, wie Biogas im Gesetz oder in der Verordnung als Standardlösung beim Ersatz des Wärmeerzeugers Niederschlag

finden und während einer beschränkten Zeit im Sinne einer Härtefalllösung akzeptiert werden könnte (Wortprotokoll, S. 307).

Der Teil F des Basismoduls der MuKE 2014 sieht die Verwendung von Biogas nicht vor. Das ist aus der Sicht des Regierungsrates aus den folgenden Gründen richtig: Bei den MuKE 2014 handelt es sich um Bauvorschriften und nicht um Betriebsvorschriften; es ist keine vollzugstaugliche und rechtskonforme Lösung vorhanden; die Qualität und Quantität von ausländischem Biogas ist fragwürdig bzw. nicht kontrollierbar (Biogasproduktion aus Nahrungsmitteln, Doppelzählungen bzw. Mehrfachanrechnung vom ökologischen Mehrwert etc.); das gesamte einspeisbare Schweizer Biogaspotenzial beträgt 3.7 TWh und somit nur etwa 10 % des gesamten Erdgasverbrauchs (2019: 32 TWh); vor allem im Hochtemperaturbereich – beispielsweise zur Erzeugung von Prozessenergie in der Industrie – ist eine Substitution von Erdgas sehr schwierig; das mengenmässig begrenzte Angebot von einheimischem Biogas soll für diese Zwecke verwendet werden; bei einem Heizungsersatz soll möglichst in ein modernes Heizsystem investiert werden (weg von Gasheizungen).

Schweizweit wurde während der letzten zwanzig Jahre fast jede zweite Ölheizung durch ein anderes System ersetzt. Beim anderen System handelte es sich mehrheitlich um eine Gasheizung, also wiederum um ein mit fossilen Brennstoffen betriebenes Heizsystem. Jede heute installierte Gasheizung stösst die nächsten 15 Jahre umweltschädliches Kohlendioxid aus. Der Regierungsrat verzichtet daher auf einen Antrag, mit welchem Biogas beim Ersatz des Wärmeerzeugers als Standardlösung Niederschlag finden würde.

6. Art. 12a

Kantonsrat Raschle, Schwellbrunn, appellierte an den Regierungsrat und die Kommission Bau und Volkswirtschaft, die Einführung einer Meldepflicht für den Einbau einer Wärmepumpenheizung oder eines Wärmepumpenboilers im Haus anstelle einer Bewilligungspflicht nochmals zu prüfen (Wortprotokoll, S. 296).

Art. 12a regelt die energierechtliche Bewilligungspflicht, nicht die baurechtliche Bewilligungspflicht. Der Einbau eines Wärmepumpenboilers im Haus ist aus baurechtlicher Sicht nicht bewilligungspflichtig. Der Einbau einer Wärmepumpenheizung hingegen ist derzeit aus baurechtlicher Sicht sowohl im als auch neben dem Haus bewilligungspflichtig. Daher würde die baurechtliche Bewilligungspflicht auch bei einer Einführung einer energierechtlichen Meldepflicht nicht wegfallen. Mit dem Einbau einer Wärmepumpenheizung im Keller sind nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (vgl. Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Baubewilligungspflicht). Die rechtlichen Vorgaben sind zwingend einzuhalten und müssen durch die Behörde verbindlich geprüft werden. Dies betrifft u.a. die Lärmschutzanforderungen bei Luft/Wasser-Wärmepumpenheizungen und die Gewässerschutzbestimmungen bei Sole/Wasser-Wärmepumpenheizungen. Erst mit der Baubewilligung erhält der Gebäudeeigentümer die nötige Rechtssicherheit. Zudem zeigen auch die Erfahrungen anderer Kantone in Zusammenhang mit Meldepflichten, dass diese nur mangelhaft umgesetzt werden. Im Feuerungsbereich wäre eine Folge davon, dass die – für den Vollzug notwendigen – Datengrundlagen der Behörden rasch unvollständig/falsch sind. Zuletzt sei angemerkt, dass die Kantone die Anforderungen an die baurechtliche Bewilligungspflicht nicht unter das Niveau des Bundesrechts senken können, was hier der Fall wäre. Der Regierungsrat verzichtet daher auf neue Anträge in Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht.



7. Art. 22a

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, regte an, dass der Begriff „gering“ in Abs. 1 beispielsweise mit einem Prozentsatz der Wohnfläche quantifiziert werden sollte. Bei Abs. 2 schlug er vor, dass der Regierungsrat dann Ausnahmen vorsehen könne, wenn für die Warmwasseraufbereitung im Sinne einer Bedingung zusätzlich erneuerbare Energie genutzt werde (Wortprotokoll, S. 305).

Gemäss Art. 14d Abs. 1 lit. c des Verordnungsentwurfs sind dezentrale Elektroheizungen in Gebäuden, die entweder eine installierte Leistung von höchstens 3 kW haben oder deren elektrisch beheizte Fläche kleiner als 50 m² EBF ist, von der Sanierungspflicht befreit. Der Begriff „gering“ in Abs. 1 ist damit nach Ansicht des Regierungsrates ausreichend quantifiziert.

Da es noch andere mögliche Ausnahmen von der Sanierungspflicht gibt, kann die zusätzliche Nutzung von erneuerbaren Energien bei der Warmwasseraufbereitung nicht als einzige Bedingung für das Gewähren einer Ausnahme im Gesetz statuiert werden. Für das Gewähren der Ausnahme, dass wenn bei der Warmwasseraufbereitung zusätzlich erneuerbare Energien genutzt werden, versteht der Regierungsrat bereits die jetzige Formulierung des Art. 22a Abs. 2 gemäss dem Beschluss des Kantonsrates in der 1. Lesung als Bedingung (vgl. dazu Art. 14 des Verordnungsentwurfs). Eine redaktionelle Anpassung ist aus seiner Sicht daher nicht nötig.

C. Volksdiskussion

Hierzu kann auf die beiliegende detaillierte Auswertung der Volksdiskussionsbeiträge verwiesen werden.

D. Auswirkungen

1. Kanton

Für die Umsetzung des revidierten Energiegesetzes sind zusätzliche Fördermittel erforderlich. Die Höhe steht in Abhängigkeit des gewählten Modells beim Heizungsersatz (Art. 10b). In der folgenden Tabelle 2 sind die jährlich zusätzlich erforderlichen finanziellen Mittel zusammengetragen.

Bestimmung	Bezeichnung	Mit Modell 1 [Fr.]	Mit Modell 2 [Fr.]	Mit „Modell MuKEn“ [Fr.]
Art. 2	PVA-Förderung	2'900'000.00 bis 3'200'000.00	2'900'000.00 bis 3'200'000.00	2'900'000.00 bis 3'200'000.00
Art. 10b	Modell 1 (Investitionen)	2'000'000.00		
	Modell 2 (Lebenszykluskosten)		500'000.00	
	„Modell MuKEn“			0.00
zusätzliche Fördermittel		4'900'000.00 bis 5'200'000.00	3'400'000.00 bis 3'700'000.00	2'900'000.00 bis 3'200'000.00
derzeit vorhandenes Förderbudget		1'000'000.00	1'000'000.00	1'000'000.00
gesamthaft erforderliche Fördermittel pro Jahr		5'900'000.00 bis 6'200'000.00	4'400'000.00 bis 4'700'000.00	3'900'000.00 bis 4'200'000.00

Tabelle 2: Jährlich zusätzlich erforderliche Fördermittel

Neben den zusätzlich erforderlichen Fördermitteln ist für eine externe Abwicklung der Ausrichtung ergänzender Photovoltaik-Beiträge auch mit einem Zusatzaufwand der kantonalen Energiefachstelle für das EDV-Tool (PV-Förderprogramm), die Administration, die Beratung und die Kontrolle zu rechnen.

Aus den Abweichungen in Art. 10b Abs. 1 von den MuKEn 2014 würden nicht nur Zusatzaufwände für die Planenden und die Ausführenden, sondern auch für die kantonale Energiefachstelle resultieren. Neben den Initialaufwänden für die Erstellung von Vollzugshilfen, Tools, Schulungen für Mitarbeiter der Gemeinden usw. wären die Aufwände während des Vollzugs grösser. Gemeint sind nicht nur der Unterhalt der Tools und der Vollzugshilfen, sondern auch die Hilfestellung bei Vollzugsfragen wie bspw. der Beurteilung, wann der Wechsel zu einem mit erneuerbaren Energien betriebenen Heizsystem technisch nicht möglich ist oder aber wann es sich um Härtefälle handelt.

Die zusätzlichen Aufwände sowohl für die Initialisierung als auch für den Vollzug der beiden zur Diskussion stehenden Modelle „Investitionen“ resp. „Lebenszykluskosten“ hängen zudem davon ab, ob weitere Kantone dieselben Modelle einführen. Sowohl die koordinierte Erarbeitung von Vollzugsgrundlagen durch mehrere Kantone als auch der Erfahrungsaustausch beeinflussen diese Zusatzaufwände. Das Modell 1 „Investitionen“ wird bisher nur im Kanton Basel-Stadt angewendet. Von den gemachten Erfahrungen resp. Vollzugsgrundlagen kann profitiert werden – soweit sich die städtischen Verhältnisse dieses Kantons auf die ländlichen Verhältnisse des Kantons Appenzell Ausserrhoden übertragen lassen.

Das im Vollzug noch um einiges aufwändigere Modell 2 „Lebenszykluskosten“ wird gegenwärtig in vier weiteren Kantonen – mit unterschiedlichen Ansätzen für den Vollzug – geprüft. In der 1. Lesung im Kantonsrat wurde auf das Lebenszykluskosten-Modell des Kantons Zürich verwiesen („Züri Finish“). Der Hauseigentümergever-



band Zürich hat mittlerweile infolge dieser weiterführenden Bestimmungen beim Heizungersatz das Referendum ergriffen und das Zürcher Stimmvolk wird voraussichtlich im November 2021 über das revidierte Energiegesetz abstimmen.

In Anlehnung an das Basler-Modell vollzieht der Kanton Neuenburg seit dem 1. Mai 2021 eine eigenständige Lösung beim Heizungersatz. Bei einem geplanten Wiedereinbau einer Gas- oder Ölheizung werden jedoch zu den Investitionen zusätzlich die Kosten für die Erreichung von einem Anteil an 20 % erneuerbarer Energie (zwei Standardlösungen) addiert. Dadurch dürfte der Wechsel zu einem mit ausschliesslich erneuerbaren Energien betriebenen Heizsystem in den meisten Fällen günstiger sein als der Wiedereinbau einer Gas- oder Ölheizung. Ob die Erhöhung der Fördergelder im Kanton Neuenburg ausreicht, um von zahlreichen Härtefällen abzusehen, ist noch nicht bekannt. Auf Anfrage teilt der Kanton mit, dass der Vollzug dieser neuen Bestimmung nicht einfach sei, sehr viel Zeit beanspruche und deshalb eine zusätzliche Stelle geschaffen werden musste.

Die weiterführenden Bestimmungen der beiden Modelle (Investitionen und Lebenszykluskosten) würden einen Ausbau des Förderprogramms Energie erfordern, woraus nicht nur zusätzliche Aufwände in Bezug auf die Gesuchsprüfung, sondern auch Initialaufwände bei der Erstellung von neuen Fördermassnahmen sowie der elektronischen Gesuchsabwicklung (Softwarekosten) resultieren würden.

Die Abteilung Energie des Amtes für Umwelt verfügt derzeit über 320 Stellenprozent. Auf der Basis der zum jetzigen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Angaben ist eine einigermaßen zuverlässige Bezifferung des personellen Mehraufwands für die Bewältigung der vorstehenden zusätzlichen Aufgaben nicht ohne weiteres möglich. Es wird – grob geschätzt – davon ausgegangen, dass für den Vollzug beider Modelle (Investitionen und Lebenszykluskosten) je zusätzlich mindestens 50 Stellenprozent erforderlich sein würden.

Wie bereits im Bericht und Antrag zuhanden der 1. Lesung im Kantonsrat festgehalten, erfolgt die Umsetzung des „Modells MuKE“ auf Kantonsebene mit den bereits vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen. Allerdings ist im Rahmen der Vorbildwirkung des Kantons (Art. 14) mit höheren Investitionskosten zu rechnen. Diese werden aber zu wesentlichen Teilen durch jährlich wiederkehrende Einsparungen für den Betrieb, den Unterhalt und die Energie aufgewogen.

2. Gemeinden

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der energetischen Bauvorschriften bleibt weiterhin bei den Gemeinden.

Der Vollzug des Modells 1 (Investitionen) bedeutet keinen erhöhten Aufwand für die kommunalen Bauverwaltungen.

Der Vollzug des Modells 2 (Lebenszykluskosten) würde bei den Gemeinden zusätzliche Ressourcen fordern. Eine entsprechende Nachfrage hat ergeben, dass von den kommunalen Bauverwaltungen keine verlässlichen Angaben zum heutigen resp. zukünftigen Aufwand zur Bearbeitung von Gesuchen für einen Wärmeerzeugersersatz gemacht werden können. Die nachfolgenden Zahlen stützen sich daher im Sinne einer Modellrechnung auf die (soweit bekannte) Anzahl der Heizsysteme und deren durchschnittliche Nutzungsdauer. Es wird von jährlich mindestens 500 Baugesuchen für einen Wärmeerzeugersersatz (fossil und rein elektrisch betriebene Heizsysteme sowie mit erneuerbaren Energien betriebene Heizsysteme) ausgegangen. Der geschätzte Mehr-



aufwand pro Baugesuch würde durchschnittlich vier Stunden betragen. Für die Gemeinden würden somit insgesamt 2'000 zusätzliche Stunden bzw. 100 zusätzliche Stellenprozente prognostiziert, was insgesamt 36 Stunden bzw. 1.8 Stellenprozenten pro 1'000 Einwohner entspricht.

Die Aufwände für den Vollzug des „Modells MuKE“ dürften kurzfristig zunehmen. Längerfristig wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden das „Modell MuKE“ im Rahmen ihrer bisherigen Vollzugstätigkeit umsetzen können. Dabei profitieren die Gemeinden von den bereits vorhandenen Vollzugshilfsmitteln zu den MuKE 2014.

3. Private

Das Modell 1 (Investitionen) ist ohne Mehrinvestitionen für die Privaten vollziehbar, da die aus diesem Modell resultierenden Mehrkosten subventioniert würden.

Der Vollzug des Modells 2 (Lebenszykluskosten) würde Mehrinvestitionen für Gebäudeeigentümer mit einer mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizung bedeuten. Es müsste von zahlreichen Härtefällen ausgegangen werden. Dies, sobald die bestehende Heizung ersetzt werden muss. Auch wenn aufgezeigt werden kann, dass sich die zusätzlichen Investitionen für ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem über die Anlagenlebensdauer bezahlt macht, so müssen die Mittel vorab erst einmal verfügbar sein. Aus diesem Grund sollen die Fördergelder bei einem Wechsel zu einem mit alternativen Energien betriebenen Heizsystem mindestens Fr. 5'000.00 betragen.

Ergänzend zu den Mehrinvestitionen beim Heizungsersatz entstehen bereits beim Baugesuch zusätzliche finanzielle Aufwände. Sofern bspw. der Neueinbau eines mit erneuerbaren Energien betriebenen Heizsystems technisch nicht möglich ist oder zu Mehrkosten führt, muss dies der Bewilligungsbehörde mit Offerten aufgezeigt werden.

Der geforderte Mindestanteil an erneuerbaren Energien beim Heizungsersatz (Art. 10b Abs. 2) ist in jedem Fall mit zusätzlichen Investitionen verbunden. Diese Zusatzkosten lassen sich jedoch sehr oft über die Anlagenlebensdauer amortisieren. Im Gegensatz zur Forderung, dass generell ein mit ausschliesslich erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem eingebaut werden muss, besteht beim „Modell MuKE“ die Möglichkeit, bei ungünstiger Ausgangslage (bspw. bei fehlenden finanziellen Mitteln) lediglich das geforderte Minimum von 10 % erneuerbaren Energien einzuhalten, wobei sich die Zusatzkosten bei einem Heizungsersatz in Grenzen halten.

Des Weiteren kann die in Art. 22a Abs. 1 geforderte Ersatzpflicht von bestehenden ortsfesten Widerstandsheizungen vor allem in denjenigen Fällen, in welchen kein wassergeführtes (hydraulisches) Wasserverteilsystem vorhanden ist, zu einer grösseren finanziellen Belastung führen. Allerdings gilt zu berücksichtigen, dass die Wärmeerzeugung mit Elektrodirektheizungen im Betrieb äusserst kostspielig ist und dass sich auch hier der Umstieg auf effiziente Heizsysteme längerfristig lohnen kann. Die Frist von 15 Jahren ist in Bezug auf die Sanierungspflicht verhältnismässig. Zudem sollen in der Energieverordnung die Ausnahmen von der Sanierungspflicht geregelt werden, damit Härtefällen entsprechend Rechnung getragen werden kann (vgl. Art. 14d des Verordnungsentwurfs).



Die Mehrinvestitionen in Zusammenhang mit der Eigenstromerzeugungspflicht bei Neubauten (Art. 10a) verteuern einen Neubau nur minimal (Einfamilienhaus i.d.R. < Fr. 10'000.00) und es kann davon ausgegangen werden, dass sich diese Zusatzinvestition durch den Stromertrag in weniger als 15 Jahren amortisieren lässt.

Die übrigen neuen Bestimmungen sollten keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf Private haben.

E. Finanzierung

Im Hinblick auf die Umsetzung der vorliegenden Teilrevision des Energiegesetzes hat der Regierungsrat im Aufgaben- und Finanzplan für das Jahr 2023 zusätzlich 3 Mio. Franken, für das Jahr 2024 zusätzlich 4 Mio. Franken und für das Jahr 2025 zusätzlich 5 Mio. Franken für die Energieförderung eingestellt. Damit sollen vorrangig die im Hinblick auf die Erreichung der Ziele gemäss Art. 2 für den Ausbau der Erzeugung von erneuerbaren Energien jährlich zusätzlich erforderlichen finanziellen Mittel in der Höhe von 2.9 bis 3.2 Mio. Franken abgedeckt werden. Darüber hinaus sind je nach Wahl des Modells zur Umsetzung von Art. 10b zusätzliche finanzielle Mittel in der Höhe von 0.5 bis 2 Mio. Franken pro Jahr einzustellen.

Zur Finanzierung der aufgrund der vorliegenden Teilrevision notwendigen Aufwände können entweder Steuermittel eingesetzt werden und/oder neue Abgaben erhoben werden. Gegebenenfalls reichen die jährlich anfallenden Steuereinnahmen nicht aus, um die Finanzierung zu gewährleisten, was eine Steuererhöhung nach sich ziehen könnte. Bei den Abgaben besteht die Möglichkeit der Einführung einer Stromabgabe oder einer kantonalen CO₂-Abgabe auf Wohneigentum und Fahrzeuge.

F. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat beabsichtigt, die Teilrevision des Energiegesetzes auf den 1. Juli 2022 in Kraft zu setzen.



G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Energiegesetzes in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Thomas Frey

Dölf Biasotto, Landammann

Thomas Frey, Ratschreiber-Stellvertreter

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Volksdiskussionsbeiträge
Beilage 1.4	Volksdiskussionsauswertung
Beilage 1.5	Verordnungsentwurf DBV

Energiegesetz, Teilrevision (MuKEN 2014); Volksdiskussionsauswertung

1. Volksdiskussionsteilnehmende

- Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Speicher
- Christine und Hans Aeschlimann, Trogen
- Beat Bachmann, Niederteufen
- Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Trogen
- Roland Bieri, Teufen
- Ernst Bischofberger für den Hauseigentümerverband Appenzell Ausserrhoden (HEV), Waldstatt
- Dieter Bürgi, Trogen
- Claudia Epprecht für die Schweizerische Energiestiftung (SES), Trogen
- Peter Ettlinger, Stein
- Edith und Fernando Ferrari, Gais
- Werner Frischknecht, Herisau
- Ladina Gähler, Wald
- Jürg Gubser, Schwellbrunn
- Hanna Hochreutener, Herisau
- Lukas Indermauer, Trogen
- Miriam Joller, Urnäsch
- Hans Georg Kasper, Trogen
- Herta Lendenmann, Teufen
- Alina Loacker, Speicher
- Stefan Loacker, Speicher
- Patrik Louis für die FDP.Die Liberalen AR (FDP), Stein
- Dylan Mc Ghee, Gais
- Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Speicher
- Christian Rechsteiner, Teufen
- Esther Rechsteiner, Schachen bei Reute

- Ruedi Rechsteiner, Schachen bei Reute
- Armin Ritter, Herisau
- Silvan Rüegg, Heiden
- Jennifer und Markus Rutsch, Stein
- Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie, Herisau
- Ruth Saxer, Speicher
- Karin und Ulrich Scherrmann, Gais
- Paula Schindler, Herisau
- Simon Schoch, Herisau
- Leva Sidler, Speicher
- Moreno Steiger, Niederteufen
- Verena Süess, Speicher
- Peter Walser für die Kraftwerk Urnäsch Tobel AG, Urnäsch
- Urs Wetzler, Teufen

2. Auswertung der Volksdiskussionsantworten

2.1. Allgemeine Bemerkungen

	Volksdiskussionsantworten	Stellungnahme des Regierungsrates
Grundsätzliche Zustimmung (mit weiteren Bemerkungen und Anträgen)	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Christine und Hans Aeschlimann, Joelle Bachmann für Klimagruppe AR, Roland Bieri, Dieter Bürgi, Peter Ettlinger, Werner Frischknecht, Ladina Gähler, Jürg Gubser, Hanna Hochreutener, Lukas Indermauer, Miriam Joller, Hans Georg Kasper, Herta Lendenmann, Alina Loacker, Stefan Loacker, Patrik Louis für die FDP, Dylan Mc Ghee, Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Christian Rechsteiner, Esther Rechsteiner, Ruedi Rechsteiner, Armin Ritter, Silvan Rüegg, Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzel-	Kenntnisnahme.

	ler Energie, Ruth Saxer, Karin und Ulrich Scherrmann, Paula Schindler, Simon Schoch, Claudia Epprecht für die SES, Leva Sidler, Verena Süess, Peter Walser für die Kraftwerk Urnäsch Tobel AG, Urs Wetzel	
Kritische Haltung (mit weiteren Bemerkungen und Anträgen)	Ernst Bischofberger für den HEV, Edith und Fernando Ferrari	Kenntnisnahme.
Grundsätzliche Ablehnung (mit weiteren Bemerkungen und Anträgen)	Beat Bachmann, Moreno Steiger	Kenntnisnahme.
Konzept der Vorlage	Christine und Hans Aeschlimann, Ladina Gähwiler, Miriam Joller, Alina Loacker, Stefan Loacker, Dylan Mc Ghee, Esther Rechsteiner, Ruedi Rechsteiner, Leva Sidler, Verena Süess, Peter Walser für die Kraftwerk Urnäsch Tobel AG begrüssen und unterstützen den Entwurf insgesamt und ohne weitere Anträge.	Kenntnisnahme.
	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Werner Frischknecht, Dylan Mc Ghee, Hanna Hochreutener, Lukas Indermayer, Miriam Joller, Herta Lendenmann, Alina Loacker, Stefan Loacker, Patrik Louis für die FDP, Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Christian Rechsteiner, Silvan Rüegg, Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie, Ruth Saxer, Ulrich und Karin Scherrmann, Paula Schindler, Simon Schoch, Leva Sid-	Kenntnisnahme.

	ler, Verena Süess, Urs Wetzel möchten keine Abschwächung der Vorlage oder das Gesetz soll sogar noch ambitionierter ausgestaltet werden.	
	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Ernst Bischofberger für den HEV, Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Werner Frischknecht, Ladina Gähler, Hanna Hochreutener, Lukas Indermauer, Patrik Louis für die FDP, Dylan Mc Ghee, Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Christian Rechsteiner, Silvan Rüegg, Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie, Karin und Ulrich Scherrmann, Simon Schoch, Peter Walser für die Kraftwerk Urnäsch Tobel AG, Urs Wetzel begrüssen insbesondere die ambitionierte Zielsetzung in Art. 2 Abs. 4.	Kenntnisnahme.
	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Christine und Hans Aeschlimann, Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Roland Bieri, Ernst Bischofberger für den HEV, Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Ladina Gähler, Lukas Indermauer, Patrik Louis für die FDP, Dylan Mc Ghee, Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Christian Rechsteiner, Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie, Karin und Ulrich Scherrmann, Urs Wetzel begrüssen insbesondere Art. 3 Abs. 5 (angemessene	Kenntnisnahme.

	Einspeisevergütung).	
	Beat Bachmann, Moreno Steiger sprechen sich für den Entwurf des Regierungsrates aus. Die Umsetzung der MuKE n würde akzeptiert, die Verschärfung des Kantonsrates hingegen nicht. Die Verschärfung des Kantonsrates würde unnötige Kosten/Verschuldungen verursachen. Sanierungsvorschriften für künftig abbruchreife Liegenschaften seien falsch und nicht nachhaltig. Die vorgeschriebenen Investitionen würden einen nachträglichen Abbruch solcher Liegenschaften verhindern.	Kenntnisnahme
	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Werner Frischknecht, Ladina Gähler, Hans Georg Kaspar, Armin Ritter, Silvan Rüegg, Paula Schindler, Simon Schoch, Leva Sidler sehen im Entwurf eine Förderung für neue und lokale Arbeitsplätze.	Kenntnisnahme.
Stärkere Förderung	Ernst Bischofberger für den HEV, Jürg Gubser, Patrik Louis für die FDP, Armin Ritter, Jennifer und Markus Rutsch verlangen eine stärkere Förderung der energetischen Sanierungsmassnahmen.	Kenntnisnahme. Die Auswahl der einzelnen Fördermassnahmen wie auch die Höhe der zur Verfügung stehenden Fördergelder sind nicht Gegenstand des Energiegesetzes, sondern des Förderprogramms Energie. Hinsichtlich der erforderlichen Erhöhung der Beitragssätze kann auf die ausführliche Stellungnahme des Regierungsrates im Bericht und Antrag an den Kantonsrat (2. Lesung) verwiesen werden.
Förderung	Simon Schoch	Kenntnisnahme.

	beurteilt die Zielsetzung, dass bis 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stroms selbst erzeugt wird (Art. 2 Abs. 4) als von hoher Wichtigkeit. Er fordert zugleich, dass aufgrund der beschränkten Kantonsmittel auf Massnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen (Gebäudehüllendämmungen, mit erneuerbaren Energien betriebene Heizsysteme) fokussiert werden soll. Die Förderung von Stromproduktionsanlagen, welche erneuerbare Energie produzieren, erfolge bereits durch den Bund. Zudem soll es Antragsstellern im Rahmen der Vorgaben des Bundesamts für Umwelt (BAFU) ermöglicht werden, Co-Förderungen von Kanton und anderen Organisationen, bspw. Stiftung für Klimakompensation (KliK), einzufordern, wobei der Kanton einer entsprechenden Vereinbarung zur Wirkungsaufteilung der CO₂-Wirkung zustimmen müsse.	Die längerfristige Klima-/Energiestrategie des Bundes beinhaltet nicht nur die Verminderung von CO₂-Emissionen, sondern auch die Sicherstellung der Energieversorgung durch erneuerbare Energien. Gerade die Dekarbonisierung des Gebäudeparks bewirkt einen Mehrverbrauch im Bereich Elektrizität (Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch Wärmepumpenheizungen) und stellt somit eine zusätzliche Herausforderung im Energieversorgungsbereich dar. Die neuen Ziele im Art. 2 Abs. 4 bedeuten eine Vervierfachung der jetzigen Zubaurate und deren Erreichung ohne zusätzliche Anreize ist illusorisch. Die Fördergesuchstellung muss möglichst einfach und unbürokratisch sein. Es darf keine zusätzliche Hürde aufgebaut werden, wenn die Wirksamkeit des Förderprogramms gewährleistet werden soll. Aus einer Wirkungsaufteilung resultieren grosse bürokratische Mehraufwände und kein Zusatznutzen.
Energiefonds	Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie schlagen die Gründung eines Energiefonds vor, welcher durch einen Stromrapen oder durch Sonderzahlungen der Nationalbank geöfnet werden könnte. Aus diesem Energiefonds könnten dann für die Sanierung von Gebäuden Kredite an Personen vergeben werden, welche nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen. Das würde einen Sanierungsschub bewirken und Arbeitsplätze in der Region schaffen. Dies bedürfe einer entsprechenden Anpassung von Art. 18 und 18a.	Kenntnisnahme. Der Kanton verfügt bereits über einen Energiefonds, welcher jährlich durch Kantonsmittel, Einlagen sowie Ergänzungsleistungen des Bundes (finanziert aus der CO₂-Abgabe) gespeisen wird. Eine zusätzliche Alimentierung des Energiefonds durch eine Abgabe auf die Netzkosten jeder Stromrechnung müsste in einem kantonalen Stromversorgungsgesetz geregelt sein und kompatibel sein mit dem Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz; StromVG; SR 734.7). Ein entsprechender Vorschlag für einen „Stromrapen“ wurde bereits mit dem Aktionsprogramm Energie AR im Jahr 1997 gemacht und damals vom Kantonsrat abgelehnt. Die Begründung

		lag in der Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Appenzell Ausserrhoden (Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen). Die Kreditvergabe liegt zudem nicht im Kompetenzbereich des Kantons, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der Banken.
Dividende SAK	Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Lukas Indermauer verlangen, dass die durch die SAK den jeweiligen Regierungsräten, welche im Verwaltungsrat der SAK sitzen, ausgeschüttete Dividende nicht in den Staatshaushalt sondern in einen Klima- und Energiefonds fliessen soll.	Kenntnisnahme. Bis vor wenigen Jahren wurde der Energiefonds über die Dividende aus der kantonalen SAK-Beteiligung mitfinanziert. Darauf wurde jedoch im Rahmen der Revision des Energiegesetzes 2014 verzichtet.
Zinsgünstige/zinsfreie Darlehen-/Contracting-Angebote/Hypothek	Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Patrik Louis für die FDP, Lukas Indermauer schlagen die Entwicklung von zinsgünstigen oder zinsfreien Darlehens- oder Contracting-Angeboten oder die vereinfachte Möglichkeit zur Aufnahme einer Hypothek vor.	Kenntnisnahme. Die Kreditvergabe liegt nicht im Kompetenzbereich des Kantons, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der Banken. Mit der Vergabe von Darlehen, bei welchen die Tragbarkeit nicht gewährleistet ist, wird auch den Hypothekarnehmern kein Gefallen getan.
Förderung der Windenergie	Roland Bieri erwartet eine Förderung der Windenergie in finanzieller Hinsicht.	Kenntnisnahme. Die Auswahl der einzelnen Fördermassnahmen wie auch die Höhe der zur Verfügung stehenden Fördergelder sind nicht Gegenstand des Energiegesetzes, sondern des Förderprogramms. Hinsichtlich der zusätzlich erforderlichen Förderprogramme kann auf die ausführliche Stellungnahme des Regierungsrates im Bericht und Antrag an den Kantonsrat (2. Lesung) verwiesen werden.

	Armin Ritter erwartet eine Förderung der Windenergie anhand einer Auswahl von effizienten Windenergie-Standorten.	Kenntnisnahme. Die Festsetzung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der Windenergie ist nicht Gegenstand des Energiegesetzes, sondern des kantonalen Richtplans. Diese Planung nimmt der Regierungsrat demnächst in Angriff. Es kann auf die ausführliche Stellungnahme des Regierungsrates im Bericht und Antrag an den Kantonsrat (1. Lesung) verwiesen werden.
	Joelle Bachmann für die Klimagruppe AR, Stefan Loacker, Paula Schindler erwarten eine Forcierung der Windenergie in den nächsten Jahren, um das schädliche Verbrennen fossiler Energieträger wirksam zu reduzieren. Die Windenergie soll anerkannt und das volle Potenzial ausgeschöpft werden.	Kenntnisnahme. Die Festsetzung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der Windenergie ist nicht Gegenstand des Energiegesetzes, sondern des kantonalen Richtplans. Diese Planung nimmt der Regierungsrat demnächst in Angriff. Es kann auf die ausführliche Stellungnahme des Regierungsrates im Bericht und Antrag an den Kantonsrat (1. Lesung) verwiesen werden.
Förderung der Energie aus Wasserkraft	Armin Ritter sieht in den bestehenden Wasserkraftanlagen ein grosses, bisher nicht gefördertes Potenzial. Dieses Potenzial bestehe in der Tages-Speicherung von „Überschuss-Strom“ durch lokale Pump-Speicherung von Kleinmengen. Voraussetzung dafür wären Rückhaltebecken für Tages-Wassermengen bei den Generator-Anlagen. Solche betriebliche Erweiterungen könnten jedoch nur mit Beteiligung der Öffentlichkeit (Kanton) realisiert werden.	Kenntnisnahme. Mit dem aktuellen Energiekonzept hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden das energiepolitische Tätigkeitsfeld für die Jahre 2017 bis 2025 festgelegt. Dabei wurde der Wichtigkeit des Erhalts der Stromproduktion aus Wasserkraft Rechnung getragen. 2019 wurde ein Workshop mit zahlreichen erfahrenen und ortskennntlichen Fachvertretern aus der Wasserwirtschaft, Planern, Kraftwerk-Betreibern etc. aus dem Bereich Wirtschaft, Verwaltung und Politik durchgeführt um das Ausserrhoder Wasserkraftpotenzial erneut zu eruieren. Das Resultat bleibt unverändert. Zwar besteht ein kleines Restpotenzial für neue Kraftwerke und bei der Optimierung bestehender Anlagen. Mit

		den aktuellen Rahmenbedingungen ist die Nutzung dieses Potenzials (inkl. Speicherung) jedoch entweder nicht interessant oder wird erst in Betracht gezogen, wenn bestimmte Anlagenkomponenten ohnehin erneuert werden müssen. Es gibt bereits Förderprogramme auf Bundesebene. Da allerdings das Kosten-Nutzen-Verhältnis in anderen Bereichen deutlich besser ist, sind seitens Kanton keine zusätzlichen Mittel vorgesehen. Zudem stehen einem Ausbau der Kleinwasserkraft – neue oder bestehende Anlagen – auch andere Interessen entgegen. Aus den genannten Gründen hat sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden als primäres Ziel gesetzt, sich für einen Erhalt der bestehenden Wasserkraftproduktion einzusetzen.
	Stefan Loacker erwartet eine Forcierung der Energie aus Wasserkraft in den nächsten Jahren, um das schädliche Verbrennen fossiler Energieträger wirksam zu reduzieren.	Kenntnisnahme. Das Restpotenzial der Wasserkraft ist nicht hoch. Dazu kann auf den Bericht und Antrag an den Kantonsrat (2. Lesung) verwiesen werden.
Förderung der Energie aus Biomasse	Roland Bieri erwartet eine Förderung von Energie aus Biomasse in finanzieller Hinsicht.	Kenntnisnahme. Eine entsprechende Förderung existiert bereits auf Bundesebene. Infolge des geringen Potenzials sowie des relativ schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses ist keine zusätzliche kantonale Förderung angedacht.
	Armin Ritter wünscht sich, dass Holz nicht mehr zur Produktion für Strom gebraucht wird und keine neuen solchen Anlagen mehr gebaut werden. Weiter sei eine Förderung	Kenntnisnahme. Auch wenn bei der Verstromung von Holz von einem kleinen Potenzial ausgegangen werden muss, kann diese Art der Energieerzeugung effektiv sein. Bei

	von Hofdünger-Anlagen zu begrüßen. Strom aus Biogas hingegen nicht, da dies Food-Waste fördere.	Holzsnitzel-Heizkraftwerken liegt der Fokus bspw. nicht nur auf der Stromproduktion, sondern auch auf einer effizienten Abwärmenutzung. Optimal ist dabei die Kombination von Stromproduktion und Wärmeversorgung von Fernwärmenetzen. Die Abwärmenutzung, und somit ein effizienter Betrieb, ist deshalb auch gesetzlich vorgeschrieben. Es gibt keine wissenschaftlichen Erkenntnisse, dass der Ausbau der Biogas-Produktion Food-Waste fördern soll. Essensreste sollen wenigstens noch energetisch verwertet werden. Die nationale Gesetzgebung lässt es zudem nicht zu, dass bspw. Energiepflanzen (nachwachsende Rohstoffe) angebaut werden um daraus ausschliesslich Energie herzustellen, wie dies bspw. im Ausland praktiziert wird. Bei der energetischen Nutzung von Hofdüngern ist zudem die geringe Energiedichte eine Herausforderung. Für einen wirtschaftlichen Betrieb benötigen die Anlagen meist energiereiche CO₂-Substrate, deren Verfügbarkeit nicht immer in ausreichender Menge und in kurzer Distanz gewährleistet ist. Zusätzlich treten bei der Projektierung von Biogasanlagen Probleme im Zusammenhang mit der Akzeptanz (Geruchsemissionen) in den Vordergrund.
Förderung der Elektromobilität	Jürg Gubser erwartet eine Förderung der Elektromobilität (Fahrzeuge, Infrastruktur).	Kenntnisnahme. Der Regierungsrat wird dazu in seinem Bericht zum entsprechenden Postulat der Kommission Bau und Volkswirtschaft Stellung nehmen.
Priorisierung Energiewende	Jürg Gubser hält fest, dass die Interessen an der Nutzung der So-	Kenntnisnahme. Dieser in Art. 18a Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes

	Solaranlagen den Ästhetikvorschriften vorgehen sollen.	(RPG; SR 700) verankerte Grundsatz gilt bereits heute für rein meldepflichtige Solaranlagen. Für bewilligungspflichtige (Dach-)Anlagen in und ausserhalb der Bauzone kommt dieser Grundsatz ebenfalls zum Zuge, solange man davon ausgehen kann, dass eine wesentliche visuelle Beeinträchtigung ausgeschlossen ist. Gerade ausserhalb der Bauzone ist allerdings solch eine Beeinträchtigung viel rascher gegeben als innerhalb der Bauzone. Bei Solaranlagenprojekten, welche einen Schutzstatus tangieren, gilt in jedem Fall eine Interessenabwägung. Diese Forderung ist ebenfalls nach eidg. Recht festgelegt und es verbleibt kein Spielraum, was aber nicht heisst, dass Solaranlagen in solchen Fällen nicht realisiert werden können. Die Anforderungen sind jedoch i.d.R. höher.
Einspeisevergütung	Christine und Hans Aeschlimann fordern eine zukünftige Erhöhung der Einspeisevergütung für erneuerbare Energien, damit der Ausbau von Photovoltaikanlagen beschleunigt und das volle Potenzial auf den Dächern ausgenutzt wird. Die SAK bremse mit ihrer Tarifpolitik den Ausbau von Photovoltaikanlagen.	Kenntnisnahme. Mit in der 1. Lesung vom Kantonsrat beschlossenen neuen Bestimmung in Art. 3 Abs. 5 kann der Kanton bei den Energieversorgungsunternehmen, bei welchen er beteiligt ist, darauf hinwirken, dass die Einspeisung erneuerbarer Energie ins öffentliche Netz angemessen vergütet wird.
	Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie sind der Meinung, dass eine gute Einspeisevergütung mehr bewirke als eine teure Förderung.	Kenntnisnahme.
	Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Lukas Indermauer sind der Meinung, dass in Bezug auf Art. 10b des	Kenntnisnahme.

	Energiegesetzes (mit Einbezug Nichtwohnbauten), sollte das CO₂-Gesetz im Sommer abgelehnt werden, der Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht im Regen stünde, sondern eine wasserdichte eigene Regelung hätte. Sollte das CO₂-Gesetz angenommen werden, würde der Kanton als einer der wenigen Kantone über eine so wirksame Regelung verfügen, dass er voraussichtlich auch über das Jahr 2026 hinaus beim Heizungsersatz das Heft in der Hand behielte und die Regelungshoheit nicht an den Bund abtreten müsste.	
SAK	Roland Bieri hält fest, dass der Kanton per Gesetz dazu verpflichtet sein sollte, Aktionär bei der SAK zu sein.	Kenntnisnahme. Die Teilhaberschaft an einer Aktiengesellschaft kann nicht per Gesetz gefordert werden. Im Übrigen ist der Kanton Appenzell Ausserrhoden bereits Aktionär der SAK.
Interessenabwägung Landschaftsschutz versus Klimaschutz	Roland Bieri möchte, dass dem Anliegen des Landschaftsschutzes auch die Chancen zur Reduktion von Klimagasen und die Interessen des einheimischen Gewerbes im Sinne einer Interessenabwägung gegenüber gestellt werden.	Kenntnisnahme. Die verschiedenen Anliegen (öffentliche private Interessen) werden einander bereits heute in jedem Einzelfall anhand einer umfassenden Interessenabwägung gegenübergestellt.
Energiekonzept	Annegret und Peter Abegglen-Frehner erwarten, dass im Energiekonzept die Prioritäten an der Zielsetzung festgemacht werden und nicht an den Mehrkosten oder an der Wirtschaftlichkeit.	Kenntnisnahme.

2.2. Besondere Bemerkungen zu den 1. Lesung vom Kantonsrat beschlossenen Gesetzesänderungen

Volksdiskussionsentwurf	Volksdiskussionsantworten	Stellungnahme des Regierungsrates
Art. 2		
Grundsätze und Ziele ⁴ Bis 2035 soll mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien (v.a. Sonne, Wind, Wasser) erzeugt werden.	Urs Wetzel beantragt, dass „soll“ durch „muss“ ersetzt wird.	Ablehnung. Die Zielsetzung bedeutet eine Vervierfachung der aktuellen Zubaurate im Bereich der Stromproduktionsanlagen für erneuerbare Energien und ist somit äusserst ambitioniert. Da es sich um ein Ziel handelt, welches von diversen Abhängigkeiten geprägt ist (bspw. der Investitionsbereitschaft der Bevölkerung), lautet die Formulierung „soll“ und nicht „muss“.
	Ernst Bischofberger für den HEV beantragt konkrete Erläuterungen zur Machbarkeit und Realisierung sowie deren finanzielle Konsequenzen für die Hauseigentümer und die öffentliche Hand.	Zustimmung. Die Zielsetzung ist äusserst ambitioniert. Das grösste Potenzial liegt im Bereich der Sonnenenergie. Für eine Vervierfachung des aktuellen Zubaus von Photovoltaikanlagen müssen zusätzliche Anreize geschaffen werden. Die Kosten für eine entsprechende Förderung sind im Bericht und Antrag an den Kantonsrat (2. Lesung) beziffert.
neuer Abs. 5	Simon Schoch beantragt die Aufnahme eines neuen Absatzes mit dem Inhalt, wie es die Kommission Bau und Volkswirtschaft an der 1. Lesung im Kantonsrat beantragt hat.	Ablehnung. Der vom Kantonsrat zur Überarbeitung zurückgewiesene Art. 2 Abs. 5 ist zu unbestimmt formuliert ist. Der Bestimmung fehlt es am normativen Gehalt, da sie nichts Konkretes über die Grundsätze und Ziele aussagt. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung hat sich der Regierungsrat umfassend mit den allgemeinen Bestimmungen in Art. 1 bis Art. 3 auseinandergesetzt

		und stellt dem Kantonsrat auf die 2. Lesung entsprechend Antrag.
neuer Abs. 6	Simon Schoch beantragt die Aufnahme eines neuen Absatzes mit folgendem Wortlaut: „Kanton und Gemeinden leisten im Rahmen ihrer Kompetenzen einen wesentlichen Betrag zur Erreichung der Klimaneutralität bis spätestens 2050.“	Ablehnung. Am 27. Januar 2021 hat der Bundesrat die langfristige Klimastrategie der Schweiz verabschiedet. Diese Leitlinien für die Klimapolitik bis 2050 legt verbindliche strategische Ziele für die verschiedenen Sektoren fest. Das Netto-Null-Ziel wurde bereits 2019 beschlossen. Die entsprechenden Bestimmungen sind in den Bundesvorschriften – bspw. dem Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 814.01) – definiert und für die Kantone wie auch die Gemeinden verbindlich. Ein zusätzlicher Absatz bringt keinen Mehrwert.
Art. 3		
Energiepolitik a) Kanton ² Er erarbeitet dafür ein kantonales Energiekonzept, welches insbesondere Angaben enthält über: d) den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger.	Ernst Bischofberger für den HEV möchte wissen, was „den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger“ heisst.	Kenntnisnahme. Gemeint ist zum Beispiel, dass hochwertige Energie in Form von Elektrizität nicht direkt in minderwertige Energieformen wie Heizwärme umgewandelt wird wie es bspw. bei elektrischen Widerstandsheizungen (zentral oder dezentral) der Fall ist, sondern haushälterisch und somit auch sinnvoll mit den verschiedenen Energieträgern umgegangen wird.
neue lit. e in Abs. 2	Simon Schoch beantragt eine neue Litera mit dem Inhalt, dass das kantonale Energiekonzept Angaben über die kantonsübergreifende Zusammenarbeit enthalten soll.	Ablehnung. Eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit wird auch ohne eine entsprechende Bestimmung angestrebt. Beispiele sind die Energiefachstellenkonferenz Ost (EnFK-Ost), die Konferenz der Umweltämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (KVV-

		Ost), das harmonisierte Fördermodell der Kantone (HFM) usw. Ein entsprechender Absatz bringt keinen Mehrnutzen.
⁵ Der Kanton wirkt bei Energieversorgungsunternehmen, bei denen er beteiligt ist, darauf hin, dass die Ziele der Energiepolitik erreicht werden und die Einspeisung erneuerbarer Energie ins öffentliche Netz angemessen vergütet wird.	Urs Wetzel beantragt die Ergänzung „angemessen und unbürokratisch“.	Ablehnung. Der Kanton kann den Energieversorgungsunternehmen keine Vorschriften in Bezug auf die Abwicklung der Vergütung machen.
neuer Abs. 7	Simon Schoch beantragt einen neuen Absatz mit folgendem Inhalt: Der Kanton und die in der Energieversorgung tätigen Unternehmen sind, sofern von den Gemeinden erwünscht, zur Mitwirkung verpflichtet.	Ablehnung. In Art. 3 geht es um das Energiekonzept des Kantons. Deshalb ergibt es hier wenig Sinn, eine solche Ergänzung aufzunehmen. Ein Gegenrecht der Gemeinden zu Art. 3 Abs. 6 wäre, wenn überhaupt, in Art. 3a zu regeln. Da die gesamte Bestimmung über die Energiepolitik in Art. 3a jedoch auf Freiwilligkeit ausgelegt ist, würde eine solche Verpflichtung auch in Art. 3a wenig Sinn ergeben.
Art. 10a		
Eigenstromerzeugung ² Die Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromproduktionsanlage auf Basis erneuerbarer Energien auf dem Gemeinde- oder Kantonsgebiet anstelle der Eigenstromerzeugung ist möglich. Die Stromproduktionsleistung muss bei einer Beteiligung mindestens 50 % höher liegen als bei einer Eigenproduktion gemäss Abs. 1.	Ernst Bischofberger für den HEV hält fest, dass Eigentümer von Gebäuden „mit übermässiger Verschattung“ nicht mit einem Zuschlag von 50 % bestraft werden dürfen.	Kenntnisnahme. Die Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromproduktionsanlage ist keine Bestrafung, da sich eine entsprechende Investition und die damit verbundene Stromertragsbeteiligung auch aus finanzieller Sicht lohnen. Im Gegensatz zu Anlagen in, auf oder an der Baute fallen sogar Investitionen für Betrieb und Unterhalt weg.

Art. 10b		
Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers ¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung ist auf erneuerbare Energien umzustellen, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt.	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Jennifer und Markus Rutsch, Markus Rutsch und Peter Walser für die Appenzeller Energie beantragen eine Präzisierung des Begriffs „Mehrkosten“ in der Energieverordnung. Es sollen auch die zu erwartenden tieferen Energiekosten der Folgejahre und die Betriebskosten über die durchschnittliche Lebensdauer berücksichtigt werden.	Kenntnisnahme. Der Begriff „Mehrkosten“ würde gemäss Art. 10b Abs. 3 durch den Regierungsrat in der Energieverordnung präzisiert. Dabei wären zwei Varianten (Investitionen, Lebenszykluskosten) denkbar. Der Regierungsrat hat anlässlich der 1. Lesung des Kantonsrates den Auftrag auf die 2. Lesung des Kantonsrates erhalten, sowohl die Kosten als auch die Wirkung der beiden Varianten aufzuzeigen (vgl. dazu Bericht und Antrag an den Kantonsrat [2. Lesung]).
	Beat Bachmann, Moreno Steiger halten die Formulierung „technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt“ für unklar formuliert. Es gebe zu viele variable und unbekannte Parameter.	Kenntnisnahme. Gemäss Art. 10b Abs. 3 regelt der Regierungsrat die Berechnungsweise. Die Berechnungsweise zur Beurteilung der Mehrkosten würde also in der Energieverordnung definiert. Die Frage, ob etwas technisch nicht möglich ist, hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab und muss somit durch die Vollzugsbehörde situativ beurteilt werden.
	Hanna Hochreutener, Karin und Ulrich Scherrmann beantragen ein Technologieverbot für mit nicht erneuerbarer Energie betriebene Wärmeerzeuger.	Ablehnung. Da es bei dieser Bestimmung um bestehende Bauten geht, ist der Einsatz von ausschliesslich mit erneuerbaren Energien betriebenen Systemen nicht in allen Fällen unproblematisch (bspw. bei hohen Vorlauftemperaturen infolge ungenügender Dämmqualität der Gebäudehüllen). Auch kann der Einsatz von fossil betriebenen Notheizungen aus finanziellen Aspekten interessant sein, ohne negative ökologische Auswirkungen mit sich zu ziehen. Ein Technologieverbot ist

		bezüglich Akzeptanz nicht einfach durchzusetzen und widerspricht einer Harmonisierung gemäss MuKE.
	Dieter Bürgi, Claudia Epprecht für die SES, Peter Ettlinger, Werner Frischknecht, Lukas Indermauer, Ruth Saxer beantragen die Anwendbarkeit dieser Bestimmung auch auf Nichtwohnbauten (Abs. 1 und 2).	Ablehnung. Da Nichtwohnbauten lediglich 10 % aller beheizten Gebäude ausmachen und für öffentliche Gebäude wie auch für Grossverbraucher zusätzliche Anforderungen gelten (Art. 14 (Vorbild öffentliche Hand) bzw. Art. 12f (Grossverbraucher)), bleibt die Anwendung dieser Bestimmung auf Wohnbauten beschränkt. Zudem sollen Investitionen bei Industrie und Gewerbe in erster Linie in die Optimierung von energieintensiven Prozessen getätigt werden. Das Potenzial wie auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist in diesem Bereich meist sehr viel grösser.
	Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger beantragen die Streichung von „Mehrkosten“, da die Umstellung auf erneuerbare Energien immer zu Mehrkosten zum Zeitpunkt der Umstellung führe.	Ablehnung. Der Begriff „Mehrkosten“ würde gemäss Art. 10b Abs. 3 durch den Regierungsrat in der Energieverordnung präzisiert. Dabei wären zwei Varianten (Investitionen, Lebenszykluskosten) denkbar. Wenn die Kosten bspw. über die Lebensdauer der Heizung verglichen werden (Lebenszykluskosten), ist sehr oft eine mit erneuerbaren Energien betriebene Heizung auch aus finanzieller Sicht interessanter als eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung. Folglich erübrigt sich zum jetzigen Zeitpunkt eine Streichung von „Mehrkosten“.
	Ernst Bischofberger für den HEV hält fest, dass ein Ersatz des Wärmeerzeugers durch erneuerbare Energien immer zu Mehrkosten führe.	Kenntnisnahme. Bei Betrachtung der Investitionen ist die Aussage bzgl. Mehrkosten korrekt. Wenn allerdings die Le-

	Besser wäre eine Förderung jeder Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energien von Fr. 4'000.00 bis Fr. 5'000.00. Es handle sich dabei um ca. 300 bis 400 Ersatze pro Jahr. Das wäre günstiger als der administrative Aufwand für die Beurteilung der technischen Möglichkeit und der Mehrkosten.	benszykluskosten verglichen und somit auch die Betriebs- und Unterhaltskosten mitberücksichtigt werden, sind mit erneuerbaren Energien betriebene Heizsysteme sehr oft günstiger als mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizungen – und dies auch ohne zusätzliche Fördergelder. Es kann zudem auf den Bericht und Antrag (2. Lesung) verwiesen werden, in welchem die voraussichtlich benötigten Fördermittel dargestellt sind.
² Sofern Abs. 1 nicht zur Anwendung kommt, sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung beim Ersatz des Wärmeerzeugers so auszurüsten, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m ² a.	Silvan Rüegg, Karin und Ulrich Scherrmann schlagen vor, den Anteil der erneuerbaren Energien auf 40 % zu erhöhen.	Kenntnisnahme. Aus einer Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien kann keine massgebliche Mehrwirkung erwartet werden, da schon bei geforderten 10 % in vier von fünf Fällen vollständig – also zu 100 % – auf erneuerbare Energien umgestellt wird (Erfahrungswerte aus Kantonen, welche diese Bestimmung bereits vollziehen). In den Fällen, in welchen ein vollständiger Umstieg nicht möglich ist, würden die geforderten 40 % nur eine unüberwindbare Hürde für weniger finanzstarke Gebäudeeigentümer/innen bedeuten.
³ Der Regierungsrat regelt die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Ausnahmen, insbesondere für Bauten mit einer guten Gesamtenergieeffizienz.	Ernst Bischofberger für den HEV hält fest, dass bei einer Förderung jeder Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energien dieser Absatz gestrichen werden könne.	Kenntnisnahme. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die ausschliessliche Erhöhung der Förderbeiträge nicht ausreicht, damit Hausbesitzer bei einer defekten Heizung vermehrt auf Systeme, welche erneuerbare Energien nutzen, umsteigen. In den meisten Fällen machen sich die Hausbesitzer keine Gedanken und installieren dasselbe Heizsystem wie vorher – Ölheizungen werden durch Ölheizungen und Gasheizungen durch Gasheizungen ersetzt. Es braucht daher

		weiterführende Bestimmungen beim Heizungsersatz.
Art. 11a		
Gebäudeautomation ¹ Neubauten der Kategorien III bis XII (SIA 380/1) sind im Hinblick auf einen möglichst tiefen Energieverbrauch mit Einrichtungen zur Gebäudeautomation auszurüsten, soweit es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist.	Ernst Bischofberger für den HEV fragt sich, ob dem Parlament bewusst ist, dass mit dieser absoluten Formulierung nach der Norm SIA 380/1 alle Gebäude, ausser Wohnbauten, zwingend eine Gebäudeautomation einbauen müssen. So müssten beispielsweise Industrie-, Gewerbe-, Gastrobetriebe usw. zwingend eine kostenintensive Gebäudeautomation realisieren.	Kenntnisnahme. Das Zusatzmodul 5 der MuKE 2014 legt fest, dass ausschliesslich Nichtwohnbauten mit einer Energiebezugsfläche von mindestens 5'000 m² betroffen sind. Diese Bestimmung wird ins kantonale Recht (Energieverordnung) übernommen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden in den letzten 15 Jahren gerade mal 5 Bauten dieser Gröszenordnung erstellt. Zusätzlich gehört eine Gebäudeautomation bei Nichtwohnbauten dieser Grösse heutzutage zum Stand der Technik.
Art. 12a		
Bewilligungspflicht ¹ Bewilligungspflichtig nach diesem Gesetz sind die Erstellung, die Änderung sowie der Ersatz von: b^{bis}) direkt-elektrischen zentralen Wassererwärmern in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung; b^{ter}) mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung;	Jürg Gubser beantragt die Aufhebung der Baubewilligungspflicht, allenfalls das Einführen einer Meldepflicht, für Photovoltaikanlagen, Wärmepumpen und Windkraftanlagen. Der Gesetzgeber soll zudem Vorschriften erlassen, dass nur Wärmepumpen verkauft werden dürfen, die die Mindestanforderungen an die Lärmemissionen einhalten und den Gestaltungsvorschriften entsprechen.	Ablehnung. Bei dieser Bestimmung geht es um die energierechtliche und nicht um die baurechtliche Bewilligungspflicht. Der Einbau einer Wärmepumpenheizung ist derzeit aus baurechtlicher Sicht sowohl im als auch neben dem Haus bewilligungspflichtig. Die baurechtliche Bewilligungspflicht der Photovoltaikanlage richtet sich nach Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (SR 700) i.V.m. Art. 32a f. der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) und Art. 40a der Bauverordnung (bGS 721.11). Für genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern in der Bau- und Landwirtschaftszone besteht bereits heute lediglich

		eine Meldepflicht, mit Ausnahme von Solaranlagen auf Gebäuden mit bestimmtem Schutzstatus. Bei Windkraftanlagen besteht aufgrund der Lärmproblematik sowie des Schattenwurfs eine baurechtliche Bewilligungspflicht. Energierichtlich würde eine Meldepflicht in diesem Kontext keine Erleichterung bringen, sondern lediglich die Rechtssicherheit mindern. Die Grenzwerte für solche Anlagen sind bereits in der Lärmschutzverordnung (SR 814.41) geregelt und die Beurteilung der Gestaltung ist Sache der Baubewilligungsbehörde. Der Erlass von Vorschriften, welche den Verkauf von Wärmepumpenanlagen beschränken würden, wäre ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Anbieter und nicht zulässig. Eine Befreiung solcher Anlagen von der Baubewilligungspflicht ist aus baurechtlicher Sicht im Zuge der Revision des Energiegesetzes nicht möglich.
Art. 12g		
Gebäudeenergieausweis neuer Abs. 2	Simon Schoch beantragt die Aufnahme eines neuen Absatzes gemäss Minderheitsantrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat. Dieser soll wie folgt lauten: Der Regierungsrat kann für bestimmte Bauten die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK) verlangen.	Ablehnung. Dieser Antrag wurde bereits in der 1. Lesung des Kantonsrates mit 13:40 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt. Auf die Übernahme des Zusatzmoduls 9 „GEAK-Anordnung für bestimmte Bauten“ der MuKE 2014 wird aus Gründen der mangelnden Relevanz, einer zu geringen zu erwartenden energetischen Wirkung sowie der unverhältnismässig grossen Aufwände bei der Umsetzung verglichen mit der zu erwartenden kleinen energetischen Wirkung verzichtet.

		Der GEAK soll weiterhin auf freiwilliger Basis erstellt werden können.
neuer Abs. 2	Dieter Bürgi, Peter Ettlinger, Lukas Indermauer beantragen die Aufnahme eines neuen Absatzes gemäss Minderheitsantrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat. Dieser soll wie folgt lauten: „Bei Bauten, die Gegenstand einer Veräusserung sind, ist ein GEAK-Plus vorzulegen, soweit der GEAK-Plus für diese Gebäudekategorie zur Verfügung steht und das Gebäude mehr als 20 Jahre alt ist. Nicht als Veräusserungen gelten Handänderungen zwischen gesetzlichen Erben (von Todes wegen oder unter Lebenden) oder wegen Auflösung des Güterstandes sowie die Übertragung an einen Gesamt- oder Miteigentümer.“	Ablehnung. Dieser Antrag wurde bereits in der 1. Lesung des Kantonsrates mit 13:40 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt. Es liegt in der Verantwortung eines Verkäufers/Käufers, die energetische wie auch die bauliche Qualität eines Gebäudes vor dem Verkauf/Kauf beurteilen zu lassen.
Art. 14		
Vorbild der öffentlichen Hand ¹ Kanton, Gemeinden und selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons sehen im eigenen Bereich soweit möglich weitergehende Massnahmen für eine sparsame und rationelle Verwendung von Energie sowie den Einsatz erneuerbarer Energieträger vor.	Ernst Bischofberger für den HEV hält fest, dass diese absolute Verpflichtung zu weit gehe. Auch bei der öffentlichen Hand soll die Wirtschaftlichkeit angemessen berücksichtigt werden können, weil stets der Steuerzahler die Zeche bezahlen und unser Kanton einmal mehr weniger attraktiv werde.	Kenntnisnahme. Die Anforderungen haben unbestritten für Kanton und Gemeinden monetäre Auswirkungen zum Zeitpunkt der Investitionen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich längerfristig Investitionen in Energieeffizienzmassnahmen wie auch in erneuerbare Energien nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus finanzieller Sicht lohnen und somit keine, oder nur sehr geringe Mehrkosten entstehen. Zusätzlich ist es wichtig, dass die öffentliche Hand ihre Vorbildfunktion wahrnimmt und mit gutem Beispiel vorangeht.

^{1bis} Sie verzichten bis 2050 vollständig auf fossile Brennstoffe und senken ihren Stromverbrauch bis 2030 im Vergleich zu 1990 um 20 %. Soweit sie das Senkungsziel nicht erreichen, decken sie ihren Stromverbrauch im gleichen Umfang mit zugebauten erneuerbaren Energien.	Ulrich und Karin Scherrmann beantragen einen vollständigen Verzicht auf fossile Brennstoffe bis 2030, spätestens bis 2035. Das Senkungsziel soll 35 % betragen.	Ablehnung. Das Ziel bis 2030/2035 zu erreichen, würde bedeuten, dass bereits installierte Öl- und Gasheizungen vor dem Ende der Lebensdauer ersetzt werden müssen, was aus ökonomischer Sicht unsinnig wäre. Zudem bedarf der vollständige Umbau auf erneuerbare Energieträger einer umfangreichen technischen Planung und einer langfristigen Investitionsplanung. Ein Senkungsziel von 35 % ist nicht realistisch. Die Dekarbonisierung des Gebäudeparks bewirkt einen Mehrverbrauch im Elektrizitätsbereich (Elektro-Wärmepumpenheizungen anstelle von Gas- oder Ölheizungen). Ein Reduktionsziel des Stromverbrauchs um 20 % ist deshalb bereits äusserst ambitioniert.
	Herta Lendenmann, Simon Schoch beantragen einen vollständigen Verzicht auf fossile Brennstoffe bis 2035.	Ablehnung. Dieser Antrag wurde bereits an der 1. Lesung des Kantonsrates mit 17:43 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Das Ziel bis 2035 zu erreichen würde bedeuten, dass bereits installierte Öl- und Gasheizungen vor dem Ende der Lebensdauer ersetzt werden müssten, was aus ökonomischer Sicht unsinnig wäre. Zudem bedarf der vollständige Umbau auf erneuerbare Energieträger einer umfangreichen technischen Planung und einer langfristigen Investitionsplanung.
^{1ter} Der Kanton installiert keine mit fossilen Brennstoff-	Annegret und Peter Abegglen-Frehner, Ulrike und	Ablehnung.

fen betriebenen Heizungen mehr.	Heinz Naef-Stückelberger beantragen eine Erweiterung auf „Gemeinden und öffentlich-rechtliche Anstalten“.	Eine Ausweitung auf „Gemeinden und öffentlich-rechtliche Anstalten“ führt zu weit und wäre unverhältnismässig.
	Simon Schoch beantragt die Neuformulierung wie folgt: „Kanton, Gemeinden und alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften installieren keine mehrheitlich mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen mehr.“	Ablehnung. Eine Ausweitung auf „Gemeinden und öffentlich-rechtliche Anstalten“ führt zu weit und wäre unverhältnismässig.
	Silvan Rüegg beantragt das sofortige Verbot für den Kanton, mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizungen zu installieren.	Teilweise Zustimmung. Dieser Antrag entspricht dem Antrag von Kantonsrat Leuzinger, Bühler, welchem in der 1. Lesung vom Kantonsrat zugestimmt wurde. Die Ergänzung mit dem Wort „sofort“ ändert nichts an der Bedeutung von Art. 14 Abs. 1 ^{ter} .
	Ernst Bischofberger für den HEV hält diese Bestimmung für technisch nicht umsetzbar. Beim heutigen technischen Stand seien Luft-Wasser Wärmeerzeuger bis zu einer Leistung von max. 40 KW Leistung auf dem Markt erhältlich. Vielfach seien alternative Lösungen wie Erdsonden-Wärmepumpen (Grundwasserschutz) oder Holzheizungen aus gesetzlichen, technischen oder baulichen Gründen nicht möglich. Somit bleibt in diesen Fällen (z.B. grössere Mehrfamilienhäuser) lediglich die Version einer Hybridlösung mit Luft-Wasser und Gas/Öl.	Kenntnisnahme. Wenn die erforderliche Leistung grösser ist als die Leistung, welche die verfügbaren Wärmepumpen aufweisen, bietet sich die Möglichkeit der Kaskadierung (mehrere Wärmepumpen werden zusammengeschaltet) an. Dies bringt sogar den Vorteil, dass die Heizleistung flexibel dem jeweiligen Wärmebedarf angepasst werden kann. Zudem ist die Versorgungssicherheit einer Kaskade grösser als bei einzelnen Wärmepumpen. Die Betriebssicherheit wird durch die Redundanzfunktion erhöht. Durch eine Kaskadenschaltung und eine weitgehende Leistungsmodulation erhöht sich die Jahresarbeitszahl und es verbessert sich somit die Wirtschaftlichkeit eines Kaskadensys-

		tems gegenüber einer Hybrid-Wärmepumpe.
Art. 18		
Förderprogramme neuer Abs. 1^{bis}	Simon Schoch beantragt die Aufnahme eines neuen Absatzes mit folgendem Inhalt: „Die Förderprogramme werden periodisch auf Zweckmässigkeit und Zielerreichung überprüft und die Mittel des Energiefonds zielgerichtet eingesetzt. Bei Fördermassnahmen im Bereich von Energieproduktion, Energiekonversion und Energiespeicherung sowie bei Energieeffizienzmassnahmen ist eine wesentliche Wirkung hinsichtlich CO₂-Emissionsreduktion zu erreichen.“	Ablehnung. Es gehört zum Aufgabenbereich des Amtes für Umwelt, das Förderprogramm kontinuierlich auf Zweckmässigkeit und Zielerreichung zu prüfen. Dies ist erforderlich, da stets neue Förderprogramme – bspw. durch die Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation (KliK) – ins Leben gerufen werden. Zusätzlich müssen die Fördermassnahmen auf den stetigen technologischen Fortschritt abgestimmt sein. Eine zu dynamische Anpassung des Förderprogramms ist nicht zielführend. Erst mit dem Etablieren einer Massnahme und der Schaffung von Planungssicherheit für die Gebäudeeigentümer wird eine Fördermassnahme wirksam.
² Der Regierungsrat erlässt die Förderprogramme und entscheidet über Förderleistungen im Einzelfall. Die Förderprogramme bedürfen der Genehmigung durch den Kantonsrat.	Ernst Bischofberger für den HEV beantragt, dass bevor die Förderprogramme dem Kantonsrat vorgelegt werden, der Regierungsrat bei den massgebenden Verbänden eine Vernehmlassung durchzuführen habe. Der HEV AR habe bereits konkrete Vorstellungen, wie mit einer Schwergewichtsbildung ein Mehrfaches an Investitionen zur Erreichung der nationalen der Energie- und Klimaziele ausgelöst werden könnte.	Ablehnung. Bei der Wahl der Fördertatbestände besteht eine starke Abhängigkeit von den Vorgaben des Bundes, da diese für die Bezugsberechtigung von Globalbeiträgen eingehalten werden müssen. Zusätzlich muss infolge der knapp werdenden Gelder aus der CO₂-Abgabe kurzfristig reagiert werden können, was einen langwierigen Beratungsprozess ausschliesst.
neuer Abs. 2^{bis}	Simon Schoch beantragt die Aufnahme eines neuen Absatzes mit folgendem Inhalt:	Ablehnung. Eine Wirkungsaufteilung bringt keine energetische Zusatzwirkung oder zusätzliche CO₂-Einsparung,

	Gesuche für die Co-Förderung von energetischen Massnahmen, welche mit einer Wirkungsaufteilung der CO ₂ -Minderung einhergehen, dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen verweigert werden.	sondern bewirkt ausschliesslich die Ausschöpfung aller möglichen Gelder. Verbunden ist das Ganze mit einem enormen bürokratischen Mehraufwand. Zielführend sind nicht Fördermassnahmen, bei welchen von diversen Stellen Geld bezogen werden können, sondern eine klare Abgrenzung, welche Stellen bei welchen Massnahmen fördern. Dies vereinfacht das Ganze nicht nur für die Förderstelle, sondern auch für den Gesuchsteller.
Art. 18a		
Energiefonds ² Aufgehoben	Simon Schoch beantragt, den Absatz nicht aufzuheben und den Wortlaut gemäss Minderheitsantrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft an der 1. Lesung des Kantonsrates aufzunehmen. Dieser lautete wie folgt: „Der Fonds wird im Rahmen der verfügbaren Mittel angemessen geäufnet um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen. Er wird zusätzlich geäufnet mit Dividen den der Energiegesellschaften.“	Ablehnung. Dieser Antrag wurde bereits in der 1. Lesung des Kantonsrates mit 14:44 Stimmen bei 2 Enthaltungen klar abgelehnt. Ein Grund, darauf zurückzukommen, ist nicht ersichtlich.
Art. 22a		
Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom ... ¹ Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen sind innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision durch Heizungen zu ersetzen, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen vorsehen, insbesondere bei Bauten mit einer geringen elektrisch beheizten Fläche.	Hans Georg Kasper, Ulrike und Heinz Naef-Stückelberger, Urs Wetzel beantragen eine kürzere Frist von maximal 10 Jahren (Abs. 1 und 2). Umweltschutz sei nicht gratis und im Jahr 2035 sei bereits alles amortisiert.	Ablehnung. Da der Ersatz von einem Heizsystem in gewissen Fällen mit einigen Aufwänden verbunden ist und ein neues System sorgfältig geplant werden muss, soll den Gebäudeeigentümern genügend Zeit eingeräumt werden.

	Edith und Fernando Ferrari beantragen die Aufnahme des Zusatzes „elektrische Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem“, wie es auch die MuKE 2014 vorsähen.	Ablehnung. Art. 22a Abs. 1 (Übergangsbestimmungen) bezieht sich auf die zentralen (wassergeführten) und die dezentralen (nicht wassergeführten) elektrischen Widerstandsheizungen. Der Einbezug von dezentralen elektrischen Widerstandsheizungen ist notwendig, da gemäss geltendem Recht ein Ersatz von einzelnen defekten dezentralen elektrischen Widerstandsheizungen jederzeit möglich ist und somit diese ineffizienten Heizsysteme weiterhin in Betrieb bleiben. Dies, obwohl elektrische Widerstandsheizungen in den Wintermonaten für rund 20 % des gesamten Elektrizitätsverbrauchs verantwortlich sind. Die Dekarbonisierung des Gebäudeparks und des Verkehrs führt zudem zu einem Mehrverbrauch an Elektrizität. Der Ausstieg aus der Kernenergie verschärft die ganze Situation und Experten gehen davon aus, dass spätestens in 10 Jahren die Netzstabilität in den Wintermonaten (Heizperiode) eine grosse Herausforderung darstellen wird. Vor allem während der Heizperiode ist es somit besonders wichtig, dass die Elektrizität sparsam und effizient verwendet wird. Die Wärmeerzeugung mit elektrischen Widerstandsheizungen ist im Betrieb äusserst kostspielig und ein Umstieg auf effiziente Heizsysteme kann sich längerfristig lohnen. Die Frist von 15 Jahren ist in Bezug auf die Sanierungspflicht verhältnismässig. Zudem sind in Art. 14d der Energieverordnung die Ausnahmen von der Sanierungspflicht festgehalten, damit Härtefällen entsprechend Rechnung getragen werden kann.
--	--	--

	Ernst Bischofberger für den HEV kann sich eine Beschränkung auf ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen ohne Wasserzirkulationssystem vorstellen, da ansonsten massive Folgekosten entstünden.	Kenntnisnahme. Die Beheizung von Gebäuden mit elektrischen Widerstandsheizungen ist alles andere als günstig. Die Betriebskosten bei elektrischen Widerstandsheizungen sind infolge der schlechten Energieeffizienz sehr hoch: Aus 1 kWh Elektrizität kann bei elektrischen Widerstandsheizungen nie mehr als 1 kWh Wärme produziert werden. Demgegenüber wird mit dem Einsatz von Wärmepumpen aus 1 kWh Elektrizität und etwa drei Teilen Umgebungswärme, die kostenlos zur Verfügung steht, etwa ein Vierfaches an nutzbarer Energie in Form von Wärme erzeugt. Eine Investition in ein modernes und effizientes Heizsystem ist damit sinnvoll und lohnt sich in der Regel auch finanziell.
	Ernst Bischofberger für den HEV erachten die Frist von 15 Jahren als unverhältnismässig. Diese Frist soll gestrichen werden.	Ablehnung. Da der Neueinbau von Elektroheizungen seit neun Jahren verboten ist, weisen die betroffenen Heizungen nach Ablauf der Frist eine Betriebsdauer von mindestens 24 Jahren auf. Bei einem solchen Alter ist der Ersatz einer noch funktionierenden Heizung nicht unverhältnismässig. Bei einem Verzicht auf die Ersatzpflicht würden einzelne defekte dezentrale Elektrodirektheizungen auch in Zukunft wieder durch dieselben ineffizienten Systeme ersetzt werden.

2.3. Besondere Bemerkungen zu weiteren Gesetzesbestimmungen

Geltendes Recht	Volksdiskussionsantworten	Stellungnahme des Regierungsrates
Art. 3a		
b) Gemeinden ¹ Die Gemeinden können für ihr Gebiet ein Energiekonzept erstellen.	Herta Lendenmann verlangt eine Pflicht für die Gemeinden, ein Energiekonzept zu erstellen.	Ablehnung. Die Erstellung von Energiekonzepten soll für Gemeinden weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen. Dies, da vielfach die Ressourcen und die finanziellen Möglichkeiten dazu fehlen. Nach der Erstellung des Energiekonzepts fallen zudem fortwährend zusätzliche Arbeiten wie die Ergreifung von Massnahmen oder die Durchführung von Erfolgskontrollen an. Die Gemeinden sollen nicht zusätzlich belastet werden.
Art. 6 Abs. 1		
Übertragung und gemeinsame Erfüllung von Vollzugsaufgaben ¹ Für den Vollzug können die zuständigen Behörden öffentlich-rechtliche Körperschaften, Private oder private Organisationen beiziehen und diesen namentlich Prüf-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben übertragen. Die zuständige Behörde erteilt den zum Vollzug beigezogenen Dritten Leistungsaufträge und überprüft periodisch deren Tätigkeit.	Simon Schoch beantragt die periodische Überprüfung der Tätigkeit auf deren Effektivität.	Ablehnung. Es ist Sache der zuständigen Behörden, die Erfolgs- und Wirkungskontrolle in den entsprechenden Leistungsaufträgen mit Dritten zu regeln und zu überprüfen.

Verordnung zum Energiegesetz (Energieverordnung; kEnV)

Änderung vom ...

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden,

gestützt auf Art. 24 des Energiegesetzes vom 24. September 2001¹⁾,
beschliesst:

I.

Der Erlass «Verordnung zum Energiegesetz (Energieverordnung; kEnV; bGS [750.11](#)) vom 18. Dezember 2001 (Stand 1. April 2019)» wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1

¹ Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten als Stand der Technik:

- a) (geändert) Norm SIA 180 «Wärmeschutz, Feuchteschutz und Raumklima in Gebäuden», Ausgabe 2014;
- b) (geändert) Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016;
- c) (geändert) Norm SIA 380 «Grundlagen für energetische Berechnungen von Gebäuden», Ausgabe 2015;
- d) (geändert) Norm SIA 382/1 «Lüftungs- und Klimaanlageanlagen – Allgemeine Grundlagen und Anforderungen», Ausgabe 2014;
- e) (geändert) Norm SIA 384/1 «Heizungsanlagen in Gebäuden – Grundlagen und Anforderungen», Ausgabe 2009;
- f) (geändert) Norm SIA 384/201 «Heizungsanlagen in Gebäuden – Verfahren zur Berechnung der Norm-Heizlast», Ausgabe 2003;
- g) (geändert) Merkblatt SIA 2024 «Raumnutzungsdaten für Energie- und Gebäudetechnik» Ausgabe 2015;
- h) (geändert) EnFK Vollzugshilfe EN-131 «Beheizte Gewächshäuser» Ausgabe 2017;

¹⁾ kEnG (bGS [750.1](#))

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

- i) (geändert) EnFK Vollzugshilfe EN-132 «Beheizte Traglufthallen» Ausgabe 2017;
- j) (geändert) Norm SIA 387/4 «Elektrizität in Gebäuden – Beleuchtung: Berechnung und Anforderungen», Ausgabe 2017;
- k) (geändert) Merkblatt SIA 2028 «Klimadaten für Bauphysik, Energie- und Gebäudetechnik», Ausgabe 2010, mit Berücksichtigung der Korrigenda C1, Ausgabe 2015;
- l) (neu) EnFK Vollzugshilfe EN-121 «Sanierungspflicht zentrale Elektroheizungen», Ausgabe 2017;
- m) (neu) EnFK Vollzugshilfe EN-122 «Sanierungspflicht zentrale Elektro-Wassererwärmer», Ausgabe 2017;
- n) (neu) EnFK Vollzugshilfe EN-123 «Sanierungspflicht dezentrale Elektroheizungen», Ausgabe 2017.

Art. 2 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2**

¹ Die Begriffsdefinitionen von Art. 1 der Energieverordnung¹⁾ sowie von Ziff. 1 («Verständigung») der SIA-Norm 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016, gelten analog.

² Darüber hinaus bedeuten:

- a) (geändert) Bauten/Gebäude: Im Erdboden eingelassene oder darauf stehende, künstlich geschaffene, auf Dauer angelegte bauliche Einrichtungen, die einen Raum zum Schutze von Menschen und Sachen gegen äussere, namentlich atmosphärische Einflüsse mehr oder weniger vollständig abschliessen. Darunter fallen auch Fahrnisbauten, sofern sie nach der Baugesetzgebung eine Baubewilligung benötigen.

Art. 2a Abs. 1

¹ Die Anforderungen nach dieser Verordnung gelten für:

- c) (geändert) Neuinstallationen haustechnischer Anlagen;

Art. 2b Abs. 1 (geändert), **Abs. 2**

¹ Für jede geplante energierelevante Massnahme ist der zuständigen Behörde ein Projektnachweis einzureichen, mit dem belegt wird, dass die energierelevanten Vorschriften von Bund und Kanton eingehalten werden.

¹⁾ EnV (SR [730.01](#))

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

² Kein Nachweis ist erforderlich:

- a) (geändert) wenn das Amt für Umwelt bestätigt, dass der Minergie-Standard eingehalten wird;

Titel nach Art. 2b (geändert)

2. Abschnitt: Private Kontrolle²⁾ (2.)

Art. 10 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2**

¹ Die Anforderungen an den winterlichen Wärmeschutz von Bauten richten sich nach der Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016. Für Kühlräume, Gewächshäuser und Traglufthallen bleiben die Anforderungen nach Art. 12 und 13 vorbehalten.

² Der Nachweis eines ausreichenden winterlichen Wärmeschutzes erfolgt durch:

- a) Einzelbauteilnachweis (Einhaltung der Einzelanforderungen an die Wärmedämmung der einzelnen Teile der Gebäudehülle):
1. (geändert) für Neubauten und für neue Bauteile bei Umbauten und Umnutzungen gelten die Anforderungen gemäss den Tabellen 2 und 5 der Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016;
 2. (geändert) für alle vom Umbau oder von der Umnutzung betroffenen Bauteile gelten die Anforderungen gemäss der Tabelle 3 der Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016; oder
- b) (geändert) Einhaltung einer Systemanforderung in Form eines spezifischen Heizwärmebedarfs und einer spezifischen Heizleistung gemäss Tabelle 6 der Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016. Die Grenzwerte für Umbauten und Umnutzungen $Q_{H,II,III}$ betragen 150 Prozent der Grenzwerte für Neubauten. Zusätzlich darf bei Neubauten ein spezifischer Heizleistungsbedarf von 20 W/m² bei den Gebäudekategorien I und IV, resp. 25 W/m² bei den Gebäudekategorien II und III nicht überschritten werden.
1. *Aufgehoben.*

Art. 10a Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Der sommerliche Wärmeschutz von Gebäuden ist nachzuweisen

²⁾ Art. 6 Abs. 3 kEnG

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

² Bei gekühlten Räumen oder bei Räumen, bei welchen eine Kühlung notwendig oder erwünscht ist, sind die Anforderungen an den Gesamtenergie-durchlassgrad (g-Wert), die Steuerung und die Windfestigkeit des Sonnenschutzes nach dem Stand der Technik einzuhalten.

³ Bei den übrigen Räumen sind die Anforderungen an den Gesamtenergie-durchlassgrad (g-Wert) des Sonnenschutzes nach dem Stand der Technik einzuhalten.

Art. 10b Abs. 1 (geändert)

¹ Beim Systemnachweis sind die Daten der Klimastation St. Gallen zu verwenden. Das Verfahren zur Anpassung der Grenzwerte ist in der Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», Ausgabe 2016 geregelt. Die Anpassung des Grenzwerts $P_{H,li}$ erfolgt entsprechend der Abweichung der Auslegungstemperatur zu -8 °C .

Art. 11 Abs. 3

³ Von den Anforderungen an den sommerlichen Wärmeschutz nach Art. 10a sind befreit:

- c) (geändert) Vorhaben, für die mit einem anerkannten Rechenverfahren nachgewiesen wird, dass kein erhöhter Energieverbrauch auftreten wird und die Behaglichkeit gewährleistet ist;
- d) (neu) Gebäude der Kategorie XII und Räume, welche nicht dem längeren Aufenthalt von Personen dienen (unter einer Stunde pro Tag);
- e) (neu) Bauteile, die aus betrieblichen Gründen nicht ausgerüstet werden können.

Art. 13 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Für gewerbliche und landwirtschaftliche Gewächshäuser, in denen für die Aufzucht, Produktion oder Vermarktung von Pflanzen vorgegebene Wachstumsbedingungen aufrecht erhalten werden müssen, gelten die Anforderungen gemäss der Empfehlung EN-131 «Beheizte Gewächshäuser» der EnFK, Ausgabe 2017.

² Für beheizte Traglufthallen gelten die Anforderungen gemäss der Empfehlung EN-132 «Beheizte Traglufthallen» der EnFK, Ausgabe 2017.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

Art. 14 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu)

¹ Wassererwärmer sowie Warmwasser- und Wärmespeicher, für die nach Bundesrecht keine energetischen Anforderungen bestehen, dürfen hinsichtlich allseitiger Wärmedämmung die Dämmstärken gemäss Tabelle 1 «Minimale Dämmstärken bei vor Ort gedämmten Speichern» des Kapitels 8 der Vollzugshilfe EN-103 «Heizung und Warmwasser», Ausgabe 2020, nicht unterschreiten.

³ Die Neuinstallation oder der Ersatz eines direkt-elektrischen Wassererwärmers in Wohnbauten ist zulässig, wenn:

- b) (geändert) das Brauchwarmwasser zu mindestens 50 Prozent mittels erneuerbarer Energie oder nicht anders nutzbarer Abwärme erwärmt wird. Elektrizität aus Photovoltaikanlagen wird nicht dem Anteil an erneuerbaren Energien angerechnet.

⁴ Der Ersatz eines einzelnen defekten dezentralen direkt-elektrischen Wassererwärmers in bestehenden Gebäuden der Kategorie I (Wohnen MFH) ist zulässig.

Art. 14a Abs. 1 (geändert)

¹ Neu installierte mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel mit einer Absicherungstemperatur von weniger als 110 °C müssen die Kondensationswärme ausnützen können.

Art. 14a^{bis} (neu)

b^{bis}) Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers; Vollzug

¹ Beim Ersatz eines Wärmeerzeugers in Wohnbauten muss der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin nachweisen, dass:

- a) ausschliesslich erneuerbare Energien eingesetzt werden; oder
- b) ein mit ausschliesslich erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem entweder technisch nicht möglich ist oder zu Mehrkosten führt.

² Mit dem Gesuch für den Ersatz eines Wärmeerzeugers gemäss Art. 10b Abs. 2 des Gesetzes ist nachzuweisen, dass:

- a) die fachgerechte Umsetzung einer Standardlösung gemäss Anhang 8 gewährleistet ist;
- b) die Zertifizierung des Gebäudes nach Minergie ausgewiesen ist; oder

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

- c) die Klasse D bei der GEAK-Gesamtenergieeffizienz erreicht ist (bei Bauten mit Bewilligung ab Februar 1992 gilt die Klasse D ohne Beleg als erreicht).

³ Die Anforderungen müssen mit Massnahmen am Standort erfüllt werden.

⁴ Von den Anforderungen befreit sind Bauten mit gemischter Nutzung, wenn der Wohnanteil 150 m² Energiebezugsfläche (EBF) nicht überschreitet.

⁵ Werden ausserordentliche Verhältnisse geltend gemacht, ist zuhanden der zuständigen Behörde aufzuzeigen, dass keine der 11 Standardlösungen realisiert werden kann.

Art. 14a^{ter} (neu)

b^{ter}) Variante 1.1: Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers; Investitionen (Mehrkosten)

¹ Zur Beurteilung der Mehrkosten ist ein Vergleich der Investitionen zu führen. Dieser ist zusammen mit dem Gesuch für den Ersatz eines Wärmeerzeugers einzureichen. Eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung ist dabei einerseits mit einem Anschluss an eine Fernwärmeversorgung mit erneuerbaren Energien und andererseits mit einer Luft/Wasser-Wärmepumpe sowie einer Erdsonden-Wärmepumpe zu vergleichen. Auf einen Vergleich wird soweit verzichtet, wie die mit erneuerbaren Energien betriebenen Systeme nicht verfügbar, zulässig oder technisch möglich sind.

² Die Kosten ergeben sich aus den Gesamtinvestitionen für das neue Heizsystem abzüglich der kantonalen Fördergelder.

Art. 14a^{ter} (neu)

b^{ter}) Variante 1.2: Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers; Lebenszykluskosten (Mehrkosten)

¹ Zur Beurteilung der Lebenszykluskosten ist ein Vergleich der Jahreskosten zu führen. Dieser ist zusammen mit dem Gesuch für den Ersatz eines Wärmeerzeugers einzureichen. Eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung ist dabei einerseits mit einem Anschluss an eine Fernwärmeversorgung mit erneuerbaren Energien und andererseits mit einer Luft/Wasser-Wärmepumpe sowie einer Erdsonden-Wärmepumpe zu vergleichen. Auf einen Vergleich wird soweit verzichtet, wie die erneuerbaren Systeme nicht verfügbar, zulässig oder technisch möglich sind.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

² Die Jahreskosten der Heizungsanlagen ergeben sich aus der Summe der jährlichen Energie- und Betriebskosten sowie der Annuität der Investitionskosten, wobei Förderbeiträge zu berücksichtigen sind. Für die Berechnung gelten folgende Regeln:

- a) Abschreibungszeiten richten sich nach der paritätischen Lebensdauertabelle.
- b) Basis für die Werte gemäss lit. c bis e bildet der Durchschnitt der Jahresmittelwerte der vergangenen vier Kalenderjahre.
- c) Für die Kosten der elektrischen Energie gilt der von der eidgenössischen Elektrizitätskommission publizierte Durchschnittsstrompreis für den Kanton Appenzell Ausserrhoden für das Standardprodukt des zutreffenden Verbraucherprofils.
- d) Für die Kosten von Heizöl, Erdgas und Holz gelten die Daten des Bundesamts für Statistik.
- e) Für die Teuerung gilt der Landesindex der Konsumentenpreise.
- f) Als Diskontsatz gilt der hypothekarische Referenzzinssatz gemäss Art. 12a der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen¹⁾.
- g) Die Mehrwertsteuer wird zum im Jahr der Bewilligung einer Heizungsanlage geltenden Satz berücksichtigt. Für die CO₂-Abgabe gilt der Mittelwert zwischen dem Abgabesatz im Jahr der Bewilligung und dem Maximalsatz gemäss dem CO₂-Gesetz.

³ Das Amt für Umwelt publiziert die nach Abs. 2 zu verwendenden Rechenwerte und stellt eine Rechenhilfe zur Verfügung.

Art. 14b Abs. 1, Abs. 2 (neu)

¹ Neuinstallationen ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen können bewilligt werden als:

- c) (geändert) Notheizungen bei handbeschickten Holzheizungen bis zu einer Leistung von 50 Prozent des nach dem Stand der Technik berechneten Leistungsbedarfs;
- d) (neu) Handtuchradiatorn oder Heizstrahler in Badezimmern.

¹⁾ SR [221.213.11](#)

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

² Auf begründetes Gesuch hin kann ausnahmsweise die Installation neuer oder der Ersatz bestehender ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen bewilligt werden, wenn die betroffene Baute abgelegen oder schlecht zugänglich ist und die Installation eines anderen Heizsystems technisch nicht möglich, wirtschaftlich nicht zumutbar oder in Anbetracht der Gesamtumstände unverhältnismässig ist. Solche Ausnahmen können insbesondere gewährt werden für:

- a) Bergbahnhöfen;
- b) Almhütten;
- c) Bergrestaurants;
- d) Schutzbauten;
- e) provisorische Bauten;
- f) die Beheizung einzelner Arbeitsplätze in ungenügend oder nicht beheizten Räumen.

Art. 14c (neu)

Befreiung von der Sanierungspflicht

a) Zentrale elektrische Widerstandsheizungen

¹ Keine Frist besteht für zentrale elektrische Widerstandsheizungen, die z.B. zu bestehenden Wärmepumpen oder Holzheizungen als Zusatzheizungen oder als Notheizungen eingebaut sind. Beim Ersatz der ganzen Systeme oder wesentlicher Teile davon, insbesondere der Wärmepumpe oder der zentralen elektrischen Widerstandsheizung, ist die Anlage an die Anforderungen des Gesetzes anzupassen.

² Auf begründetes Gesuch hin können zusätzlich Ausnahmen gewährt werden, wenn eine Sanierungspflicht nicht zumutbar ist.

Art. 14d (neu)

b) Dezentrale elektrische Widerstandsheizungen

¹ Von der Sanierungspflicht sind folgende Anwendungen befreit:

- a) dezentrale elektrische Widerstandsheizungen gemäss Art. 14b Abs. 1 lit. b bis d und Abs. 2;
- b) Nasszellen und WC-Anlagen;
- c) Gebäude, die entweder eine installierte Leistung von höchstens 3 kW haben oder deren elektrisch beheizte Fläche kleiner als 50 m² Energiebezugsfläche (EBF) ist;
- d) Kirchen.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

² Auf begründetes Gesuch hin können zusätzlich Ausnahmen gewährt werden, wenn eine Sanierungspflicht nicht zumutbar ist.

Art. 14e (neu)

c) Zentrale direkt-elektrische Wassererwärmer

¹ Von der Sanierungspflicht sind folgende Anwendungen befreit:

- a) Wärmepumpenboiler;
- b) zentrale direkt-elektrische Wassererwärmer, welche zu mindestens 50 Prozent mittels erneuerbarer Energie oder Abwärme versorgt werden, z.B. mit einer thermischen Solaranlage.

Art. 15 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 6** (geändert)

¹ Die Vorlauftemperaturen für neue oder ersetzte Wärmeabgabesysteme dürfen bei der massgebenden Auslegetemperatur höchstens 50 °C, bei Fussbodenheizungen höchstens 35 °C betragen. Ausgenommen sind Hallenheizungen mittels Bandstrahler sowie Heizungssysteme für Gewächshäuser und Ähnliches, sofern diese nachgewiesenermassen eine höhere Vorlauftemperatur benötigen.

² Folgende neuen oder im Rahmen eines Umbaus neu erstellten Installationen inklusive Armaturen und Pumpen sind durchgehend mindestens mit den Dämmstärken gemäss Tabelle 2 «Minimale Dämmstärken bei Verteilleitungen der Heizung sowie bei Warmwasserleitungen», Kapitel 9 der Vollzugshilfe EN-103 «Heizung und Warmwasser», Ausgabe 2020, gegen Wärmeverluste zu dämmen:

- b) (geändert) alle warmgehaltenen Teile des Warmwasserverteilsystems, in beheizten oder unbeheizten Räumen und im Freien;

⁴ Bei erdverlegten Leitungen dürfen die U_R -Werte gemäss Tabelle 3 «Zulässige U_R -Werte für erdverlegte Leitungen», Kapitel 9 der Vollzugshilfe EN-103 «Heizung und Warmwasser», Ausgabe 2020, nicht überschritten werden.

⁶ In beheizten Räumen sind Einrichtungen zu installieren, die es ermöglichen, die Raumlufttemperatur einzeln einzustellen und selbsttätig zu regeln. Ausgenommen sind Räume, die überwiegend mittels träger Flächenheizungen mit einer Vorlauftemperatur von höchstens 30 °C beheizt werden. In diesem Fall ist mindestens eine Referenzraumregelung pro Wohn- oder Nutzeinheit zu installieren.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

Art. 17 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Lüftungstechnische Anlagen mit Aussenluft und Fortluft sind mit einer Wärmerückgewinnung auszurüsten. Der Temperatur-Änderungsgrad muss dem Stand der Technik entsprechen, sofern keine Anforderung der Energieeffizienzverordnung¹⁾ gilt.

² Einfache Abluftanlagen von beheizten Räumen sind entweder mit einer kontrollierten Zuführung der Ersatzluft und einer Wärmerückgewinnung oder einer Nutzung der Wärme der Abluft auszurüsten, sofern der Abluftvolumenstrom mehr als 1000 m³/h und die Betriebsdauer mehr als 500 h/a beträgt. Dabei gelten mehrere getrennte einfache Abluftanlagen im gleichen Gebäude als eine Anlage. Andere Lösungen sind zulässig, wenn mit einer fachgerechten Energieverbrauchsrechnung nachgewiesen wird, dass kein erhöhter Energieverbrauch eintritt.

Art. 17a Abs. 1 (geändert)

¹ Luftkanäle, Rohre und Geräte von Lüftungs- und Klimaanlageanlagen sind je nach Temperaturdifferenz im Auslegungsfall und nach Wärmeleitfähigkeitswert des Dämmmaterials gemäss Ziffer 5.9 der Norm SIA 382/1 «Lüftungs- und Klimaanlageanlagen – Allgemeine Grundlagen und Anforderungen», Ausgabe 2014, gegen Wärmeübertragung (Wärmeverlust und Wärmeaufnahme) zu schützen.

Art. 17b Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

¹ Klimaanlageanlagen für die Aufrechterhaltung des Komforts sind in bestehenden Bauten so zu erstellen, dass entweder:

- a) (neu) der elektrische Leistungsbedarf für die Medienförderung und die Medienaufbereitung inklusive allfälliger Kühlung, Befeuchtung, Entfeuchtung und Wasseraufbereitung 12 W/m² nicht überschreitet; oder
- b) (neu) die Kaltwassertemperaturen und die Leistungszahlen für die Kälteerzeugung nach dem Stand der Technik ausgelegt sind, sowie die Planung und der Betrieb einer allfälligen Befeuchtung nach dem Stand der Technik erfolgt.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

⁴ *Aufgehoben.*

¹⁾ EnEV (SR [730.02](#))

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

Titel nach Art. 17b (geändert)

Ib. Deckung des Energiebedarfs (3.1b.)

Art. 17c (neu)

Anforderungen

¹ Der gewichtete Energiebedarf pro Jahr für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung in Neubauten darf den Wert gemäss Tabelle 3 «Grenzwerte des gewichteten Energiebedarfs für die Gebäudekategorien I bis XII» der Vollzugshilfe EN-101 «Anforderungen an die Deckung des Wärmebedarfes von Neubauten», nicht überschreiten.

² Bei den Gebäudekategorien VI und XI gilt die Anforderung ohne Berücksichtigung des Bedarfs für Warmwasser. Bei Vorhaben der Gebäudekategorien VI, XI und XII sind mindestens 20 Prozent der Energie für die Wasssererwärmung aus erneuerbarer Energie zu decken. Bei Vorhaben der Gebäudekategorien XII sind die Nutzung der Abwärme aus Fortluft, Bade- und Duschwasser zu optimieren.

³ Die Anforderungen müssen mit Massnahmen am Standort erfüllt werden.

Art. 18 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2^{bis}** (neu), **Abs. 2^{ter}** (neu), **Abs. 2^{quater}** (neu), **Abs. 3** (geändert)

¹ Zur Berechnung des gewichteten Energiebedarfs für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung in Neubauten wird der Nutzwärmebedarf für Heizung $Q_{h,eff}$ und Warmwasser Q_{WW} mit den Nutzungsgraden η der gewählten Wärmeerzeugungen dividiert und mit dem Gewichtungsfaktor g der eingesetzten Energieträger multipliziert sowie der ebenfalls mit dem entsprechenden Gewichtungsfaktor g gewichtete Elektrizitätsaufwand für Lüftung und Klimatisierung E_{LK} addiert.

² Für die Gewichtung der Energieträger gelten die von der EnDK definierten nationalen Gewichtungsfaktoren.

^{2bis} Bei Räumen mit Raumhöhen über 3 Meter in Gebäuden der Kategorien III-XII kann eine Raumhöhenkorrektur mit Bezugshöhe von 3 Metern angewendet werden.

^{2ter} In der Regel wird nur die dem Gebäude zugeführte hochwertige Energie für Raumheizung, Warmwasser, Lüftung und Raumklimatisierung in den Energiebedarf eingerechnet. Die nutzungsabhängigen Prozessenergien werden nicht in den Energiebedarf eingerechnet.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

²_{quater} Elektrizität aus Eigenstromerzeugung wird nicht in die Berechnung des gewichteten Energiebedarfs einbezogen. Ausgenommen ist Elektrizität aus WKK-Anlagen.

³ Bei Bauten mit mechanischen Lüftungsanlagen kann bei der Berechnung des Heizwärmebedarfs der effektive Energiebedarf für Lüftung einschliesslich des Energiebedarfs für Luftförderung eingesetzt werden. Der hygienisch notwendige Aussenluftvolumenstrom ist dabei zu gewährleisten (siehe z.B. Norm SIA 382/1 «Lüftungs- und Klimaanlage – Allgemeine Grundlagen und Anforderungen», Ausgabe 2014 und Merkblatt SIA 2023, Ausgabe 2008). Bei grösseren Lüftungsanlagen siehe Vollzugshilfe EN-105 «Lüftungstechnische Anlagen».

Art. 19 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (neu)

Nachweis mittels Standardlöskombinationen (Überschrift geändert)

¹ Die Anforderung nach Art. 10 des Gesetzes gilt als erfüllt, wenn eine der im Anhang 4 aufgeführten Standardlöskombinationen aus Gebäudehülle und Wärmeerzeugung fachgerecht umgesetzt wird.

² Die Anforderung nach Art. 10 des Gesetzes gilt als erfüllt, wenn die Massnahmen gemäss Nachweis mit dem Energienachweistool für einfache Bauten fachgerecht umgesetzt werden.

Art. 19a Abs. 1 (geändert)

¹ Von den Anforderungen gemäss Art. 10 des Gesetzes befreit sind einem Neubau gleichzustellende Umbauten und Anbauten, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche (EBF):

- b) (geändert) höchstens 20 Prozent der Energiebezugsfläche (EBF) des bestehenden Gebäudeteils und nicht mehr als 1000 m² beträgt.

Titel nach Art. 19a (neu)

1b^{bis} Eigenstromerzeugung (3.1b^{bis})

Art. 19a^{bis} (neu)

Berechnungsgrundlage

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

¹ Die in, auf oder an der Baute installierte Eigenstromerzeugungsanlage bei Neubauten muss mindestens 10 W pro m² Energiebezugsfläche (EBF) betragen, wobei nie 30 kW oder mehr verlangt werden. Bei Beteiligung an einer gemeinschaftlichen Stromerzeugungsanlage wird mindestens 30 W pro m² Energiebezugsfläche (EBF) gefordert und eine Limitierung auf 30 kW entfällt.

² Von den Anforderungen gemäss Abs. 1 befreit sind Erweiterungen von bestehenden Gebäuden, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche (EBF) weniger als 50 m² beträgt oder maximal 20 Prozent der Energiebezugsfläche (EBF) des bestehenden Gebäudeteiles und nicht mehr als 1000 m² beträgt.

³ Elektrizität aus Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen (WWK) kann nur berücksichtigt werden, wenn sie nicht zur Erfüllung der Anforderungen an die Deckung des Wärmebedarfs gemäss Tabelle 3 «Grenzwerte des gewichteten Energiebedarfs für die Gebäudekategorien I bis XII», Kapitel 4 der Vollzugshilfe EN-101 «Anforderungen an die Deckung des Wärmebedarfs von Neubauten», Ausgabe 2018, eingerechnet wird.

Titel nach Art. 19a^{bis} (geändert)

Ic. Verwendung von elektrischer Energie (3.1c.)

Art. 19b Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

Grenzwerte für den Elektrizitätsbedarf für die Beleuchtung (Überschrift geändert)

¹ Für Neubauten, Umbauten und Umnutzungen mit einer Energiebezugsfläche (EBF) von mehr als 1000 m² sind die Grenzwerte für den jährlichen Elektrizitätsbedarf für Beleuchtung nach der Norm SIA 387/4 «Elektrizität in Gebäuden – Beleuchtung: Berechnung und Anforderungen», Ausgabe 2017, nachzuweisen. Davon ausgenommen sind Wohnbauten oder Teile davon.

- a) *Aufgehoben.*
- b) *Aufgehoben.*

² Die Anforderung gemäss Absatz 1 gilt ebenfalls als erfüllt, wenn mit dem Hilfsprogramm Beleuchtung der EnFK nachgewiesen wird, dass die Vorgabe an die spezifische Leistung p_L , bestimmt aus Grenz- respektive Zielwert gemäss Tabelle 13 der Norm SIA 387/4 «Elektrizität in Gebäuden – Beleuchtung: Berechnung und Anforderungen», Ausgabe 2017 eingehalten wird.

³ *Aufgehoben.*

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

⁴ Aufgehoben.

Art. 20

Wärmedämmung bei Flächenheizungen (Überschrift geändert)

Art. 21 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

¹ In Gebäuden und Gebäudegruppen, für welche eine Ausrüstungspflicht besteht, sind die Kosten für den Wärmeverbrauch (Heizenergie und evtl. Warmwasser) zum überwiegenden Teil anhand des gemessenen Verbrauchs der einzelnen Nutzeinheiten abzurechnen.

² Aufgehoben.

Art. 22 Abs. 1 (geändert)

Befreiung bei wesentlichen Erneuerungen (Überschrift geändert)

¹ Von der Ausrüstungs- und Abrechnungspflicht des Heizwärmeverbrauchs befreit sind Bauten und Gebäudegruppen,

- a) (geändert) deren installierte Wärmeerzeugerleistung (inkl. Warmwasser) weniger als 20 W/m² Energiebezugsfläche (EBF) beträgt;
- c) (geändert) die den Minergie-Standard einhalten.

Titel nach Art. 22 (neu)

Grundausrüstungen zur Überwachung der Gebäudetechnik (IIa.)

Art. 22a (neu)

Gebäudeautomation

¹ Neubauten der Kategorien III bis XII (SIA 380/1) mit mindestens 5000 m² Energiebezugsfläche (EBF) sind mit Einrichtungen zur Gebäudeautomation auszurüsten, die Überwachungsfunktionen aufweisen. Der Vollzug obliegt dem Kanton.

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

Art. 24d Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige Behörde kann im Rahmen der vorgegebenen Ziele im Sinne von Art. 12f Abs. 1 des Gesetzes mit einzelnen oder mit Gruppen von Grossverbrauchern mittel- und langfristige Verbrauchsziele vereinbaren. Dabei werden die Effizienz des Energieeinsatzes zum Zeitpunkt der Zielfestlegung und die absehbare technische und wirtschaftliche Entwicklung der Verbraucher mitberücksichtigt. Für die Dauer der Vereinbarung können diese Grossverbraucher von Vorschriften gemäss Art. 24e befreit werden. Die zuständige Behörde kann die Vereinbarung aufheben, wenn die Verbrauchsziele nicht eingehalten werden.

- a) *Aufgehoben.*
- b) *Aufgehoben.*
- c) *Aufgehoben.*
- d) *Aufgehoben.*

Art. 24e Abs. 1

¹ Auf Grossverbraucher werden für die Dauer der Vereinbarung die auf folgende Bereiche bezogenen Vorschriften dieser Verordnung und des Gesetzes nicht angewendet:

- a) (geändert) ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen¹⁾;
- g) (geändert) Deckung des Energiebedarfs²⁾;
- g)^{bis} (neu) Eigenstromerzeugung³⁾
- h) (geändert) Wärmenutzung bei mit fossilen Brennstoffen betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen⁴⁾;

Art. 24g Abs. 1 (geändert)

¹ Die Ausstellung von Gebäudeenergieausweisen richtet sich nach den Vorgaben der von der Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) erlassenen Normen in der jeweils geltenden Fassung⁵⁾.

¹⁾ Art. 12a Abs. 1 lit. b, Art. 12c und Art. 22a kEnG; Art. 14b kEnV

²⁾ Art. 10 kEnG; Art. 17c, 18, 19, 19b und Anhang 4 kEnV

³⁾ Art. 10a kEnG; Art. 24b^{bis} kEnV

⁴⁾ Art. 12a Abs. 1 lit. a und Art. 12b kEnG

⁵⁾ EnG (SR 730.0)

Entwurf Departement Bau und Volkswirtschaft, 2. Lesung, 14.9.2021
(mit Investitionen Lebenszykluskosten)

Art. 25a (neu)

GEAK Plus-Pflicht bei der Förderung von Massnahmen an der Gebäudehülle

¹ Eigentümerinnen und Eigentümer, die für Sanierungsmassnahmen an der Gebäudehülle eine Finanzhilfe nach dem Gesetz beantragen, haben zusammen mit dem Beitragsgesuch einen gültigen GEAK Plus für das betreffende Gebäude einzureichen, soweit der GEAK Plus für diese Gebäudekategorie zur Verfügung steht und die Subvention Fr. 10'000.- übersteigt.

² Befreit sind Bauvorhaben mit Minergie-Zertifikat.

Art. 31 Abs. 1 (geändert)

¹ Diese Verordnung tritt gleichzeitig mit dem Energiegesetz²⁾ in Kraft.

Anhänge

- Anhang 1: Minimale Dämmstärken bei Wassererwärmern (aufgehoben)
- Anhang 2: Minimale Dämmstärken bei Verteilleitungen (aufgehoben)
- Anhang 3: Minimale UR-Werte für erdverlegte Leitungen (aufgehoben)
- Anhang 4: Nachweis «Anforderungen an die Deckung des Energiebedarfs» mittels Standardlösungskombinationen (geändert)
- Anhang 5: Abkürzungsverzeichnis (geändert)
- Anhang 6: Grenzwerte winterlicher Wärmeschutz (aufgehoben)
- Anhang 7: Wärmedämmung von Lüftungstechnischen Anlagen (aufgehoben)
- Anhang 8: Nachweis «Anteil erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers» mittels Standardlösungen (neu)
- Anhang 9: Technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden (neu)

II.

Keine Fremdänderungen.

²⁾ XX. XXXX 20XX (RRB vom XX. XXXX 20XX)

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Anhang 4

750.11

Anhang 4: Nachweis «Anforderungen an die Deckung des Energiebedarfs» mittels Standardlösungskombination (vgl. Art. 19)

Der Nachweis mittels Standardlösungskombinationen für Neubauten kann für die Gebäudekategorien I (Wohnen MFH) und II (Wohnen EFH) angewendet werden. Die weiteren Gebäudekategorien müssen mit dem rechnerischen Nachweis berechnet werden.

Die Grundanforderungen 1 und 2 gemäss Tabelle 2 basieren auf den Anforderungen an die Wärmedämmung (siehe Vollzugshilfe EN-102 «Wärmeschutz von Gebäuden zu SIA 380/1:2016», Ausgabe 2020). Die Grundanforderungen 3 bis 6 gemäss Tabelle 2 benötigen zusätzlich eine Verbesserung der Wärmedämmung der Gebäudehülle (opake Bauteile sowie Fenster).

Bauteil gegen Bauteil	Grenzwerte U_{ji} in $W/(m^2K)$ mit Wärmebrückennachweis	
	Aussenklima oder weniger als 2 m im Erdreich	unbeheizte Räume oder mehr als 2 m im Erdreich
opake Bauteile (Dach, Decke, Wand, Boden)	Wert → siehe Standard- lösungskombination	0,25
Fenster, Fenstertüren	Wert → siehe Standard- lösungskombination	1,3
Türen	1,2	1,5
Tore (gemäss Norm SIA 343 «Türen und Tore», Ausgabe 2014)	1,7	2,0
Storenkasten	0,50	0,50

Tabelle 1: Konstante Grenzwerte für flächenbezogene Wärmedurchgangskoeffizienten U in $W/(m^2K)$ bei 20 °C Raumtemperatur für die Grundanforderungen 1 bis 6.

Die Anforderungen an die Wärmebrücken sind ebenfalls einzuhalten (siehe Vollzugshilfe EN-102 «Wärmeschutz von Gebäuden zu SIA 380/1:2016», Ausgabe 2020).

Folgende Standardlöskombinationen aus Gebäudehülle/Wärmeerzeugung führen bei fachgerechter Umsetzung zur Erfüllung der Anforderung:

Standardlöskombination		Wärmeerzeugung	A	B	C	D	E	F	G
Gebäudehülle	Anforderungen:		Elektrische Wärmepumpe Erdsonde oder Wasser	Automatische Holzfeuerung	Fernwärme aus KVA, ARA oder ern. Energien	Elektrische Wärmepumpe Aussenluft	Stückholzfeuerung	Gasbetriebene Wärmepumpe	Fossiler Wärmeerzeuger
	1	Opake Bauteile gegen aussen 0,17 W/m ² K Fenster 1,00 W/m ² K Kontrollierte Wohnungslüftung (KWL)	☒	☒	☒	☒	-	-	-
	2	Opake Bauteile gegen aussen 0,17 W/m ² K Fenster 1,00 W/m ² K Th. Solaranlage für WW mit mind. 2 % der EBF	☐	☐	☐	☐	☒	-	-
	3	Opake Bauteile gegen aussen 0,15 W/m ² K Fenster 1,00 W/m ² K	☒	☒	☒	-	-	-	-
	4	Opake Bauteile gegen aussen 0,15 W/m ² K Fenster 0,80 W/m ² K	☐	☐	☐	☒	-	-	-
	5	Opake Bauteile gegen aussen 0,15 W/m ² K Fenster 1,00 W/m ² K Kontrollierte Wohnungslüftung (KWL) Th. Solaranlage für WW mit mind. 2 % der EBF	☐	☐	☐	☐	☐	☒	-
	6	Opake Bauteile gegen aussen 0,15 W/m ² K Fenster 0,80 W/m ² K Kontrollierte Wohnungslüftung (KWL) Th. Solaranlage für H+WW mit mind. 7 % der EBF	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒

☒ Standardlöskombination ist möglich (Beispiel: «1A»)

☐ Standardlöskombination ist möglich, aber bereits durch andere abgedeckt (Beispiel: «2A»)

Tabelle 2: Zusammenstellung der Standardlöskombinationen bestehend aus den Grundanforderungen und den Wärmeerzeugervarianten.

Randbedingungen:

- Die JAZ für gasbetriebene Wärmepumpen muss mindestens 1,4 betragen.
- Der Wirkungsgrad der Wärmerückgewinnung bei KWL muss mindestens 80 % betragen.
- Fernwärme: Anschluss an ein Netz mit Wärme aus KVA, ARA oder erneuerbaren Energien, sofern fossiler Anteil ≤ 30 %.

Anhang 5

750.11

Anhang 5: Abkürzungsverzeichnis

λ	Wärmeleitfähigkeit eines Stoffes in W/mK
a	Jahr
C	Celsius
DN	Rohnennweite
EBF	Energiebezugsfläche
E_{LK}	Elektrizitätsaufwand für Lüftung und Klimatisierung
EnFK	Konferenz kantonalen Energiefachstellen
h	Stunden
g	Gewichtungsfaktor
GEAK	Gebäudeenergieausweis der Kantone
g-Wert	Gesamtenergiedurchlassgrad von Verglasungen
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
K	Kelvin
kW	Kilowatt
m	Meter
m^2	Quadratmeter
m^3	Kubikmeter
mm	Millimeter
p_L	spezifische elektrische Leistung für Beleuchtung
$Q_{h,eff}$	Effektiver Heizwärmebedarf
$Q_{H,li,re}$	Grenzwert Heizwärmebedarf für Umbauten und Umnutzungen
Q_{WW}	Warmwasserwärmebedarf
s	Sekunden
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SWKI	Schweizerischer Verein von Wärme- und Klima-Ingenieuren
U-Wert	Wärmedurchgangskoeffizient in W/m ² K
U_R -Wert	Wärmedurchgangskoeffizient für erdverlegte Leitungen in W/mK
W	Watt
WKK	Wärme-Kraft-Kopplung

Anhang 8

750.11

Anhang 8: Nachweis «Anteil erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers» mittels Standardlösungen (vgl. Art. 14a^{bis})

Die Anforderung an den Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien gemäss Art. 14a^{bis} Abs. 2 lit. a kEnV gilt als erbracht, wenn eine der nachfolgend aufgeführten Standardlösungen fachgerecht ausgeführt wird. Es ist zu beachten, dass nicht jede Standardlösung in jedem Fall sinnvoll angewendet werden kann.

Ist eine der Standardlösungen zum Zeitpunkt des Wärmeerzeugersatzes schon erfüllt (z.B. Solaranlage in entsprechender Grösse bereits installiert), so kann diese deklariert und angerechnet werden.

- 1) **Standardlösung 1: Thermische Sonnenkollektoren für die Wassererwärmung**
 - Sonnenkollektoren für die Wassererwärmung mit mindestens 2 % der EBF (als Mass der Sonnenkollektorfläche gilt die Fläche von verglasten selektiv beschichteten Absorbern).
- 2) **Standardlösung 2: Holzfeuerung als Hauptwärmeerzeuger**
 - Holzfeuerung als Hauptwärmeerzeugung und ein Anteil an erneuerbarer Energie für Warmwasser.
- 3) **Standardlösung 3: Wärmepumpe mit Erdsonde, Wasser- oder Aussenluft**
 - Elektrisch angetriebene Sole-Wasser-Wärmepumpe mit Erdwärmesonde, Wasser-Wasser-Wärmepumpe mit Grund- oder Oberflächenwasser als Wärmequelle, oder eine Aussenluft-Wasser-Wärmepumpe für Heizung und Warmwasser ganzjährig.
- 4) **Standardlösung 4: mit Erdgas angetriebene Wärmepumpe**
 - Mit Erdgas angetriebene Wärmepumpe für Heizung und Warmwasser ganzjährig.
- 5) **Standardlösung 5: Fernwärmeanschluss**
 - Anschluss an Fern- oder Nahwärmenetz mit Abwärme oder erneuerbarer Energie (z.B. aus KVA, ARA, Industrie) für Heizung und Warmwasser.
- 6) **Standardlösung 6: Wärmekraftkopplung**
 - Wärmekraftkopplungsanlage mit einem elektrischen Wirkungsgrad von mindestens 25 % und für mindestens 60 % des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser.
- 7) **Standardlösung 7: Warmwasserwärmepumpe mit Photovoltaikanlage**
 - Warmwasserwärmepumpe (Wärmepumpenboiler) für das gesamte Warmwasser und Photovoltaikanlage für die Stromproduktion mindestens 5 Wp pro m² EBF.
- 8) **Standardlösung 8: Ersatz der Fenster entlang der thermischen Gebäudehülle**
 - Ersatz der Fenster durch Fenster mit einem Glas U-Wert von $\leq 0.70 \text{ W/m}^2\text{K}$ und einem Abstandhalter in Edelstahl oder Kunststoff. Die Massnahme kann angewendet werden, wenn der U-Wert der bestehenden Fenster $2.0 \text{ W/m}^2\text{K}$ oder mehr beträgt.
- 9) **Standardlösung 9: Wärmedämmung von Fassade und/oder Dach**
 - Wärmedämmung von Fassade und/oder Dach mit einem U-Wert von $\leq 0.20 \text{ W/m}^2\text{K}$. Dabei sind $0.5 \text{ m}^2 / \text{m}^2$ EBF entlang der thermischen Gebäudehülle zu dämmen. Die Massnahme kann angewendet werden, wenn der U-Wert der bestehenden opaken Bauteile $0.6 \text{ W/m}^2\text{K}$ oder mehr beträgt.

10) Standardlösung 10: **Grundlast-Wärmeerzeuger erneuerbar mit bivalent betriebem fossilem Spitzenlastkessel**

- Mit erneuerbaren Energien automatisch betriebener Grundlast-Wärmeerzeuger (Holzschnitzel, Pellets, Erdwärme, Grundwasser oder Aussenluft) mit einer Wärmeleistung von mindestens 25 % der im Auslegungsfall notwendigen Wärmeleistung ergänzt mit fossilem Brennstoff bivalent betriebener Spitzenlast-Wärmeerzeuger für Heizung und Warmwasser ganzjährig.

11) Standardlösung 11: **Kontrollierte Wohnungslüftung (KWL)**

- Neu-Einbau einer kontrollierten Wohnungslüftung mit Wärmerückgewinnung und einem WRG-Wirkungsgrad von mindestens 70 %.

Anhang 9

750.11

Anhang 8: Technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden

A. Berechnung der Grenzwerte nach Artikel 10 Absatz 1 des CO₂-Gesetzes

1. Der Nachweis zur Einhaltung der CO₂-Grenzwerte nach Art. 10b Abs. 1 des Gesetzes basiert auf der Berechnung des fossilen Anteils des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser nach Norm SIA 380/1 «Heizwärmebedarf», – Ausgabe 2016, multipliziert mit den auf den Heizwert bezogenen Emissionsfaktoren gemäss Ziffer 6 und dividiert durch die entsprechenden Nutzungsgrade des Wärmeerzeugers gemäss Ziffer 7.

Rechenverfahren:

$$E_{CO_2 \text{ H+W}} = E_{CO_2 \text{ H}} + E_{CO_2 \text{ W}} \text{ [kg CO}_2\text{/m}^2\text{]}$$

$$E_{CO_2 \text{ H}} = Q_H / \eta_H * EF_{BS} \text{ [kg CO}_2\text{/m}^2\text{]}$$

$$E_{CO_2 \text{ W}} = Q_W / \eta_W * EF_{BS} \text{ [kg CO}_2\text{/m}^2\text{]}$$

Legende:

$E_{CO_2 \text{ H+W}}$:	CO ₂ -Emissionen Wärmeerzeugungsanlage für Heizung und Warmwasser
$E_{CO_2 \text{ H}}$	CO ₂ -Emissionen Wärmeerzeugungsanlage für Heizung
$E_{CO_2 \text{ W}}$	CO ₂ -Emissionen Wärmeerzeugungsanlage für Warmwasser
Q_H	Heizwärmebedarf gemäss Kapitel 3 der Norm SIA 380/1: 2016 [kWh/m ²]
Q_W	Wärmebedarf für Warmwasser gemäss Anhang A Tabelle 27 der Norm SIA 380/1: 2016 [kWh/m ²]
η_H	Nutzungsgrad Heizwärmeerzeugung [-]
η_W	Nutzungsgrad Warmwassererzeugung [-]
EF_{BS}	Emissionsfaktor Brennstoff [kg CO ₂ /kWh]

2. Bei Gebäuden mit mehreren fossilen Wärmeerzeugungsanlagen bezieht sich der Nachweis zur Einhaltung der CO₂-Grenzwerte nach Art. 10b Abs. 1 des Gesetzes auf den fossilen Anteil, des zu ersetzenden Wärmeerzeugers am gesamten fossilen Wärmebedarf für Heizung und Warmwasser.

3. Der Nachweis zur Einhaltung der CO₂-Grenzwerte nach Art. 10b Abs. 1 des Gesetzes kann auch mittels Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erfolgen, sofern dieser nach der Berechnung gemäss Ziffer 1 erfolgt.

4. Beträgt der jährliche, fossile Wärmeenergieverbrauch im Durchschnitt der letzten vier vollen Betriebsjahre mehr als 1 GWh kann anstelle der Berechnung nach Ziffer 1 der Nachweis zur Einhaltung der CO₂-Grenzwerte nach Art. 10b Abs. 1 des Gesetzes auf Basis des durchschnittlichen Verbrauchs pro m² der Energiebezugsfläche erfolgen.

5. Bei Altbauten wird Abwärme aus einer gebäudeeigenen fossilen WKK-Anlagen nur angerechnet, sofern nachgewiesen werden kann, dass die Anlage zu mindestens 50 Prozent biogene Brennstoffe nach Artikel 14a^{septies} Abs. 1 bis 3 einsetzt.

6. Die Emissionsfaktoren für den CO₂-Ausstoss bezogen auf den Heizwert betragen:
 - a) für Heizöl extraleicht 0,265 kg CO₂/kWh;
 - b) für Schweröl 0,277 kg CO₂/kWh;
 - c) für Erdgas 0,203 kg CO₂/kWh;
 - d) für Flüssiggas (LPG = Liquefied Petroleum Gas) 0,236 kg CO₂/kWh;
 - e) Petrolkoks 0,329 kg CO₂/kWh;
 - f) Steinkohle 0,334 kg CO₂/kWh;
 - g) Braunkohle 0,346 kg CO₂/kWh.

7. Die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich vom 9. Januar 2015 sind massgebend für:
 - a) das Standortklima, wobei sich der CO₂-Grenzwert ausgehend von einer Jahresmitteltemperatur von 9,4 °C um 6 Prozent pro Kelvin höhere oder tiefere Jahresmitteltemperatur reduziert bzw. erhöht;
 - b) den Nutzungsgrad des Wärmeerzeugers bezogen auf den Heizwert.



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 10. Februar 2022

5000.400

Energiegesetz, Teilrevision (MuKE n 2014); 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 10. Februar 2022

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 22. Februar 2021 den Entwurf für eine Teilrevision des Energiegesetzes (KE nG; bGS 750.1) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 52:1 Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt.

In der Volksdiskussion sind mit 39 Beiträgen überdurchschnittliche viele Eingaben eingegangen. 35 davon unterstützen die eingeschlagene Richtung des Kantonsrates mit oft sehr grosser Zustimmung, 2 Beiträge äussern sich negativ, 2 Beiträge waren eher neutral.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) hat an insgesamt vier Sitzungen zwischen dem 17. November 2021 und dem 10. Februar 2022 die Teilrevision des Energiegesetzes im 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2021 «Energiegesetz; Teilrevision (MuKE n 2014); 2. Lesung» mit fünf Beilagen
- Antworten des Departementes Bau und Volkswirtschaft (DBV) vom 20. Januar 2022 auf Fragen der KBV aus der Sitzung vom 17. November 2021
- Präsentation «Erneuerbare Wärme beim Kesslersatz, Ausgangslage, Ziel, Ansätze, Erfahrungen, Wirkung» der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK), Olivier Brenner, vom 11. Januar 2022



- Schriftliche Antworten auf Fragen der KBV von folgenden externen Experten:
 - Olivier Brenner, Stv. Generalsekretär der EnDK
 - Matthias Möller, Abteilungsleiter Energie, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Kanton Zürich
 - Matthias Nabholz, Leiter Amt für Umwelt und Energie, Kanton Basel-Stadt
 - Thomas Jud, Stv. Leiter Sektion Gebäude, Bundesamt für Energie (BFE), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
 - Elmar Grosse Ruse, Projektleiter Klima und Energie, WWF Schweiz, zusammen mit Robin Stacher, Klima- und Energieexperte des WWF Ostschweiz

Für Erläuterungen und Auskünfte waren an den Beratungen anwesend:

- Regierungsrat Dölf Biasotto und Karlheinz Diethelm, Leiter des Amtes für Umwelt, an der Sitzung vom 17. November 2021.
- Olivier Brenner, Stv. Generalsekretär EnDK an der Sitzung vom 11. Januar 2022. An dieser Sitzung waren auch Regierungsrat Dölf Biasotto, stv. Departementssekretär Michael Baumann sowie der Abteilungsleiter Energie im Amt für Umwelt, Christian Bernhardsgrütter, anwesend.

Am 26. Januar 2022 fand auf Einladung von Regierungsrat Dölf Biasotto und der Kommission Bau und Volkswirtschaft ein Treffen mit Dr. Justus Gallati, Hochschule Luzern, Dr. Christian Zeyer, Geschäftsführer swisscleantech und Stephan Buhofer, Geschäftsführer WWF Zug, Verantwortlicher Klima und Energie Zentral-schweiz, statt. Von Seiten der Kommission haben der Präsident Matthias Tischhauser und Jaap van Dam teilgenommen. Thema war die Präsentation und Erläuterung eines Modells für Finanzierungshilfen beim Heizungersatz und/oder anderen energetischen Gebäudemassnahmen. An dieser Sitzung waren auch anwesend Karlheinz Diethelm, Leiter des Amtes für Umwelt, Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen sowie Christian Bernhardsgrütter, Abteilungsleiter Energie im Amt für Umwelt.

B. Erwägungen und Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Einleitung

2017 hat die Schweizer Bevölkerung der Energiestrategie 2050 des Bundes zugestimmt und das Parlament hat das internationale Klimaabkommen von Paris ratifiziert. Die Treibhausgas-Emissionen müssen rasch und stark reduziert werden, darüber besteht in der Schweiz und international ein grosser Konsens. Um die Ziele des Klimaabkommens von Paris und jene des Bundes mit Netto-Null bis 2050 zu erreichen, ist der Wärme- und Kältesektor bis 2050 vollständig zu dekarbonisieren.

In der Bekämpfung der Klimakrise bzw. bei der Reduktion der Treibhausgas-Emissionen hat der Kanton selbst relativ wenige Ansatzpunkte, da die meisten relevanten Bereiche im Kompetenzrahmen des Bundes liegen. Dafür liegt ein umso wesentlicheres Thema in der Steuerungskompetenz der Kantone, und das ist der Gebäudesektor. Die Gebäude sind für rund 40 % des Energieverbrauchs und für rund 30 % der CO₂-Emissionen in der Schweiz verantwortlich. Da der Kanton Appenzell Ausserrhoden über einen der ältesten Gebäudeparks der

Schweiz verfügt, liegen der Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen im Gebäudebereich über dem schweizweiten Durchschnitt.

Wie die KBV bereits im Rahmen der 1. Lesung betont hat, und auch der Regierungsrat in der neu veröffentlichten Klimastrategie schreibt, sind deshalb weitere und sofortige Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz respektive der Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich notwendig. Genau hier kommt das kantonale Energiegesetz zum Tragen. Die nachfolgende Grafik bringt dies zum Ausdruck.

Endenergieverbrauch CH 2020 nach Sektoren [TWh]

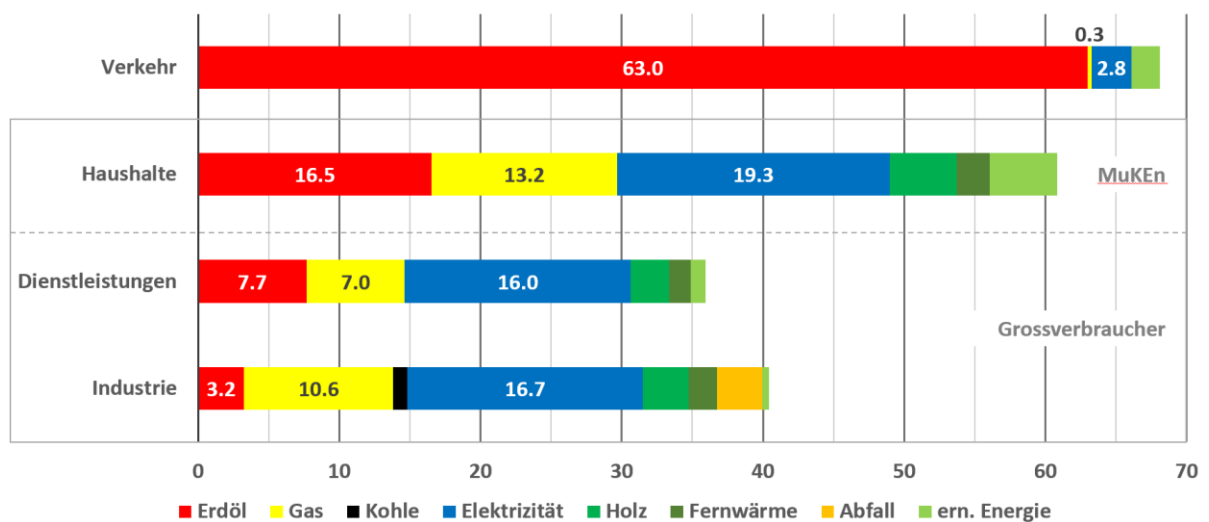


Abbildung 1: Endenergieverbrauch in der Schweiz im Jahr 2020. Quelle: Gesamtenergiestatistik 2020, BFE; Darstellung EnDK 25. Januar 2022

Bemerkung: Beim Energieverbrauch im Sektor Verkehr ist zu berücksichtigen, dass der pandemiebedingte Lockdown im Jahr 2020 den motorisierten Individualverkehr massiv reduziert hat. Der Anteil Erdöl (roter Balken) betrug im Jahr 2018 noch 81.8 TWh.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung zur Kenntnis genommen. Der Bericht berücksichtigt die Anträge und Fragen aus der 1. Lesung und liefert eine gute Datenbasis für die weitere Diskussion. Die Kommission stellt fest, dass der Regierungsrat die meisten Beschlüsse des Kantonsrates aus 1. Lesung umgesetzt hat. Zur Enttäuschung der Kommission folgt der Regierungsrat einzig beim Kernartikel Art. 10b, Heizungsersatz, nicht dem klaren Beschluss des Kantonsrates, sondern möchte weiterhin am Standardmodell MuKEn 2014 festhalten. Die Kommission schlägt hierzu einstimmig ein weiterentwickeltes Modell auf Basis der MuKEn 2014 mit einem erhöhten Anteil erneuerbarer Energien als Kompromissvorschlag zuhanden des Regierungsrates vor. Sie stimmt der Teilrevision des Energiegesetzes (MuKEn 2014) mit dieser Änderung der Kommission in 2. Lesung einstimmig zu.

2. Zweck -und Geltungsbereich, konkrete Energieziele im Gesetz und Energiepolitik (Art. 1–3)

Die Kommission und der Kantonsrat waren in der 1. Lesung der Ansicht, dass für eine fortschrittliche Energiepolitik als elementarer Baustein klar definierte und messbare Ziele im Energiegesetz festgelegt werden müssen. Nur wenn die Ziele im Gesetz stehen, erlangen sie eine allgemeine Rechtswirkung, werden für den Regierungsrat und die Verwaltung verbindlich, und fliessen in die klassischen Planungs- und Vollzugsinstrumente

des Regierungsrates ein (Energiekonzept, Klimastrategie, Regierungsprogramm, etc.). Darüber hinaus kann der Kantonsrat so bei der Definition der Ziele die Führungsrolle übernehmen, während er bei den regierungsrätlichen Planungsinstrumenten kein Mitspracherecht hat.

Der Regierungsrat hat diesen Auftrag aufgenommen und die Einleitungsartikel zum Energiegesetz vollständig überarbeitet. Damit hat das Energiegesetz künftig nebst den energetischen Bauvorschriften auch den Ausbau der Gewinnung von erneuerbaren Energien mit klaren Zielvorgaben zum Gegenstand, die nachhaltige und sichere Energieversorgung, sowie den Kantonsbeitrag zur Erreichung der Energie- und Klimaziele des Bundes. Die Kommission nimmt diese Überarbeitung gemäss Auftrag des Kantonsrates zustimmend zur Kenntnis und bedankt sich beim Regierungsrat für die Umsetzung.

3. Quantifizierbares Ziel für erneuerbare Energien aus dem Kanton (Art. 2 Abs. 3 neu)

Der Regierungsrat legt im Bericht und Antrag ausführlich dar, wie das Ziel, wonach bis 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien erzeugt werden soll, erreicht werden kann und welche finanziellen Folgen dies für den Kanton hätte. Die Kommission bedankt sich beim Regierungsrat für die sehr gute Übersicht der verschiedenen erneuerbaren Energien und deren Potenziale. Sie zeigt auf, dass das gesamte technisch nutzbare Strompotenzial aus erneuerbaren Energien in etwa dem heutigen Strombedarf des Kantons Appenzell Ausserrhoden entspricht. Alleine das Potenzial auf den bestehenden Gebäudedächern würde ausreichen, um mehr als 60 % des gesamten kantonalen Strombedarfs zu decken, und dies ist noch ohne Berücksichtigung der Gebäudefassaden gerechnet.

Die Kommission teilt die Einschätzung des Regierungsrates, dass die Sonnenenergie das grösste Potenzial aufweist, und dass das ambitionierte Ziel (40 % bis 2035) kurzfristig vor allem durch den Ausbau von Sonnenenergie erreicht werden kann. Sie unterstreicht jedoch noch einmal das Potenzial der Windenergie. Ihr ist bewusst, dass der Bau von Windanlagen sehr lange dauert und mit vielen Unsicherheiten behaftet ist. Trotzdem hält die Kommission fest, dass die Anstrengungen zur stärkeren Förderung der Windenergie weitergeführt werden sollen. Sie wartet deshalb gespannt auf die angekündigte Re-Evaluation des Regierungsrates betreffend seiner Haltung zu grossen Windenergieanlagen, die er im Verlaufe des Jahres 2022 veröffentlichen will.

Die Kommission weist zudem darauf hin, dass diverse weitere Massnahmen zur Erreichung der Energieziele ergriffen werden können, die für den Kanton keine oder nur geringe Kostenfolgen haben. Dazu gehören beispielsweise Elemente wie

- der Abbau von bürokratischen Hürden und die Anpassung von Rahmenbedingungen (z. B. Vereinfachung der bürokratischen Anforderungen bei der Antragsstellung eines Förderbeitrags für ein Wärmepumpen-System-Modul Zertifikat).
- ein Hinwirken darauf, dass die Fördergelder in die Anlagen fliessen und nicht durch Berater und Nachweise absorbiert werden.
- kostendeckende und faire Rücklieferungstarife durch die Energieversorgungsunternehmen. Basierend auf Erfahrung in anderen Kantonen bewirkt dies viel mehr und ist kostengünstiger, als aufwändige Förderprogramme. Durch den in der 1. Lesung angenommenen Antrag der KBV zum neuen Art. 3. Abs. 5 hat der Kantonsrat hierfür bereits den gesetzlichen Auftrag erteilt.
- Anpassung der Rahmenbedingungen, um Grosswindanlagen zu ermöglichen und zu fördern.

- Einführung von Finanzierungshilfen beim Heizungsersatz oder anderen energetischen Sanierungsmassnahmen (wie z. B. Gebäudedämmung). Denkbar ist ein Modell, indem der Staat eine Absicherung von privaten Darlehen vornimmt (Public-Private Partnership), zum Beispiel in Form von Bürgschaften. Dies würde zu einer Beschleunigung des Ausbaus von Erneuerbaren und anderen energetischen Massnahmen führen, sowie zu einer Reduktion der Anzahl Ausnahmen (sprich Härtefälle). Die Kommission wird hierzu einen politischen Vorstoss einreichen.
- Einführung eines Netzzuschlags (Stromrappen) zur Äufnung des Energiefonds bzw. zur Finanzierung der Förderprogramme.

Das in der 1. Lesung beschlossene quantifizierbare Ziel, wonach bis 2035 mindestens 40 % des im Kanton verbrauchten Stromes im Kanton selbst aus erneuerbaren Energien erzeugt werden soll, hat bereits zu positiven Veränderungen für Hauseigentümerinnen und -eigentümer geführt. So wird seit Januar 2022 die Installation von Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen) neu auch durch den Kanton gefördert, und zwar werden die Bundesmittel (Pronovo) durch Kantonsmittel verdoppelt. Das bedeutet eine signifikante Erhöhung der Fördergelder für PV-Anlagen, wodurch bis zu 60 % der Investitionskosten einer PV-Anlage durch Fördermittel finanziert werden kann. Ebenso werden künftig die Fördergelder beim Heizungsersatz erhöht, sowie eine Abwrackprämie für fossile Heizungen eingeführt.

Aufgrund der konkreten Energieziele hat der Kantonsrat zudem im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2022 am 6. Dezember 2021 die Fördergelder für PV-Anlagen deutlich erhöht. Der Regierungsrat wollte erst ab 2023 mehr Fördergeld für erneuerbare Energien zur Verfügung stellen.

4. Heizungsersatz (Art. 10b)

4.1. Einleitung und mögliche Modelle

Untersuchungen im Rahmen eines Forschungsprojekts der Energieforschung Stadt Zürich¹ zeigen, dass ohne die Mindestanforderung der MuKE 2014 in 8 von 10 Fällen beim Kesseleratz wieder ein fossiles Heizsystem eingebaut wird. Dies ist umso bedauerlicher, da erneuerbare und CO₂-neutrale Lösungen seit vielen Jahren verfügbar sind und fossile Heizungen die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer unter dem Strich mehr kosten als eine erneuerbare Lösung.

Dem gegenüber steht insbesondere die langfristige Klimastrategie des Bundes, welche besagt, dass Gebäude bis ins Jahr 2050 keine Treibhausgase mehr ausstossen dürfen. Gemäss Bundesamt für Energie (BFE) dürften im Grunde genommen schon ab heute keine fossilen Heizungen mehr einbaut werden, damit die Energiestrategie des Bundes mit dem Netto-Null-Ziel bis 2050 erreicht werden kann. Dies auch deshalb, weil der Gebäudesektor als «easy-to-decarbonate» gilt und hier schnellere Resultate erzielt werden müssen, um den anderen Sektoren wie Landwirtschaft, Industrie oder Verkehr (insbesondere Luftfahrt) etwas mehr Zeit zu verschaffen, wo die Dekarbonisierung deutlich schwieriger ist.

Um die Dekarbonisierung im Gebäudesektor zu beschleunigen, existieren gegenwärtig vier verschiedene Modelle in der Schweiz:

¹ Quantitative Analyse zur Energieträgerwahl in fünf Schweizer Städten, econcept, 2020:
<https://www.econcept.ch/de/projekte/quantitative-analyse-zur-energietraegerwahl-funf-schweizer-staeden/>

a) MuKEn 2014, Teil F, mit einem Mindestanteil erneuerbarer Energien

Dieses Modell schreibt vor, dass mindestens 10 % der Energie beim Wiedereinbau eines fossilen Heizsystems in schlecht gedämmten Gebäuden aus erneuerbaren Energien kommen muss. Um die 10 % zu erfüllen, muss eine der elf MuKEn-Standardlösungen umgesetzt werden. Mit Hilfe dieser Standardlösung wird ein Teil der erforderlichen Wärme für Heizung und Warmwasser künftig mit erneuerbaren Energien bereitgestellt. Sie lässt aber auch andere Massnahmen zu, wie zum Beispiel die Wärmedämmung von Fassade und/oder Dach. Diese Anforderung führt dazu, dass viele Hauseigentümerinnen und -eigentümer ein erneuerbares Heizungssystem einbauen, anstatt eine fossile Heizung kombiniert mit einer anderen Sanierungsmassnahme zu realisieren. Im MuKEn 2014 Standard gilt diese Anforderung nur für Wohnbauten, und davon ausgenommen sind Gebäude, die nach Minergie zertifiziert sind oder mindestens die GEAK-Klasse D erreichen (das sind in der Regel alle Gebäude, welche nach 1992 erstellt oder bereits energetisch saniert wurden). Gewisse Kantone haben basierend auf diesem Standard eine Weiterentwicklung vorgenommen, in dem sie den Anteil der geforderten erneuerbaren Energien erhöht haben; beispielsweise auf 20 % wie die Kantone Fribourg oder Schaffhausen. Die Kantone Graubünden und Thurgau haben einen Mechanismus in der Gesetzgebung, welche auf Antrag der Regierung (GR), respektive in klar definierten Erhöhungsschritten (TG), den notwendigen Anteil auf 20 % erhöhen.

b) Kostenvergleich

Dieses Modell fokussiert auf die Kosten von fossilen Heizungen gegenüber erneuerbaren Heizsystemen. Der Kanton Basel-Stadt war der erste Kanton, welcher einen Kostenvergleich als Grundlage für den Heizungsersatz einführte, weshalb man vom «Basler Modell» spricht. Fossile Heizungen dürfen nur gebaut werden, wenn eine erneuerbare Lösung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht tragbar ist, sprich zu Mehrkosten führt.

Während erneuerbare Heizsysteme unter einer Vollkostenrechnung in praktisch allen Fällen günstiger sind als fossile Heizsysteme, sind fossile Heizungen in Bezug auf die Anschaffungskosten deutlich billiger. Dies führt dazu, dass oftmals wieder eine fossile Heizung eingebaut wird, obwohl die Hauseigentümerinnen und -eigentümer mit einer erneuerbaren Lösung langfristig gerechnet Kosten einsparen würden, und darüber hinaus ihren Beitrag zur Lösung der Klimakrise beisteuern würden. Genau hier setzt das Modell des Kostenvergleichs an. Es basiert auf ökonomischen Grundsätzen und spricht kein Technologieverbot aus.

Bei der Berechnung der Kosten haben sich zwei Untervarianten etabliert: Der Kanton Basel-Stadt fokussiert nur auf die **Investitionskosten**, und fördert die Mehrkosten einer erneuerbaren Lösung weg, sodass eine Anschaffung nicht teurer kommt als eine fossile Heizung. Diese kostspielige Variante kann sich der Kanton Basel-Stadt leisten, weil er bereits 1984 eine Förderabgabe auf Strom (einen sogenannten Stromrappen) eingeführt hat. Darüber hinaus hat er ein weitausgebautes Fernwärmenetz, welches einen günstigen Anschluss ermöglicht. Die andere Variante betrachtet die gesamten **Lebenszykluskosten** (Anschaffungskosten plus Betriebskosten). Der Kanton Zürich hat dieses Modell eingeführt, weshalb man auch vom «Zürcher Modell» spricht. Gegen das Gesetz wurde das Referendum erhoben. Die Stimmbevölkerung hat das revidierte Energiegesetz am 28. November 2021 jedoch deutlich mit 62.6 % Ja-Anteil angenommen.

Neben Basel-Stadt und Zürich hat auch der Kanton Neuenburg das Modell des Kostenvergleichs eingeführt. Ebenfalls in diese Richtung gehen Bestrebungen in den Kantonen Uri und Genf. Im Kanton Zug steht dieser Ansatz ebenfalls zur Debatte².

c) Obligatorischer Ersatz der Heizung mit einem erneuerbaren System

Bisher hat nur der Kanton Glarus diesen Ansatz im Energiegesetz gewählt. Die Glarner Stimmbevölkerung stimmte an der Landsgemeinde 2021 einem entsprechenden Änderungsantrag des Vereins «Klima Glarus» zu. Dies hat zur Folge, dass ab Inkrafttreten des Gesetzes bei Neubauten mit Wohnnutzung und beim Austausch einer Heizung keine Heizungen mit fossilen Energieträgern mehr eingebaut werden dürfen.

Der Kanton Basel-Landschaft hat am 26. Januar 2022 eine Vernehmlassung zur Revision des Energiegesetzes eröffnet, welche beim Wärmeerzeugersersatz ebenfalls eine 100 % Pflicht für Erneuerbare ohne Kostenbetrachtung vorsieht.³

d) Grenzwerte

Während bei den oben genannten Modellen der effektive CO₂-Ausstoss irrelevant ist, hätte das revidierte CO₂-Gesetz des Bundes einen einheitlichen Grenzwert für alle betroffenen Liegenschaften definiert – unabhängig von der individuellen Ausgangslage, sprich der Gesamtenergieeffizienzklasse des Gebäudes. Neben der Dämmqualität der Gebäudehülle wäre auch der Energieträger relevant gewesen. Das CO₂-Gesetz wurde in der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 vom Souverän abgelehnt. Kein Kanton wendet dieses Modell im Energiegesetz an, und es wäre auch die falsche «Währung» auf dieser Stufe. Darüber hinaus liegt die CO₂-Gesetzgebung im Kompetenzbereich des Bundes.

4.2. Kantonsvergleich

Bei der Analyse, welches Modell andere Kantone beim Thema Heizungsersatz umgesetzt haben, zeigt sich ein breiter Fächer:

- Kantone, die nur die Minimalvariante der MuKEN 2014 Teil F umgesetzt haben:
OW, NW, JU, AI, SG, SZ, TI, LU*, BL* (* eine Erhöhung der Anforderungen ist bereits in Planung)
- Kantone, die weitergehende Anforderungen beim Heizungsersatz stellen:
BS, ZH, FR, SH, NE, GL, TG, GR
- Kantone, die noch nichts bzw. die MuKEN 2014 noch nicht umgesetzt haben:
VD, GE (100 %-Ansatz im Staatsrat), VS (in Vernehmlassung bis 28. Oktober 2021 mit 100 %-Ansatz)
BE (2. Lesung Grossrat in Frühlingssession März 2022), UR (Parlament hat Geschäft nach Nein zum CO₂-Gesetz im Juni 2022 verschoben), ZG (zum Wärmeerzeugersersatz in Zusatzvernehmlassung bis 21. Februar 2022), SO, AG (Gesetz vom Souverän abgelehnt)

² In einer aktuellen Studie vom 24. Januar 2022 hat der Kanton Zug den Finanzbedarf (für Förderprogramme) für beide Untervarianten (Investitions- und Lebenszykluskosten) für 10 Jahre berechnen lassen und dazu bis zum 21. Februar 2022 eine Zusatzvernehmlassung eröffnet. Die zuständige Kommission favorisiert das Kostenmodell auf Basis Lebenszykluskosten, der Regierungsrat die MuKEN Teil F: <https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/amt-fuer-umwelt/a-bis-z-publikationen/berichte/listingblock.2016-10-13.5526705922/foerderprogramm-heizungsersatz-kanton-zug.pdf>

<https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/teilrevision-des-kantonalen-energiegesetzes-vom-1-juli-2004-energiegesetz-bgs-740-1-zweite-vernehmlassungsrunde>

³ <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen>

Kantonsvergleich: Anforderungen beim Heizkesslersatz

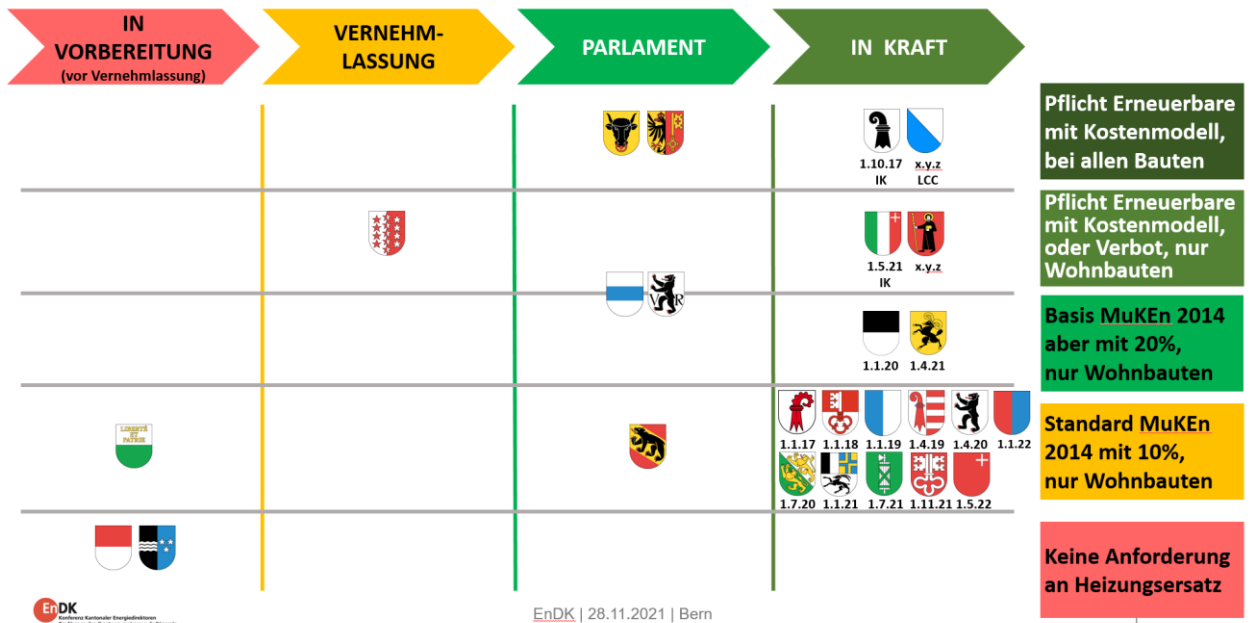


Abbildung 2: Kantonsvergleich: Anforderungen beim Heizungsersatz. Quelle: EnDK, 28. November 2021

Kantonsvergleich: Umsetzung bzw. Inkrafttreten MuKEn 2014

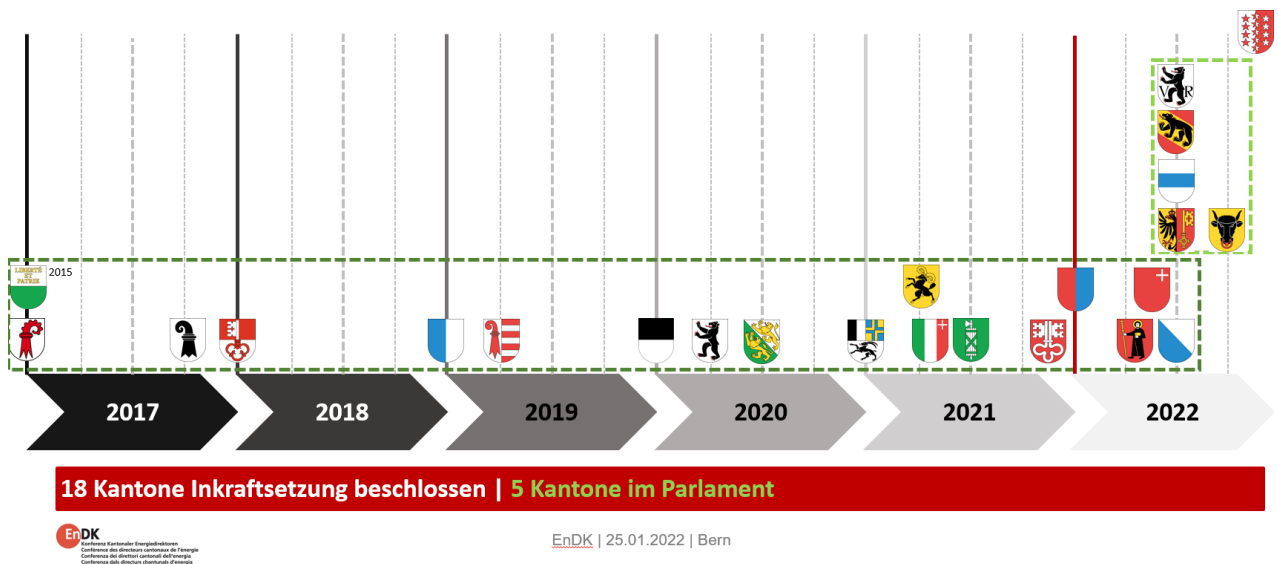


Abbildung 3: Kantonsvergleich: Zeitliche Umsetzung MuKEn 2014. Quelle: EnDK, 25. Januar 2022

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Standard MuKEn 2014 mit 10 % erneuerbaren Energien vor allem die «First Mover» Kantone umgesetzt haben, also diejenigen Kantone, die das Energiegesetz schon früh

revidiert haben. Kantone, welche die Revision des Energiegesetzes erst in der neueren Vergangenheit umgesetzt haben sowie jene, die erst im Prozess der Umsetzung sind, gehen beim Heizungsersatz in der Regel über diese Minimalanforderungen hinaus.

4.3. Umsetzung Beschluss des Kantonsrates aus der 1. Lesung

Anlässlich der 1. Lesung hat der Kantonsrat mit 54:3 Stimmen bei 4 Enthaltungen dem Antrag der Kommission zugestimmt, wonach beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung vollständig auf erneuerbare Energien umgestellt werden muss, soweit dies technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt.

Für die Umsetzung von Art. 10b Abs. 1 gemäss Fassung 1. Lesung des Kantonsrats sind zwei Varianten denkbar wie oben beschrieben: Entweder werden für die Berechnung der Mehrkosten nur die Investitionskosten oder die gesamten Lebenszykluskosten berücksichtigt. Der Kantonsrat hat es in der 1. Lesung bewusst dem Verordnungsgeber sprich dem Regierungsrat überlassen, ob er das Kostenmodell im Hinblick auf die 2. Lesung basierend auf den Investitionskosten oder den Lebenszykluskosten umsetzen möchte.

Leider hat der Regierungsrat diesen Auftrag nicht umgesetzt, sondern stellt sich in seinem Bericht und Antrag auf den Standpunkt, dass die auf Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft eingefügte Bestimmung in Art. 10b gegen das Bestimmtheitsgebot verstösst: weder die «technische Möglichkeit» noch «keine Mehrkosten» würden ein taugliches Abgrenzungskriterium für ihre Anwendung bilden. Die Kommission ist irritiert über diese Aussage. Inhaltlich, weil andere Kantone praktisch die gleichlautende Formulierung im Gesetz festgeschrieben haben. Und sachlich, weil die Kommission im Sinne eines konstruktiven Austausches zwischen den Staatsebenen im Minimum einen Vorschlag für eine juristisch korrekte Formulierung des vom Kantonsrat sehr deutlich angenommenen Antrags erwartet hätte. Die Kommission sah sich deshalb in der Pflicht, dieses Versäumnis nachzuholen, und hat das Departement und den Rechtsdienst der Kantonskanzlei gebeten, eine juristisch korrekte Formulierung auszuarbeiten:

Fassung Kantonsrat, 1. Lesung, 22. Februar 2021	Formulierungsvorschlag DBV, 20. Januar 2022
Art. 10b (neu) Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers ¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung ist auf erneuerbare Energien umzustellen, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt. ² Sofern Abs. 1 nicht zur Anwendung kommt, sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung beim Ersatz des Wärmeerzeugers so auszurüsten, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m²a. ³ Der Regierungsrat regelt die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Ausnahmen, insbesondere für Bauten mit einer guten Gesamtenergieeffizienz.	Art. 10b (neu) Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers ¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung vollständig auf erneuerbare Energien umzurüsten, wenn dies technisch möglich ist und keine unzumutbaren Mehrkosten verursacht. ² Als unzumutbar gelten Mehrkosten, wenn sich die gesamten Lebenszykluskosten (Investitions- und Betriebskosten) um mehr als 5 % erhöhen. ³ Wird beim Ersatz des Wärmeerzeugers nicht vollständig auf erneuerbare Energien umgerüstet, sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung so auszurüsten, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m²a. ⁴ Der Regierungsrat regelt die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Ausnahmen, insbesondere für Bauten mit einer guten Gesamtenergieeffizienz.

4.4. Standard MuKEN 2014 Teil F vs. Kostenmodell

Der Regierungsrat lehnt die vom Kantonsrat beschlossene Formulierung für Art. 10b Abs. 1 ab, die sich an den Kantonen Basel-Stadt und Zürich orientiert und einen Kostenvergleich als Grundlage für den Heizungsersatz einführt (sogenanntes Basler oder Zürcher Modell). Nach Ansicht des Regierungsrates ist das Standardmodell der MuKEN 2014 Teil F aus energiepolitischen Überlegungen dem Basler oder Zürcher Modell vorzuziehen. Er begründet dies damit, dass mit den MuKEN 2014 und der Vorschrift von 10 % erneuerbaren Energien beim Heizungsersatz gemäss Erfahrungen im Kanton Luzern eine Erfolgsquote von rund 85 % erreicht werden kann. Im Kanton Basel-Stadt betrug dieser Anteil je nach betrachteter Leistung zwischen 86 % und 94 %, also zwischen 1 bis 9 % mehr.

Die von der Kommission angefragten Experten beurteilen diese Aussagen kritisch. Gemäss dem Planungsbericht «Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern» vom 21. September 2021⁴ zeigen erste Auswertungen zum revidierten Energiegesetz im Kanton Luzern, dass beim gemeldeten Heizungsersatz bei der Gebäudekategorie Wohnbauten nur rund 80 % der Feuerungen durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Gleichzeitig hält der Kanton Luzern fest, dass sich ohne eine Verschärfung der Vorschriften das Ziel einer treibhausgasfreien Versorgung der Gebäude bis 2050 nicht erreichen lässt. Der Kanton plant daher bereits eine Verschärfung der Anforderungen beim Heizungsersatz durch die nächste Teilrevision des Energiegesetzes. Die Wirkungsdifferenz beim Heizungswechsel zwischen dem Basler Modell und dem Standardmodell der MuKEN 2014 scheint daher deutlich grösser als vom Regierungsrat behauptet.

Zudem muss der Vergleich mit dem Kanton Basel-Stadt mit Vorsicht beurteilt werden. Basel-Stadt ist ein Stadtkanton mit spezifischen Herausforderungen und spezifischen Lösungen (z. B. viele Gas- und Fernwärmeanschlüsse, enge Platzverhältnisse, Vorschriften des Denkmalschutzes). Viele Standardlösungen lassen sich nicht problemlos realisieren. Daher muss die angegebene Mehrwirkung von 1 bis 9 % des Basler Modells gegenüber den MuKEN 2014 kritisch hinterfragt werden. Der ländliche Kanton Appenzell Ausserrhoden hat hier andere Voraussetzungen. Analysen der EnDK zeigen, dass je ländlicher eine Gemeinde ist, desto eher wird auf Holz als Brennstoff oder auf Luft-Wasser-Wärmepumpen umgestiegen.

Die angefragten Experten sind sich einig, dass das Kostenmodell sowohl mit der Variante Investitionskosten (Basler Modell) als auch mit der Variante Lebenszykluskosten (Zürcher Modell) der mittlerweile veralteten Standardlösung MuKEN 2014 Teil F aus energie- und klimapolitischen Überlegungen vorzuziehen sind. Mitunter deshalb, weil beim Kostenmodell die Hauseigentümerinnen und -eigentümer immer eine erneuerbare Lösung prüfen müssen, während sie das mit dem Standardmodell der MuKEN 2014 nicht tun müssen. Damit verpassen sie gegebenenfalls eine Lösung mit erneuerbaren Energien, welche sowohl klimapolitisch als auch finanziell überlegen wäre.

Der Regierungsrat führt in seinem Bericht aus, dass das Standardmodell der MuKEN 2014 im Vergleich zu den anderen Modellen das beste Kosten-/Wirksamkeitsverhältnis aufweist. In Kombination mit dem Förderprogramm Energie kann eine grosse Effektivität in Bezug auf den Umstieg auf ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizsystem bewirkt werden. Ein grosser Vorteil ist auch, dass die MuKEN einfach im Vollzug sind und ohne zusätzliche Fördermittel einen Effekt zeigt. Der Regierungsrat schätzt das Standardmodell der MuKEN in Art. 10b als wirkungsvoll, kostengünstig und einfach im Vollzug ein.

⁴ Bericht «Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern» vom 21. September 2021: https://newsletter.lu.ch/files/SK/Mitteilung%202021/10_Okt/20211018_B87.pdf

Die Kommission kann diese Argumente nachvollziehen. Damit das Basler Modell eine Wirkung erzielt, müssen die Mehrkosten zum Zeitpunkt der anstehenden Investition durch ein Förderprogramm «weggefördert» werden. Das Zürcher Modell umgeht diesen finanziellen Aufwand, indem es die Lebenszykluskosten betrachtet, wodurch erneuerbare Lösungen in praktisch allen Fällen günstiger sind. Da hierbei aber mit diversen Härtefällen zu rechnen ist (von Hauseigentümerinnen und -eigentümer, die sich die höheren Investitionskosten für eine erneuerbare Lösung nicht leisten können), müssten die Fördergelder erhöht werden, damit dieses Modell seine volle Wirkung entfalten kann. Es kann also nicht bestritten werden, dass sowohl das Basler wie auch das Zürcher Modell einen finanziellen Mehraufwand bedeuten (gemäss Berechnungen des Regierungsrates für das Basler Modell rund 2 Mio. Franken jährlich, für das Zürcher Modell rund 0.5 Mio. Franken jährlich).

Die Kommission möchte aber betonen, dass diese Fördergelder nicht zwingend gesprochen werden müssten. Falls die Mittel im Förderprogramm nicht – oder noch nicht – erhöht werden, kommt beim Basler Modell in der Regel Abs. 2 (gemäss Fassung 1. Lesung Kantonsrat) zur Anwendung, wobei dann Abs. 1 zumindest ein deutlicher moralischer Appell des Gesetzgebers bleibt, was gewünscht ist. Darüber hinaus schafft der Artikel die rechtliche Grundlage, falls in Zukunft einmal mehr Fördergelder zur Verfügung stehen sollten. Beim Zürcher Modell kommt zwar grossmehrheitlich Abs. 1 zum Tragen, aber es ist mit einigen Ausnahmen (Härtefälle) zu rechnen. Deshalb ist für die angestrebte volle Wirkung bezüglich CO₂-Reduktion auch beim Zürcher Modell eine erhöhte staatliche Förderung erforderlich, welche der Regierungsrat auf 0.5 Mio. Franken pro Jahr schätzt.

4.5. Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Standard MuKEn 2014 Teil F

Der Kantonsrat hat sich anlässlich der 1. Lesung mit überwältigendem Mehr von 54:3 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen die Minimalvariante der MuKEn 2014 ausgesprochen und beschlossen, beim Thema Heizungsersatz höhere Anforderungen als jene der mittlerweile veralteten MuKEn 2014 zu stellen. Die MuKEn 2014 waren vor über acht Jahren der kleinste gemeinsame Nenner aller Kantone. Seit damals gab es in diesem Bereich sehr grosse Entwicklungen; nicht nur auf gesellschaftlicher und politischer, sondern vor allem auch auf technischer Ebene. Die Kommission und der Kantonsrat haben deshalb beschlossen, dass dieser Entwicklung Rechnung getragen werden sollte, insbesondere bei diesem Kernartikel über den Heizungsersatz.

Dieser Grundsatzentscheid wurde in der Volksdiskussion von einer sehr grossen Mehrheit unterstützt. Zuvor hatten bereits in der Vernehmlassung vor der 1. Lesung zwei Drittel von allen 46 Vernehmlassungsteilnehmenden die Gesetzesvorlage des Regierungsrates als mutlos, ambitionslos und zögerlich beurteilt. So schrieb beispielsweise das BFE in seiner Vernehmlassungsantwort in Bezug auf den Heizungsersatz, dass «der Kanton Appenzell Ausserrhoden anlässlich der Dringlichkeit klimapolitischen Handelns ebenfalls eine weitergehende Bestimmung in das Gesetz aufnehmen» sollte. Trotz dieser klaren Willensäusserung des Parlaments sowie auch der Teilnehmenden in der Vernehmlassung und in der Volksdiskussion schlägt der Regierungsrat erneut die Minimalvariante der MuKEn 2014 vor, was die Kommission mit Befremden zur Kenntnis genommen hat.

Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass der Trend ganz klar in Richtung höhere Anforderungen beim Wärmeerzeugersersatz geht. Darüber hinaus hat die EnDK eine Weiterentwicklung der MuKEn auf das Jahr 2025 hin angekündigt. Gemäss einer Medienmitteilung der EnDK vom 20. August 2021⁵ «stehen nach dem Nein zum CO₂-Gesetz die Kantone umso stärker in der Verantwortung, die Energieeffizienz, den Zubau der Stromerzeugung und die Dekarbonisierung des Gebäudeparks integral voranzutreiben.» Zielsetzungen der

⁵ Medienmitteilung EnDK vom 20. August 2021; https://www.endk.ch/de/ablage/dokumentation-archiv-muken/20210820_Medienmitteilung_EnDK_d.pdf

«MuKE 2025» sind daher die vollständige Dekarbonisierung des Gebäudeparks bis 2050 sowie die Reduktion des Wärmebedarfs vom Gebäudepark bis 2050 um 33 %. Gemäss Auskunft von Olivier Brenner, Stv. Generalsekretär der EnDK, kann davon ausgegangen werden, dass die Vorgaben an den Wärmeerzeugerersatz verschärft werden, und zwar durch die Erhöhung des erneuerbaren Anteils auf 20 %, 50 % oder 100 %. Noch offen ist, ob der geforderte Anteil an erneuerbaren Energien auf Basis der bisherigen MuKE erhöht wird (von 10 % auf 20 % oder noch mehr), oder ob sich das Kostenmodell (mit einem 100 %-Ansatz) auf Basis Lebenszykluskosten als neuer Standard etablieren wird. Ebenso zur Diskussion steht eine Verschärfung der Ausnahmen für Gebäude mit einer GEAK-Klasse von heute D auf C oder B, beim Kostenmodell eine Verschärfung der Rückfallposition auf 20 % (wie in Basel-Stadt), sowie die Einführung einer erneuerbaren Betriebsvorschrift ab 2050.

Aus all diesen Gründen hält die Kommission auch in der 2. Lesung an ihrem Grundsatz fest, dass sie die Minimalanforderungen der MuKE 2014 beim Heizungersatz erhöhen will, und hat sich in der Folge intensiv mit den Vor- und Nachteilen der Modelle Kostenvergleich auf Basis der Lebenszykluskosten («Zürcher Modell») und MuKE 2014 Teil F, aber mit 20 % Mindestanteil erneuerbarer Energien (anstatt nur 10 %) auseinandergesetzt. In diesem Prozess hat sie Olivier Brenner, Stv. Generalsekretär der EnDK eingeladen, um die Vor- und Nachteile beider Modelle zu präsentieren. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

Modell Kostenvergleich, auf Basis Lebenszykluskosten («Zürcher Modell»)

Vorteile	Nachteile
- Marktwirtschaftliches Instrument; kein Technologieverbot, sondern lenkt über Kosten - Einfache, klare Kommunikation: Es gilt eine Pflicht für erneuerbare Wärme (ausser es ist technisch nicht möglich oder es entstehen Mehrkosten) - Flexibel: Der Umstieg auf ein klimaneutrales System ist nur verpflichtend, wenn er technisch möglich und finanziell tragbar ist - Bauherr muss eine erneuerbare Lösung zumindest evaluieren - Höhere Wirkung als bei den MuKE 2014 Standard-Anforderungen - Weitere künftige Verschärfungen werden unnötig (ausser gegebenenfalls bei der Rückfallposition von 10 % auf 20 %) - Auch anwendbar bei Zweckbauten (Nicht-Wohnbauten) - Die zu erwartenden Verschärfungen im Bundesrecht und bei den MuKE 2025 werden bereits vorweggenommen	- Noch fehlende Vollzugserfahrungen - Für die Verwaltung aufwändiger im Vollzug - Für Bauherr aufwändiger, wenn wieder eine fossile Heizung eingebaut werden soll - Dieser Ansatz wirkt bei Bauten mit Gasheizung nur bedingt - Klare, einheitliche Vorgaben und die Bereitstellung eines Berechnungstools für die Lebenszykluskosten sind notwendig - Lebenszykluskosten-Berechnung für 20 Jahre ist mit vielen Annahmen und Unsicherheiten behaftet - Erhöhte Förderung notwendig, falls eine volle Wirkung erzielt werden soll

Basis MuKE 2014 Teil F, aber mit 20 % Mindestanteil erneuerbarer Energien

Vorteile	Nachteile
- Sehr wirkungsvolle Vorschrift, welche zu fast 100 % Erneuerbare führt - Keine Kostenfolge für den Kanton, der Ansatz entfaltet eine grosse Wirkung ohne zusätzliche Fördermittel - Einfach im Vollzug mit Vollzugserfahrung, mit gemeinsam erarbeiteten Formularen und Vollzugshilfen - Basiert auf den MuKE - Harmonisierung vereinfacht Bauplanung und Bewilligungsverfahren für Bauherren, Fachleute und Installateure, die in mehreren Kantonen tätig sind - Kein Technologieverbot; verschiedene Lösungen können gewählt werden	- Anspruchsvollere (politische) Kommunikation (Erklärung Lücke zwischen Anforderung und Wirkung) - Kombination von zwei MuKE-Standardlösungen sind notwendig, um 20 % zu erreichen → erhöhte Kosten für Bauherr, falls wieder eine fossile Heizung eingebaut werden soll - Keine Erfahrung bei Zweckbauten (Nicht-Wohnbauten) - Bauherr muss sich nicht zwingend mit einer erneuerbaren Lösung auseinandersetzen

Beide Modelle haben im Vergleich zu den Standard MuKE 2014 den Vorteil, dass sie in der Bekämpfung der Klimakrise beziehungsweise bei der Reduktion der Treibhausgas-Emissionen eine deutliche höhere Wirkung erzielen. Davon profitiert nebst dem Klima auch das lokale Gewerbe und die Wirtschaft, und erhöht die Versorgungssicherheit und Unabhängigkeit vom Ausland: Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gibt pro Jahr für Öl und Gas ca. 45 Mio. Franken und für Benzin und Diesel ca. 55 Mio. Franken aus, also knapp 100 Mio. Franken (gesamtschweizerisch ca. 18 Mia. Franken). Anstatt jedes Jahr sehr grosse Summen für fossile Brenn- und Treibstoffe in oft instabile und autokratischen Staaten zu schicken, lösen Investitionen in erneuerbare Energien grosse Impulse für das lokale Gewerbe und die Wirtschaft aus. Die Schweiz ist bereits heute weltweit führend in der Wärmepumpen-Technologie. Die erneuerbaren Technologien bieten eine grosse Wachstumschance, generieren Wertschöpfung, Investitionen, Innovation und Arbeitsplätze, und positioniert die Schweiz und Appenzell Ausserrhoden als zukunftsgerichteten Wirtschaftsstandort.

4.6. Fazit: «Mehr machen», aber im Rahmen der MuKE

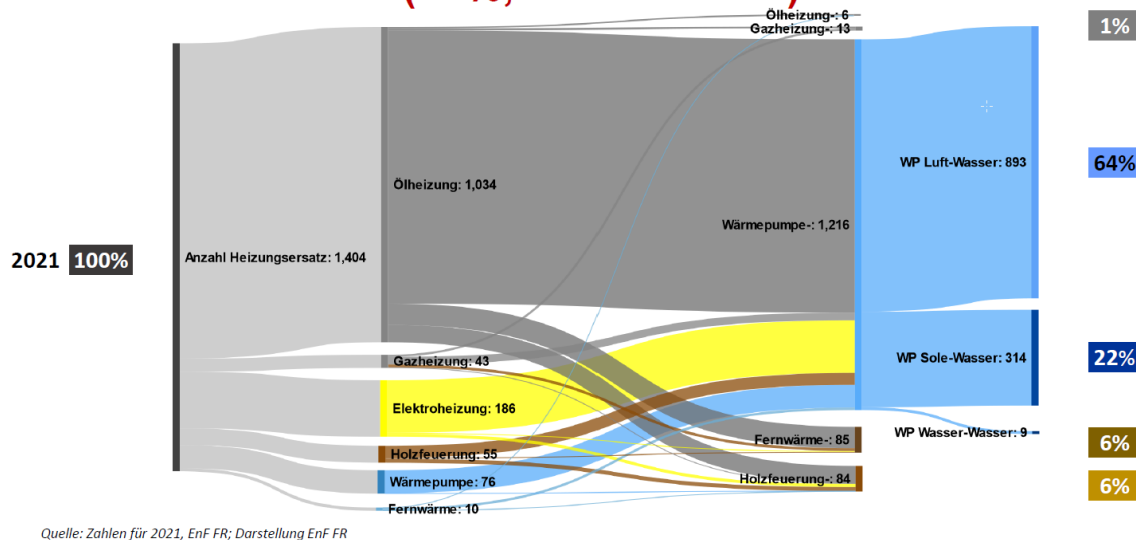
Die Kantone Fribourg und Schaffhausen haben das Modell «Basis MuKE 2014 Teil F mit 20 % Mindestanteil erneuerbarer Energien» bereits umgesetzt. Das Modell basiert auf den MuKE 2014, erhöht dabei aber den Anteil an erneuerbaren Energien von 10 % auf 20 %. Das bedeutet, dass bei einem Heizungsersatz mindestens 20 % der Energie erneuerbar sein muss. Um diese 20 % zu erreichen, müssen zwei (von elf) Standardlösungen der MuKE 2014 umgesetzt werden, falls wieder eine fossile Heizung eingebaut werden soll. Diese Vorschrift veranlasst viele Hauseigentümerinnen und -eigentümer, ein erneuerbar betriebenes System einzubauen, anstatt wieder eine fossile Heizung in Kombination mit anderen Sanierungsmassnahmen zu installieren.

An dieser Stelle möchte die Kommission folgendes betonen: Die Erhöhung der kantonalen Förderbeiträge beim Heizungsersatz sowie für die Erstinstallation eines Wärmeverteilsystems seit Januar 2022 erleichtert den

Umstieg von Öl- und Gasheizungen zu modernen Holzfeuerungen, Wärmepumpenheizungen oder mit erneuerbaren Energien betriebenen Fernwärmesystemen und entschärft die Sanierungspflicht von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen durch zeitgemässe Heizsysteme.

Neueste Zahlen aus dem Kanton Fribourg zeigen, dass die Wirkung des Modells mit 20 % weit über den Erwartungen liegt. Im Jahr 2020 hat diese Vorschrift in 97 % der Fälle zu einem Wechsel auf ein mit erneuerbaren Energien betriebenes Heizungssystem geführt, im Jahr 2021 betrug die Erfolgsquote gar 99 %. Diese Zahlen lagen zum Zeitpunkt der 1. Lesung im Kantonsrat noch nicht vor, und der Erfolg dieses Ansatzes hat selbst die Expertinnen und Experten überrascht.

Erkenntnisse FR (20%, Wohnbauten)



→ Der Trend von 2020 bestätigt sich im Jahr 2021

Abbildung 4: Zahlen des Kantons Fribourg für das Jahr 2021. Quelle: Zahlen für 2021, EnF FR; Darstellung EnDK, 3. Februar 2022.

Die Kommission hat dieses Modell mit 20 % bereits in der 1. Lesung als mögliche Lösung erwähnt, der Regierungsrat ging damals aber davon aus, dass der Unterschied zwischen 10 % und 20 % in der Wirkung nur unwesentliche Auswirkungen hat. Die neuesten Zahlen aus dem Kanton Fribourg und der EnDK zeigen nun jedoch, dass mit der Standard MuKEn 2014 mit der 10 % Anforderung rund 80 % der Hausbesitzerinnen und Hausbesitzer auf erneuerbare Energie wechseln, während es mit der 20 % Anforderung fast 100 % sind. Die eher ländliche Struktur des Kantons Fribourg ist ausserdem besser vergleichbar mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden als diejenige des Stadtkantons Basel-Stadt.

Neben der durchschlagenden Wirkung hat dieser Ansatz mit 20 % den grossen Vorteil des einfachen Vollzugs. Der Regierungsrat hat beim Kostenmodell darauf hingewiesen, dass der Vollzug mit einem erheblichen Mehraufwand einhergehen würde, insbesondere basierend auf der Variante Lebenszykluskosten. Es müssten zum Beispiel zusätzliche Vollzugshilfen geschaffen und ein Software-Tool (mit jährlichem Unterhalt und Aktualisierung der Daten) zur Berechnung der Lebenszykluskosten zur Verfügung gestellt werden. Selbstverständlich



könnte der Kanton hier von der Vorarbeit der grösseren Kantone wie Zürich, Neuenburg und Basel-Stadt profitieren. Dennoch lässt sich nicht bestreiten, dass mit dem 20 %-Ansatz der Vollzugsaufwand tiefer sein wird, da er sich innerhalb der Vorgaben der MuKE 2014 bewegt.

Dieser Ansatz mit 20 % ermöglicht es, beim Energiegesetz «mehr» zu machen, ohne dass zusätzliche Fördergelder nötig werden und ohne dass die Verwaltung mit einem aufwändigen Vollzugsverfahren belastet wird. Es zeichnet sich durch ein äusserst gutes Kosten-/Nutzenverhältnis aus, und übertrifft die Wirkung der Standardlösung MuKE 2014 signifikant. Ein weiterer Punkt ist, dass es bei den «Mustervorschriften der Kantone» immer darum ging, ein hohes Mass an Harmonisierung im Bereich der kantonalen Energievorschriften zu erzielen (versus 26 Einzellösungen). Damit sollen die Bauplanung und die Bewilligungsverfahren für Bauherren und Fachleute, die in mehreren Kantonen tätig sind, vereinfacht und einen einfacheren Vollzug dank gemeinsamer Vollzuserfahrung, Formularen und Vollzugshilfen erreicht werden.

Die Kommission ist nach wie vor der Ansicht, dass das Kostenmodell (insbesondere auf Basis Lebenszykluskosten) eine sehr wirkungsvolle, zukunftsorientierte, gute und liberale Lösung ist. Sie nimmt die Bedenken der Verwaltung bezüglich Vollzugsaufwand aber ernst und ist bestrebt, mit dem Regierungsrat einen Kompromiss zu finden. Aus den obengenannten Gründen hat das alternative Modell mit den MuKE als Basis aber mit 20 % erneuerbaren Energien die Kommission überzeugt. Sie beantragt dieses dem Kantonsrat in 2. Lesung einstimmig. Die vom Rechtsdienst juristisch überprüfte Gesetzesformulierung für dieses Modell lautet für Art. 10b wie folgt:

Antrag KBV, 2. Lesung

Art. 10b (neu)

Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers

¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung so auszurüsten, dass der Anteil an nicht-erneuerbarer Energie 80 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m²a.

² Der Regierungsrat regelt die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Ausnahmen, insbesondere für Bauten mit einer guten Gesamtenergieeffizienz.

Bei einer Ablehnung dieses Antrags spricht sich die Kommission für die Anwendung des Modells Kostenvergleich, auf Basis Lebenszykluskosten («Zürcher Modell»), aus. Die vom Rechtsdienst des DBV und der Kantonskanzlei juristisch überprüfte Gesetzesformulierung für Art. 10b hierzu liegt vor (siehe Kap. 4.3). Ebenso hat der Regierungsrat bereits einen Verordnungsentwurf basierend auf diesem Modell vorgelegt (siehe Beilage 1.5, Verordnungsentwurf; 2. Lesung).

5. Vereinfachtes Bewilligungsverfahren für Wärmepumpen (Art. 12a)

Anlässlich der 1. Lesung hat Kantonsrat Walter Raschle gefordert, die Einführung einer Meldepflicht anstelle einer Bewilligungspflicht für den Einbau einer Wärmepumpenheizung oder eines Wärmepumpenboilers zu prüfen. Der Regierungsrat stellt sich in seinem Bericht auf den Standpunkt, dass dies nicht möglich sei. Die Kommission hinterfragt diese Aussage, da der Kanton Basel-Stadt ein vereinfachtes Verfahren bereits eingeführt hat und dieses erfolgreich vollzieht. Der Kanton Zürich hat diesen Ansatz übernommen und hat dazu eine Vernehmlassung eröffnet. So soll auch im Kanton Zürich der Prozess für die Behandlung der Baugesuche für Wärmepumpen innerhalb von Bauzonen vereinfacht und beschleunigt werden. Vorgeschlagen werden für innen

aufgestellte Luft-Wasser-Wärmepumpen generell ein Meldeverfahren, für aussen aufgestellte soll das Meldeverfahren für genügend angepasste, kleine Luft-Wasser-Wärmepumpen angewendet werden können. Erdsonden-Wärmepumpen müssen für den baurechtlichen Teil (Pumpe und Bohrung) nur noch gemeldet werden, wenn die Vorgaben betreffend Nachbarsonden eingehalten werden.⁶

Das Departement verweist einerseits auf ein neues Urteil des Bundesgerichts, das besagt, dass aussenaufgestellte Kleinanlagen auch baubewilligungspflichtig sind. Zudem müsste das Baugesetz dafür geändert werden. Andererseits zeigt das Departement wenig Vertrauen in die Einhaltung einer Meldepflicht. Die Erfahrungen zeigen gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates, dass die Meldepflicht oft nur mangelhaft umgesetzt wird. Eine Folge davon wäre, dass die für den Vollzug notwendigen Datengrundlagen unvollständig oder falsch wären. Um Rechenschaft über die Fortschritte bei der Umsetzung der Energiepolitik abzulegen, wird eine korrekte Datenbasis benötigt. Ebenso weist das Amt für Umwelt darauf hin, dass für den Bauherrn der Aufwand für eine Meldepflicht unwesentlich kleiner sei als für eine Bewilligungspflicht.

Dennoch möchte die Kommission verhindern, dass die erwünschte und zeitnahe Umstellung auf erneuerbare Energien mit unnötigen bürokratischen Hürden erschwert wird. Sie fordert den Regierungsrat daher einstimmig auf, ein vereinfachtes Verfahren noch einmal vor dem Hintergrund der laufenden Vernehmlassung im Kanton Zürich zu prüfen. Die Begründung, dass dem Departement mit einer Meldepflicht eine verlässliche Zahlengrundlage fehlen könnte, überzeugt die Kommission nicht. Für den Einbau einer Wärmepumpe gibt es hohe Fördergelder vom Kanton. Daher liegt es im Eigeninteresse einer Hauseigentümerin oder eines Hauseigentümers, die Installation zu melden. Darüber hinaus kann ein Heizungsersatz mit einem Meldeverfahren viel schneller umgesetzt werden. Dies ist vor allem für Fälle, in denen die Heizung im Winterhalbjahr unerwartet ausfällt, besonders relevant. Die Kommission ist sich bewusst, dass mit einem vereinfachten Verfahren das rechtliche Gehör bezüglich Schallschutz von Besitzerinnen und Besitzer des Nachbargrundstücks beschnitten wird. Es ist aber eine Tatsache, dass die Wärmepumpen in den letzten 20 Jahren deutlich leiser geworden sind und deshalb die Gesetzgebung an den Stand der Technik angepasst werden sollte.

6. Frist für den Ersatz von Elektroheizungen (Art. 22a)

Der Kantonsrat hat in 1. Lesung den Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft abgelehnt, der anstatt einer Frist von 15 Jahren das Erreichen der technischen Lebensdauer für den Ersatz von Elektroheizungen festlegen wollte. Da viele Vernehmlassungsteilnehmende den Zwang zum Ersatz der Elektroheizungen innerhalb von 15 Jahren scharf kritisiert und mehr oder weniger direkt mit dem Referendum gedroht haben, hat die Kommission dies als politischen Kompromiss vorgeschlagen, weil es ihr viel wichtiger war, bei anderen Punkten im Gesetz höhere Anforderungen zu stellen, insbesondere bei Art. 10b. Der Kantonsrat ist damit dem Regierungsrat gefolgt, der gemäss MuKE 2014 den Ersatz von ortsfesten Widerstandsheizungen in allen Bauten sowie von zentralen Elektro-Wassererwärmern in Wohnbauten innerhalb von 15 Jahren vorsieht.

In der Zwischenzeit hat sich die Ausgangslage durch das Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU deutlich verschärft, weil nun auch das Stromabkommen nicht zustande kommen wird (die EU knüpft seit 2012 neue Marktzugangsabkommen, darunter das Stromabkommen, an ein institutionelles Abkommen).

⁶ Vernehmlassung zur Revision Bauverfahrensverordnung (BVV), Prozessoptimierung Bewilligung Wärmepumpen: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/bauvorschriften/bauvorschriften-im-energiebereich/energetische-bauvorschriften/vernehmlassung-bbv/Erlaeuternder_Bericht_mit_Synopse.pdf



Dadurch droht bereits im Winter 2025 eine Versorgungslücke, und mit dem verfügbaren Strom muss umso sparsamer umgegangen werden. Darüber hinaus fordert die Energiestrategie 2050 des Bundes neben einer Senkung der CO₂-Emissionen auch eine Reduktion des Strombedarfs, weil nach dem beschlossenen Ausstieg von der Kernenergie der Strom knapp werden wird, insbesondere im Winterhalbjahr. Gleichzeitig steigt durch die Dekarbonisierung des Gebäude- und Verkehrssektors der Strombedarf.

Auch aus diesen Gründen akzeptiert die Kommission diesen klaren Entscheid des Kantonsrates und stellt den Artikel nicht erneut zur Debatte. Für die Kommission war es wichtig, dass in der Verordnung zum Energiegesetz in Art. 14d diejenigen Fälle relativ breit definiert sind, die von der Sanierungspflicht ausgenommen werden (siehe Beilage 1.5). Dies wurde so umgesetzt. Art. 14d Abs. 2 der Verordnung legt fest, dass Ausnahmen zusätzlich auf begründetes Gesuch hin gewährt werden können, wenn eine Sanierungspflicht nicht zumutbar ist. Diese Formulierung lässt viel Spielraum offen.

Im Zusammenhang mit der Sanierungspflicht von elektrischen Widerstandsheizungen hat sich die Kommission auch mit der rechtlichen Fragestellung der Zulässigkeit dieser Sanierungspflicht auseinandergesetzt. Die heute bestehenden elektrischen Widerstandsheizungen wurden rechtmässig erstellt und wurden zu einem grossen Teil im Rahmen des jeweiligen Baugesuchs damals auch bewilligt. Der Vollzug der Übergangsbestimmungen gemäss Art. 22a hätte daher den Widerruf von Baubewilligungen zur Folge und ritzt an der Bestandsgarantie. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine Baubewilligung, von der Gebrauch gemacht wurde, nur zurückgenommen werden, wenn der Widerruf durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist. Die Umsetzung der gesetzlichen Regelung könnte daher zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen.

Die Kommission hat das Departement gebeten, diese rechtliche Fragestellung zu prüfen. Die Antwort kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Sanierungspflicht in Art. 22a ist eine umweltrechtliche Sanierungspflicht. Mit einer umweltrechtlichen Sanierung soll ein bereits bestehender Zustand einem in der Regel neu gesetzten Standard angeglichen werden. Dabei besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem bisherigen, behördlich zu einem früheren Zeitpunkt vielleicht sogar bewilligten Zustand und dem normativen Soll-Zustand. Der im Jahr 2018 eingeführte schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie, die zunehmende Elektrifizierung des Gebäudeparks durch den Umstieg auf Wärmepumpenheizungen sowie der Wechsel von benzin- und dieselbetriebenen Fahrzeugen auf Elektrofahrzeuge erfordern einen besonders sparsamen Umgang mit Elektrizität. Daher sind Massnahmen nötig, um der Stromknappheit, insbesondere im Winterhalbjahr, sowie den Netzschwankungen infolge des erforderlichen Ausbaus der erneuerbaren Energien entgegenzuwirken. Demgegenüber stehen die ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen, welche vor allem im Winter hochwertige Energie in Form von Elektrizität äusserst ineffizient in minderwertige Energie in Form von Wärme umwandeln. Der Ersatz von elektrischen Widerstandsheizungen durch ein anderes Heizsystem liegt damit im öffentlichen und gesetzlich verankerten Interesse. Zudem wurde der Wechsel frühzeitig kommuniziert und mit 15 Jahren auch eine angemessen lange Übergangsfrist festgelegt. Das Departement sieht diesen Einwand daher als nicht gerechtfertigt (siehe Beilage 2.2).

7. Weiterführende Themen

Absicherungsmodell für die Finanzierung von energetischen Massnahmen

Wenn Hauseigentümerinnen und -eigentümer vor der Entscheidung stehen, ob sie ihr Haus energetisch modernisieren möchten, spielt die Frage nach der Finanzierung eine grosse Rolle. Wenn eine Partei zum Beispiel einen Heizungsersatz, die Sanierung der Gebäudehülle oder den Einbau einer PV-Anlage finanziell nicht tragen kann, oder die vorhandenen Mittel lieber anders investieren will (Investitionskonkurrenz), verlangsamt dies die Erreichung der energiepolitischen Ziele und den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich. Aber auch mit der aktuellen Geschwindigkeit verläuft die energetische Modernisierung der Gebäude weiterhin zu langsam, um die Klimaziele der Schweiz innerhalb der gesetzten Fristen zu erreichen.

Die Hochschule Luzern – Wirtschaft hat in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsverband swisscleantech und mit Unterstützung des WWF und des Branchenverbands Neue Energie Luzern (NELU) ein Modell entwickelt, das den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich beschleunigen und unterstützen soll. Es wird ein Modell vorgeschlagen, bei welchem der Staat eine Absicherung von privaten Darlehen vornimmt (Public-Private Partnership), zum Beispiel in Form von Bürgschaften. Der Zugang zu Darlehen kann auf diese Weise mit geringem Aufwand vereinfacht und erleichtert werden, und das wegen der umfassenden Sicherheit zu niedrigen Zinsen. Die Hauseigentümerinnen und -eigentümer müssen die energetischen Massnahmen selbst bezahlen. Im Endeffekt zahlen sie sie wie bei einem Leasing über deren Laufzeit ab.⁷ Je nach Ausgestaltung des Modells werden alle energetischen Sanierungsmassnahmen unterstützt oder nur einzelne wie der Heizungsersatz. Es könnte für alle Hauseigentümerinnen und -eigentümer zugänglich gemacht werden oder auch nur für Härtefälle.

Die Kommission ist sich einig, dass dieses Absicherungsmodell vertieft geprüft werden soll. Es würde die Herausforderungen bei den Härtefällen zu einem grossen Teil lösen und käme den Bedenken der Hauseigentümerinnen und -eigentümer entgegen. Es wäre für den Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Chance, in diesem Thema eine Vorreiterrolle zu übernehmen und sich als erster Kanton der Frage der Finanzierung anzunehmen. Denn bisher hat sich noch kein Kanton um die Finanzierungsfrage gekümmert (mit Ausnahme von Basel-Stadt mit einer Sonderlösung).

Auch wenn es bereits Projekte mit einem ähnlichen Finanzierungsmechanismus gibt, bleiben doch einige Fragen bei der konkreten Umsetzung des Instruments offen. Ebenfalls offen ist, welche gesetzlichen Grundlagen dafür nötig sind. Die Einführung eines solchen Absicherungsmodells war daher innerhalb der aktuellen Teilrevision des Energiegesetzes zeitlich nicht möglich. Zudem handelt es sich um ein neues Element, das weder bei der Vernehmlassung noch bei der Volksdiskussion des Gesetzes zur Debatte stand. Um die Teilrevision der MuKE 2014 nicht weiter zu verzögern, hat die Kommission beschlossen, die Thematik auszuklammern und ein Postulat zur vertieften Prüfung des Modells einzureichen. Dieses Postulat soll zeitgleich mit der 2. Lesung des Energiegesetzes behandelt werden.

⁷ Neue Modelle zur flexiblen, langfristigen Finanzierung von energetischen Modernisierungen («ModFin»), Schlussbericht zum Vorprojekt vom 12. Juli 2021; <https://www.swisscleantech.ch/files/Vorprojekt-ModFin-Schlussbericht-HSLU.pdf>



Rechtliche Grundlage für kommunale Energiefonds in den Gemeinden

Es wurde der Kommission zugetragen, dass gewisse Ausserrhoder Gemeinden eine kantonale rechtliche Grundlage vermissen, um selber einen Fonds zur Förderung erneuerbarer Energien oder Energieeffizienzmassnahmen einzurichten. Die Kommission hat deshalb im Rahmen der 2. Lesung geprüft, ob es im Energiegesetz eine rechtliche Grundlage für die Äufnung eines Energiefonds in den Gemeinden braucht.

Gemäss Auskunft des Departementes braucht es grundsätzlich keine kantonale gesetzliche Grundlage für einen solchen Energiefonds. Dazu reicht eine Regelung auf kommunaler Ebene. Im Vergleich zu anderen Kantonen kommt der Strom in Appenzell Ausserrhoden fast ausschliesslich von der St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke (SAK). Für eine Abgabe auf die Strompreise der SAK bräuchte es hingegen eine gesetzliche Grundlage auf Kantonsebene. Diese Idee des Stromrappens hat die Kommission bereits im ihrem Bericht und Antrag zur 1. Lesung aufgeworfen. Die mögliche Einführung eines Stromrappens soll nach Auffassung der Kommission jedoch nicht in der vorliegenden Teilrevision des Energiegesetzes diskutiert werden, sondern bei Bedarf in einem unabhängigen Vorstoss angegangen werden. Da sich auch in der Vernehmlassung keine einzige Gemeinde zum Thema Energiefonds für kommunale Förderprogramme geäussert hat, möchte die Kommission dieses Thema innerhalb der vorliegenden Teilrevision nicht weiterverfolgen.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

der Teilrevision des Energiegesetzes (MuKE 2014) mit der Änderung der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

sign. Sabrina Baumgartner

Matthias Tischhauser, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilagen:

Beilage 2.1

Synopse

Beilage 2.2

Rechtliche Einschätzung zur Übergangsbestimmung in Art. 22a Abs. 1 kEnG («Elektro-Flächenheizungen»)

Synopse 2. Lesung

Energiegesetz, Teilrevision (MuKE 2014)

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
	Energiegesetz (kEnG)	
	<i>Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden beschliesst:</i>	
	I.	
	Der Erlass «Energiegesetz (kEnG; bGS 750.1) vom 24. September 2001 (Stand 1. November 2019)» wird wie folgt geändert:	
Art. 1 Zweck und Geltungsbereich ¹ Dieses Gesetz ordnet die kantonale Energiepolitik und dient dem Vollzug der übergeordneten Energiegesetzgebung. ² Es soll zu einer ausreichenden, breit gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung beitragen.	Art. 1 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu) Zweck und Gegenstand (Überschrift geändert) ¹ Dieses Gesetz soll dazu beitragen, eine sichere und umweltschonende Energieversorgung langfristig zu gewährleisten und eine sparsame, rationelle und nachhaltige Energienutzung zu fördern. ² Es ordnet die kantonale Energiepolitik und schafft die erforderlichen Grundlagen für die Umsetzung der Energie- und Klimaziele des Bundes. ³ Es dient dem Vollzug des übergeordneten Energierechts.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
Art. 2 Grundsätze und Ziele ¹ Jede Energie ist sparsam und rationell zu verwenden. ² Die Ressourcen sind durch den Einsatz erneuerbarer Energien möglichst zu schonen. Einheimische Energien sind verstärkt zu nutzen. Eine einseitige Abhängigkeit von einzelnen Energieträgern ist zu vermeiden. ³ Die Energie ist wirtschaftlich und umweltverträglich bereitzustellen und zu verteilen.	Art. 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert) ¹ Jede Energie ist sparsam, rationell und nachhaltig zu verwenden. Der Energieverbrauch ist nach dem jeweiligen Stand der Technik durch wirtschaftlich tragbare Effizienzmassnahmen zu reduzieren. ² Kanton und Gemeinden fördern die Loslösung von fossilen Energieträgern. Sie schaffen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderlichen Grundlagen für den Ausbau der erneuerbaren Energien und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität. ³ Bis ins Jahr 2035 sollen mindestens 40 % des kantonalen Stromverbrauchs durch erneuerbare Energien aus dem Kanton gedeckt werden, namentlich durch die Nutzung von Sonne, Wind und Wasser.	
Art. 3 Energiepolitik a) Kanton ¹ Der Regierungsrat plant die kantonale Energiepolitik, koordiniert sie mit der Energiepolitik des Bundes sowie anderer Kantone und berücksichtigt die Entwicklung und Anstrengungen der Wirtschaft. ² Er erarbeitet dafür ein kantonales Energiekonzept und überprüft es periodisch.	Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert), Abs. 6 (neu) ¹ Der Regierungsrat plant eine mit dem Bund und anderen Kantonen koordinierte Energiepolitik und sorgt für ihre Berücksichtigung in den übrigen Planungen des Kantons. ² Er erarbeitet dafür ein kantonales Energiekonzept, welches insbesondere Angaben enthält über: a) (neu) die Ziele und Prioritäten der kantonalen Energiepolitik; b) (neu) die geplanten Massnahmen zur Zielerreichung der Energiepolitik;	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
³ Das Energiekonzept enthält insbesondere Angaben über: a) die Ziele und Prioritäten der kantonalen Energiepolitik; b) die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen; c) den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger; d) die energiepolitischen Massnahmen. ⁴ Die Gemeinden und die in der Energieversorgung tätigen Unternehmen sind zur Mitwirkung verpflichtet. Sie sind anzuhören. ⁵ Das Energiekonzept bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.	c) (neu) die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen; d) (neu) den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger. ³ Das Energiekonzept wird zur Beratung und Genehmigung dem Kantonsrat vorgelegt. a) Aufgehoben. b) Aufgehoben. c) Aufgehoben. d) Aufgehoben. ⁴ Der Regierungsrat überwacht die Zielerreichung und sorgt für die Weiterentwicklung des Energiekonzepts. Er erstattet dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht. ⁵ Der Kanton wirkt bei Energieversorgungsunternehmen, bei denen er beteiligt ist, darauf hin, dass die Ziele der Energiepolitik erreicht werden und die Einspeisung erneuerbarer Energie ins öffentliche Netz angemessen vergütet wird. ⁶ Die Gemeinden und die in der Energieversorgung tätigen Unternehmen sind zur Mitwirkung verpflichtet. Sie sind anzuhören.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
Art. 3b c) Auskunftspflicht ¹ Energieversorgungsunternehmen erteilen Kanton und Gemeinden die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte.	Art. 3b Aufgehoben.	
Art. 5 Vollzug ¹ Die Gemeinden vollziehen die Vorschriften über: a) den Wärme- und Kälteschutz von Bauten; b) den Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien; c) die verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung; d) den Elektrizitätsbedarf für Beleuchtung und Belüftung; e) haustechnische Anlagen; f) ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen; g) Heizungen im Freien und beheizte Freiluftbäder.	Art. 5 Abs. 1 (geändert) ¹ Die Gemeinden vollziehen die Vorschriften dieses Gesetzes und der Ausführungsbestimmungen, sofern nicht ausdrücklich der Kanton als zuständig bezeichnet wird. a) Aufgehoben. b) Aufgehoben. c) Aufgehoben. d) Aufgehoben. e) Aufgehoben. f) Aufgehoben. g) Aufgehoben.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
Art. 9 ¹ Bauten, Anlagen oder Teile davon sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen (Haustechnik) sind derart zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass eine sparsame und rationelle Energieverwendung gewährleistet ist.	Art. 9 Abs. 1 (geändert) ¹ Bauten, Anlagen oder Teile davon sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen (Haustechnik) sind derart zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass eine sparsame und rationelle Energieverwendung gewährleistet ist. Sofern nicht anders bestimmt, sind bestehende Bauten und Anlagen an die Minimalanforderungen anzupassen, wenn sie umgebaut oder umgenutzt werden.	
Art. 10 Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien ¹ Neubauten sowie einem Neubau gleichzustellende Umbauten und Anbauten sind so zu erstellen und auszurüsten, dass höchstens 80 Prozent des zulässigen Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt werden. ² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und die Ausnahmen, insbesondere für Um- und Anbauten mit geringer neu geschaffener Energiebezugsfläche.	Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert) Deckung des Energiebedarfs (Überschrift geändert) ¹ Neubauten sowie einem Neubau gleichzustellende Umbauten und Anbauten sind so zu erstellen und auszurüsten, dass ihr Energiebedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung dem Stand der Technik entspricht. ² Der Regierungsrat regelt Art und Umfang der Anforderungen an den Energieeinsatz. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit sowie besondere Verhältnisse wie Klima, Verschattung oder Quartiersituationen.	
	Art. 10a (neu) Eigenstromerzeugung ¹ Neubauten sowie einem Neubau gleichzustellende Umbauten und Anbauten sind so zu erstellen und auszurüsten, dass ein Teil des Strombedarfs durch Eigenstromerzeugung in, auf oder an der Baute gedeckt wird.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
	² Die Vorgabe zur Eigenstromerzeugung entfällt bei Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage auf dem Kantonsgebiet, die mindestens 50 % mehr Strom aus erneuerbaren Energien produziert. ³ Der Regierungsrat regelt das Nähere.	
	Art. 10b (neu) Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers ¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung so auszurüsten, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m²a. ² Der Regierungsrat regelt die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Ausnahmen, insbesondere für Bauten mit einer guten Gesamtenergieeffizienz.	Art. 10b Abs. 1 (geändert) ¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers sind bestehende Bauten mit Wohnnutzung so auszurüsten, dass der Anteil an nichterneuerbarer Energie 80 % des massgebenden Bedarfs nicht überschreitet. Für die Festlegung der Standardlösung gilt ein massgebender Energiebedarf für die Heizung und das Warmwasser von 100 kWh/m²a.
Art. 11 Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung ¹ Mit den nötigen Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser sind auszurüsten: a) neue Bauten und Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten;	Art. 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 1^{ter} (neu), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert) ¹ Neubauten mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind mit Geräten auszurüsten, die den individuellen Wärmeverbrauch für das Warmwasser pro Nutzeinheit erfassen. a) Aufgehoben.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
b) bestehende Bauten mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten bei der Gesamterneuerung des Heizungs- und/oder Warmwassersystems. ² Bestehende Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung sind mit den nötigen Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs für Heizung pro Gebäude auszurüsten, wenn an einem oder mehreren Gebäuden die Gebäudehülle zu über 75 Prozent saniert wird. ³ In Bauten und Gebäudegruppen, für die eine Ausrüstungspflicht besteht, sind die Kosten für den Wärmeverbrauch (Heizenergie und evtl. Warmwasser) zum überwiegenden Teil anhand des gemessenen Verbrauchs der einzelnen Nutzeinheiten abzurechnen. ⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und die Ausnahmen von der Ausrüstungs- und Abrechnungspflicht für Bauten und Gebäudegruppen mit besonders tiefem Energieverbrauch oder geringer installierter Wärmeerzeugerleistung.	b) Aufgehoben. ^{1bis} Neubauten, die Wärme von einer zentralen Wärmeversorgung für eine Gebäudegruppe beziehen, sind mit Geräten auszurüsten, die ihren individuellen Wärmeverbrauch für die Heizung erfassen. ^{1ter} Bestehende Bauten mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind bei einer Gesamterneuerung des Heizungs- und/oder des Warmwassersystems mit Geräten auszurüsten, die den individuellen Wärmeverbrauch pro Nutzeinheit im erneuerten System erfassen. ² Bestehende Bauten, die Wärme von einer zentralen Wärmeversorgung für eine Gebäudegruppe beziehen, sind mit Geräten zur Erfassung ihres individuellen Wärmeverbrauchs für die Heizung auszurüsten, wenn an einer oder mehreren Bauten der Gruppe die Gebäudehülle zu über 75 % saniert wird. ³ In Bauten und Gebäudegruppen, für die eine Ausrüstungspflicht besteht, sind die Kosten für den Wärmeverbrauch (Heizenergie und/oder Warmwasser) zum überwiegenden Teil anhand des gemessenen Verbrauchs der einzelnen Nutzeinheiten abzurechnen. ⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und die Ausnahmen von der Ausrüstungs- und Abrechnungspflicht für Bauten und Gebäudegruppen mit geringer installierter Wärmeerzeugerleistung.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
	Art. 11a (neu) Gebäudeautomation ¹ Neubauten der Kategorien III bis XII (SIA 380/1) sind im Hinblick auf einen möglichst tiefen Energieverbrauch mit Einrichtungen zur Gebäudeautomation auszurüsten, soweit es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. ² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.	
Art. 12a Bewilligungspflicht ¹ Bewilligungspflichtig nach diesem Gesetz sind die Erstellung, die Änderung sowie der Ersatz von:	Art. 12a Abs. 1 ¹ Bewilligungspflichtig nach diesem Gesetz sind die Erstellung, die Änderung sowie der Ersatz von: b^{bis}) (neu) direkt-elektrischen zentralen Wassererwärmern in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung; b^{ter}) (neu) mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung;	
	Art. 12c^{bis} (neu) Direkt-elektrische Wassererwärmer ¹ Ausschliesslich direkt-elektrische Wassererwärmer in Wohnbauten sind grundsätzlich verboten. Dies gilt namentlich für: a) die Neuinstallation von ausschliesslich direkt-elektrischen Wassererwärmern; b) den Ersatz von zentralen, ausschliesslich direkt-elektrischen Wassererwärmern.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
	² Der Regierungsrat regelt die Ausnahmen, insbesondere wenn das Warmwasser während der Heizperiode mit dem Wärmeerzeuger für die Raumheizung erwärmt oder vorgewärmt wird.	
Art. 12g Gebäudeenergieausweis ¹ Der Kanton führt einen freiwilligen Gebäudeenergieausweis ein.	Art. 12g Abs. 1 (geändert) ¹ Der Kanton führt den «Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK)» ein.	
Art. 14 Vorbild der öffentlichen Hand ¹ Kanton und Gemeinden sehen im eigenen Bereich soweit möglich weitergehende Massnahmen für eine sparsame und rationelle Verwendung von Energie sowie den Einsatz erneuerbarer Energieträger vor.	Art. 14 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 1^{ter} (neu) ¹ Kanton, Gemeinden und selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons sehen im eigenen Bereich soweit möglich weitergehende Massnahmen für eine sparsame und rationelle Verwendung von Energie sowie den Einsatz erneuerbarer Energieträger vor. ^{1bis} Sie verzichten bis 2050 vollständig auf fossile Brennstoffe und senken ihren Stromverbrauch bis 2030 im Vergleich zu 1990 um 20 %. Soweit sie das Senkungsziel nicht erreichen, decken sie ihren Stromverbrauch im gleichen Umfang mit zugebauten erneuerbaren Energien. ^{1ter} Der Kanton installiert keine mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen mehr.	
Art. 18 Förderprogramme ² Das Departement Bau und Volkswirtschaft erarbeitet die Förderprogramme. Der Regierungsrat beschliesst die Förderprogramme und entscheidet über Förderleistungen im Einzelfall.	Art. 18 Abs. 2 (geändert) ² Der Regierungsrat erlässt die Förderprogramme und entscheidet über Förderleistungen im Einzelfall. Die Förderprogramme bedürfen der Genehmigung durch den Kantonsrat.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
Art. 18a Energiefonds ² Der Fonds wird im Rahmen der verfügbaren Mittel geöfnet bis zu einer maximalen Höhe von 4,5 Millionen Franken.	Art. 18a Abs. 2 (aufgehoben) ² Aufgehoben.	
Art. 19 Auskunfts- und Informationspflicht ¹ Der Kanton und die Gemeinden sind ermächtigt, zu statistischen Zwecken Erhebungen über den Energieverbrauch anzustellen. ² Jede Person ist verpflichtet, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen und nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden. ³ Die Gemeinden informieren das Amt für Umwelt auf Anfrage über ihre Vollzugsmassnahmen.	Art. 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert) ¹ Der Kanton und die Gemeinden sind ermächtigt, zum Zwecke der Statistik, Planung und Wirkungskontrolle Daten über den Energieverbrauch von Bauten und Anlagen zu erheben und zu bearbeiten. ² Alle natürlichen und juristischen Personen, insbesondere die Energieversorgungsunternehmen, sind verpflichtet, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen und nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden. ³ Die Gemeinden informieren das Amt für Umwelt auf Anfrage über ihre Vollzugsmassnahmen und leisten ihm Vollzugshilfe.	
Art. 20 Rechtsschutz ¹ Gegen Verfügungen des Amtes für Umwelt und der Gemeinderäte kann an das Departement Bau und Volkswirtschaft rekuriert werden. Gegen Rechtsmittelentscheide des Departements Bau und Volkswirtschaft kann Beschwerde an das Obergericht erhoben werden.	Art. 20 Abs. 1 (geändert) ¹ Gegen Verfügungen des Amtes für Umwelt und der Bewilligungsbehörden in der Gemeinde kann an das Departement Bau und Volkswirtschaft rekuriert werden. Gegen Rechtsmittelentscheide des Departements Bau und Volkswirtschaft kann Beschwerde an das Obergericht erhoben werden.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat für die 2. Lesung, 14. September 2021	Entwurf Kommission Bau und Volkswirtschaft für die 2. Lesung, 10. Februar 2022
	Art. 22a (neu) Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom ... ¹ Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen sind innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision durch Heizungen zu ersetzen, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen vorsehen, insbesondere bei Bauten mit einer geringen elektrisch beheizten Fläche. ² Bestehende zentrale, ausschliesslich direkt-elektrische Wassererwärmer in Wohnbauten sind innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision zu ersetzen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen vorsehen, insbesondere wenn für die Warmwasseraufbereitung zusätzlich erneuerbare Energie genutzt wird.	
	II.	
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
	III.	
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
	IV. Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	



Herisau, 20. Januar 2022

Rechtliche Einschätzung zur Übergangsbestimmung in Art. 22a Abs. 1 kEnG ("Elektro-Flächenheizungen")

Antwort des Departements Bau und Volkswirtschaft auf das folgende Mail von Sabrina Baumgartner vom 15. Dezember 2021:

"[...] Der HEV hat anlässlich der 2. Lesung des Energiegesetzes ein Memo verfasst, in dem rechtliche Bedenken zur Umsetzung von Art. 22a Abs. 1 geäussert werden (siehe Anhang, Punkt 2, Elektro-Flächenheizungen). Nach Rücksprache mit dem HEV dürfen wir das Dokument weiterleiten. Gerne möchte die KBV eine rechtliche Beurteilung dieses Memos in Bezug auf die Auslegung von Art. 22a Abs. 1. Sind diese Einwände und Befürchtungen des HEV gerechtfertigt? [...]"

A. Problemstellung

Der Hauseigentümergebiet Appenzell Ausserrhoden (HEV) hat die Frage aufgeworfen, ob die Sanierungspflicht in der Übergangsbestimmung in revArt. 22a Abs. 1 des kantonalen Energiegesetzes der Bestandesgarantie widerspreche. Die Bestimmung bedeute den Widerruf einer ursprünglich rechtmässig erteilten Baubewilligung. Ein Widerruf müsse durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten sein, wobei dem Vertrauensschutz des Berechtigten eine vorrangige Bedeutung zukomme, wenn eine Person im berechtigten Vertrauen aufgrund einer Verfügung (Baubewilligung) erhebliche Investitionen getätigt und Werte geschaffen habe, die mit dem Widerruf der Verfügung vernichtet würden. Der Gesetzesentwurf sowie die vorgesehene Ausnahmeregelung würden dem nicht genügend Rechnung tragen.

B. Rechtliche Beurteilung

1. Gemäss revArt. 22a Abs. 1 kEnG sind ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision durch Heizungen, die den Anforderungen des Gesetzes (rev. kEnG) entsprechen, zu ersetzen. Dabei handelt es sich um eine umweltrechtliche Sanierungspflicht (intertemporales Recht) und nicht um einen Widerruf im Sinne von Art. 27 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1). Somit sind die Voraussetzungen für die Setzung intertemporalen Rechts zu beachten. Dabei handelt es sich um ähnliche Voraussetzungen, wie sie auch bei einem Widerruf einer rechtskräftigen Verfügung gegeben sein müssen.

2. Mit einer umweltrechtlichen Sanierung soll ein bereits bestehender Zustand (Bestand) einem in der Regel neu gesetzten Standard angeglichen werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Vertrauensgrundsatz als normative Grundanforderung an die Ausgestaltung der Übergangsordnung. Dabei ist der allgemeine Vertrauensgrundsatz nicht mit dem engeren, individualschützenden Vertrauensschutz gemäss Art. 9 der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu verwechseln. Der allgemeine Vertrauensgrundsatz beinhaltet neben dem Schutz



des Geltungsvertrauens den Anspruch auf den Schutz berechtigter Erwartungen (Kontinuitätsvertrauen; im umweltrechtlichen Kontext vor allem Investitionsschutz). Weiter sind die von der Lehre formulierten Grundsätze für die Ausgestaltung von intertemporalem Recht (z.B. frühzeitige Ankündigung von Rechtsänderungen, allenfalls stufenweise Inkraftsetzung neuen Rechts, Einräumung von Anpassungsfristen, Härtemilderungs- und Ausnahmeklauseln) zu beachten. Bei einer Sanierungspflicht besteht damit ein Spannungsverhältnis zwischen dem bisherigen, behördlich zu einem früheren Zeitpunkt vielleicht sogar bewilligten Zustand (Bestand) und dem normativen Soll-Zustand. Verfassungsrechtlich betrachtet stehen sich in solchen Situationen verschiedene Grundwertungen der Rechtsordnung gegenüber, die miteinander koordiniert werden müssen, da alle aus der Verfassung ableitbaren Grundwertungen grundsätzlich gleichrangig sind. Bei jeder sich aus diesem Spannungsverhältnis ergebenden Interessenabwägung ist dabei ein Weg zu suchen, der möglichst allen involvierten Verfassungswerten zum Durchbruch, zu ihrer optimalen Verwirklichung verhilft. Anzustreben ist bei allen umweltrechtlichen Sanierungstatbeständen – wie bei allen Wertkollisionen auf Verfassungsebene – die Herstellung von praktischer Konkordanz. Dem Gesetzgeber steht es damit grundsätzlich frei, innerhalb der genannten Schranken im Interesse des Umweltschutzes neue Schutzstandards zu formulieren und deren Anwendung auch auf bereits vor dem Inkrafttreten dieser Standards geschaffene Zustände anzuordnen (THOMAS GÄCHTER in: URP 2003/6 S. 463, 465, 472 und 487, Grundsatzfragen und Konzepte der Sanierung – Gedanken zu den Zielen umweltrechtlicher Sanierungen und deren Durchsetzbarkeit).

3. Die Kompetenz des Kantons, eine Sanierungspflicht für ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen festzusetzen, leitet sich aus Art. 89 Abs. 4 BV und Art. 45 Abs. 3 lit. b des Energiegesetzes (EnG; SR 730.0) ab. Danach erlässt der Kanton insbesondere Vorschriften über die Neuinstallation und den Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen. Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen ist der Regierungsrat legitimiert, die Sanierungspflicht von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen in revArt. 22a Abs. 1 einzuführen.

4. Das Einführen einer Sanierungspflicht für ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen folgt zum einen aus dem Grundsatz der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und zum anderen aus dem Grundsatz, dass Energie sparsam und effizient zu nutzen ist (vgl. Art. 89 Abs. 1 und 2 BV; Art. 1 Abs. 2 lit. b EnG; Art. 5 Abs. 1 lit. a EnG; revArt. 2 Abs. 1 kEnG). Dabei handelt es sich um umweltrechtliche öffentliche Interessen, welche bereits gesetzlich verankert sind.

5. Die Energiestrategie 2050 des Bundes setzt in Bezug auf die Energiewende auf die Steigerung der Energieeffizienz, den Ausbau von erneuerbaren Energien sowie auf den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie. Auch der Kanton Appenzel Ausserrhoden setzt sich im Energiekonzept 2017–2025 unter anderem die Hauptziele, den Stromverbrauch zu senken sowie die Stromproduktion aus neuen erneuerbaren Energien auszubauen und formuliert dazu Massnahmen. Der im Jahr 2018 eingeführte schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie (Verbot neuer Kernkraftwerke gemäss Art. 12a des Kernenergiegesetzes [KEG; SR. 732.1]), die zunehmende Elektrifizierung des Gebäudeparks durch den Umstieg auf Wärmepumpenheizungen sowie der Wechsel von benzin- und dieselbetriebenen Fahrzeugen auf Elektrofahrzeuge erfordern einen besonders sparsamen Umgang mit Elektrizität, weshalb Massnahmen nötig sind, um der Stromknappheit, insbesondere im Winterhalbjahr, sowie den Netzschwankungen infolge des erforderlichen Ausbaus der erneuerbaren Energien (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. b EnG) entgegenzuwirken. Zudem muss die Stromabhängigkeit der Schweiz gegenüber dem Ausland aufgrund des gescheiterten Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU zwingend reduziert werden, da sich die Schweiz zukünftig weniger auf Stromimporte verlassen kann. Sowohl Industrie



Appenzell Ausserrhoden

und Gewerbe als auch Privatpersonen sind trotzdem abhängig von der Versorgungssicherheit im Energiebereich. Demgegenüber stehen die ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen, welche hochwertige Energie in Form von Elektrizität äusserst ineffizient in minderwertige Energie in Form von Wärme umwandeln. Die ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen werden insbesondere im Winter betrieben, wenn die Stromproduktion aufgrund verminderter Sonneneinstrahlung sowie reduzierter Wassermengen ohnehin erschwert ist. Der Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen durch ein anderes Heizsystem liegt damit in den oben genannten öffentlichen und gesetzlich verankerten Interessen.

6. In Bezug auf den Vertrauensgrundsatz ist Folgendes festzuhalten. Vorliegend wurde für die Teilrevision des kantonalen Energiegesetzes sowohl eine Vernehmlassung (2020) als auch eine Volksdiskussion (2021) durchgeführt und die Rechtsänderung damit frühzeitig kommuniziert. Zudem räumt revArt. 22a Abs. 1 eine Sanierungsfrist von 15 Jahren ein. Weiter sieht der Regierungsrat in Art. 14c und 14d der teilrevidierten kantonalen Energieverordnung Ausnahmen von der Sanierungspflicht vor. Schliesslich besteht mit Art. 7 kEnG (unverändert in revArt. 7 kEnG) eine Härtefallregelung, wonach die Behörde einzelne Ausnahmen von Vorschriften gewähren kann. Mit der Sanierungsfrist von 15 Jahren und unter dem Gesichtspunkt, dass die Neuinstallation von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen (zentrale und dezentrale) sowie der Ersatz von ortsfesten zentralen elektrischen Widerstandsheizungen bereits seit dem 1. Januar 2012 verboten ist (vgl. Art. 12c Abs. 1 lit. a und b kEnG), wird auch dem Investitionsschutz gebührend Rechnung getragen. Dies folgt auch daraus, dass eine im Jahr 2011 neu installierte ortsfeste elektrische Widerstandsheizung zum Sanierungszeitpunkt ein Alter von mindestens 25 Jahren aufweist. Die grösstenteils in den 70er- und 80er-Jahren installierten elektrischen Widerstandsheizungen konnten von den Stromüberschüssen aus den in dieser Zeit erstellten Schweizer Kernkraftwerken profitieren. Zusätzlich waren die Investitionen sehr tief, da beispielsweise bei den dezentralen Systemen auf den Einbau eines hydraulischen (wassergeführten) Wärmeverteilsystems verzichtet werden konnte. Die Rahmenbedingungen zum Bewilligungszeitpunkt dieser Systeme haben sich mit dem beschlossenen Kernausstieg massiv geändert, wobei steigende Strompreise diese ineffizienten Systeme auch aus wirtschaftlicher Sicht in Frage stellen. Da die Neuinstallation einer Zentralheizung, insbesondere bei einer Neuinstallation eines Wasserverteilsystems, jedoch unbestritten kostspielig sein kann, hat der Regierungsrat aufgrund der geplanten Einführung der Sanierungspflicht für ortsfeste (dezentrale) elektrische Widerstandsheizungen die Förderbeiträge für die Erstinstallation eines Wasserverteilsystems auf den 1. Januar 2022 zudem mehr als verdoppelt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Vertrauensgrundsatz gewahrt bleibt.

C. Fazit

Nach dem oben Gesagten hat der Regierungsrat mit der Sanierungspflicht in revArt. 22a Abs. 1 kEnG im Hinblick sowohl auf die umweltrechtlichen Interessen – insbesondere der Nachhaltigkeit und des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung – als auch auf die privaten Interessen (insbesondere Investitionsschutz und Rechtssicherheit) einen schonenden Ausgleich der betroffenen Grundrechtsinteressen gefunden. Die Voraussetzungen für die Setzung intertemporalen Rechts sind damit erfüllt, weshalb sich zukünftige rechtliche Auseinandersetzungen zum Zeitpunkt der Sanierungspflicht erübrigen. Die Einwände und Befürchtungen des HEV sind aus Sicht des Departements Bau und Volkswirtschaft aufgrund der vorstehenden rechtlichen Beurteilung nicht gerechtfertigt.



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. September 2021

5000.797

Appenzellerland Tourismus AG (ATAG); Leistungsauftrag 2022–2025; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2021

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

A. Ausgangslage

In Art. 3 des Tourismusgesetzes (TG; bGS 955.21) ist festgelegt, dass der Kanton die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden fördert (Grundauftrag). Zu diesem Zweck vergibt der Kanton einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere Tourismusorganisationen. Die Vereinbarung über den Leistungsauftrag wird in der Regel auf eine Dauer von vier Jahren abgeschlossen. Sie regelt mindestens die zu erbringenden Leistungen und ihre Abgeltung, die Modalitäten des Berichtswesens und das Controlling. Der Leistungsauftrag ist dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Für die Jahre 2018–2021 wurde der Grundauftrag an die Appenzellerland Tourismus AR (ATAG) vergeben. Mit Schreiben vom 11. August 2021 stellt die ATAG Antrag zur Übernahme des Grundauftrages gemäss Art. 3 TG für weitere vier Jahre.

Am 21. September 2021 hat der Regierungsrat den Leistungsauftrag nach Art. 3 TG an die ATAG vergeben, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Leistungsauftrag nach Art. 3 TG für die Jahre 2022–2025 zu genehmigen. Damit verbunden ist eine jährliche Abgeltung von Fr. 390'000 resp. von insgesamt Fr. 1'560'000 für vier Jahre.



B. Erwägungen

1. Bedeutung des Tourismus in Appenzell Ausserrhoden

Der Tourismus ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden und die regionale Wirtschaft von grosser Bedeutung. Eine Wertschöpfungsstudie der HTW Chur (heute: FH Graubünden) aus dem Jahr 2017 kommt zum Schluss, dass rund 800 Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Tourismus abhängen. Der Tourismus löst dabei insgesamt eine Wertschöpfung von annähernd 100 Mio. Franken aus, was etwa 3 % des gesamten Netto-Volkseinkommens entspricht. Im Vergleich zu einer früheren Untersuchung 2008 hat die Wertschöpfung damit um rund 15 % abgenommen, was mit einem Rückgang der Logiernächtezahlen um rund 23 % erklärt werden kann. Insbesondere von 2009 bis 2012 gingen viele Logiernächte verloren.

Seit 2012 ist die Zahl der Übernachtungen in der Hotellerie stabil. Im Reka-Dorf konnte die Zahl der Logiernächte von 2008 bis 2016 sogar um fast 10 % gesteigert werden. Zugleich stieg die Gästefrequenz im Tagestourismus tendenziell an. Inzwischen liegt der Anteil der Übernachtungsgäste an der direkten touristischen Wertschöpfung noch bei rund einem Drittel, während zwei Drittel der Wertschöpfung im Tagestourismus erzielt werden.

Die gesamte touristische Infrastruktur wird im Übrigen auch von Einheimischen stark genutzt. Damit stellt sie eine wichtige Bereicherung für das gesellschaftliche Leben, das Freizeitangebot und die Standortattraktivität in der Region dar. Folglich leistet der Tourismus auch einen wichtigen Beitrag für die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohnkanton. Investitionen in den Tourismus kommen so auch zu einem grossen Teil der einheimischen Bevölkerung zugute.

2. Grundauftrag

Nach Art. 3 TG fördert der Kanton die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden. Er vergibt zu diesem Zweck einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere geeignete Tourismusorganisationen.

Der Leistungsauftrag nach Art. 3 TG konkretisiert die kantonalen Massnahmen zur Förderung der Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden. Materiell liegt ein Subventionsverhältnis vor. Die Vergabe des Leistungsauftrags erfolgt daher mit verwaltungsrechtlichem Vertrag (Art. 2 Abs. 3 Tourismusverordnung [TV; bGS 955.213]) und stellt keine Beschaffung im Sinne des öffentlichen Vergaberechts dar.

Unter diesem Titel soll der Kanton Leistungen abgelden, welche in der Regel durch die kantonale Tourismusorganisation, also die ATAG, erbracht werden, weil es sich um kollektive Aufgaben zugunsten der Tourismusdestination resp. zugunsten der Leistungsträger der Tourismusdestination handelt, die sonst keine anderen privaten oder öffentlichen Unternehmen wahrnehmen („Service Public“ oder „Basisleistungen“). Der Kanton bestimmt dabei die Leistung und übernimmt die Finanzierung dieses Bereichs vollständig, da gemeinsame Aufgaben einer ganzen Branche übernommen werden und in diesem Bereich ein Marktversagen herrscht.

Materiell geht es zum einen um die Organisation der erforderlichen Managementprozesse nach dem Destinationsmanagement der dritten Generation (Entwicklung, Aktualisierung und Initiierung von strategischen Ge-



schäftsfeldern sowie die damit zusammenhängende Aufgaben- und Ressourcenplanung). Zum anderen sollen unter diesem Titel weitere Service-Public-Aufgaben abgegolten werden, insbesondere das Sicherstellen einer Basisinfrastruktur für die generelle Förderung der touristischen Angebote im Kanton (z.B. zentrale Homepage, zentrale Buchungssysteme, Gästeinformationsstellen, allgemeine Ansprechstelle für Gäste). Weiter können unter diesem Titel Dienstleistungen zugunsten der Leistungsträger abgegolten werden, die nicht unbedingt mit direkten Verkaufsbemühungen in Verbindung stehen, sondern eine unterstützende Funktion haben, wie Lobbying oder Marktforschung.

Nach Art. 2 TV erarbeitet das Departement Bau und Volkswirtschaft den Leistungsauftrag. Dieser umfasst mindestens die Evaluation touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder im Sinn von Art. 5 TG sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung.

Der Leistungsauftrag wird mit verwaltungsrechtlichem Vertrag durch den Regierungsrat erteilt (Art. 2 Abs. 3 TV). Die Kompetenz umfasst nicht nur die Ermächtigung, den Leistungsauftrag zu erteilen, sondern auch die entsprechenden Ausgaben zu bewilligen (Finanzkompetenz). Die Vergabe steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

3. Abgrenzung des Grundauftrags zu den Finanzhilfen nach Art. 5 TG

Vom Leistungsauftrag nach Art. 3 TG zu unterscheiden sind Finanzhilfen des Kantons nach Art. 5 TG zur Unterstützung der Angebotsgestaltung und Vermarktung touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder, sog. strategischer Geschäftsfelder (SGF). Die Förderung von strategischen Geschäftsfeldern erfolgt mit einer mindestens dreijährigen Leistungsvereinbarung. Die damit verbundenen Ausgaben hat je nach Höhe der Finanzhilfe der Regierungsrat oder der Kantonsrat zu bewilligen. Finanzhilfen nach Art. 5 TG betragen maximal 70 % der ausgewiesenen Kosten pro Geschäftsfeld und Jahr.

Im Jahr 2020 hat die ATAG im Einvernehmen mit der Branche die strategischen Geschäftsfelder für die Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden überarbeitet. Die fünf neuen strategischen Geschäftsfelder sind:

- Wandern (wie bisher);
- Velo (neu);
- Brauchtum (neu; vormals Teil des SGF „Lebensart“);
- Kultur (neu; vormals Teil des SGF „Lebensart“);
- Seminar & Gruppen (wie bisher).

Für diese fünf strategischen Geschäftsfelder hat die ATAG Anträge auf Unterstützung gestellt, welche vom Regierungsrat im April 2021 bewilligt wurden. Die Programme (Leistungsvereinbarungen) haben jeweils eine Laufzeit von drei Jahren.

Dem Gesuchsteller um Finanzhilfen nach Art. 5 TG steht es grundsätzlich frei, ob und für welche Laufzeit (z.B. drei oder vier Jahre) er Unterstützung beantragt. Voraussetzung ist nach Art. 7 Abs. 2 TV nur, dass ein Programm mit mindestens dreijähriger Laufzeit besteht. Zudem sind die verschiedenen Geschäftsfeld-Programme zeitlich nicht aneinandergekoppelt; nach der Konzeption der Geschäftsfeldvermarktung nach dem Destinationsmanagement der 3. Generation können die Programme nicht nur unterschiedliche Laufzeiten haben, sondern zeitlich auch ganz oder teilweise überlappend resp. vor- oder nachgelagert verlaufen.



Es besteht von Gesetzes wegen keine Vorgabe, die Erteilung des Leistungsauftrags nach Art. 3 TG zeitlich an die Bewilligung der Finanzhilfen nach Art. 5 TG zu koppeln („Paket-Vorlage“). Dies machte auch sachlich keinen Sinn, weil es sich um unterschiedliche Fördertatbestände handelt, die unabhängig voneinander zu beurteilen sind. Zudem sind auch die Zuständigkeiten unterschiedlich ausgestaltet: Während der Leistungsauftrag durch den Kantonsrat genehmigt werden muss, liegt die Zuständigkeit für die Bewilligung der Finanzhilfen für die strategischen Geschäftsfelder – je nach Höhe – bei unterschiedlichen Gremien.

4. Evaluation Leistungsauftrag 2018–2021

Nach Art. 2 Abs. 4 TV wird der Leistungsauftrag in der Regel alle vier Jahre evaluiert. Der Regierungsrat hat den Grundauftrag 2018–2021 durch Prof. Dr. Christian Laesser vom Forschungszentrum Tourismus und Transport der Universität St. Gallen evaluieren lassen. In die Evaluation waren der Verwaltungsrat und die Direktion der ATAG sowie das Amt für Wirtschaft und Arbeit einbezogen.

Gemäss Evaluationsbericht befindet sich die ATAG im Wandel von einer Marketing- in eine Managementorganisation, was aus wissenschaftlicher Sicht als begrüßenswert beurteilt wird. Der ATAG wird überdies ein modernes Verständnis der Rolle einer Destinationsmanagementorganisation (DMO) attestiert. Als Herausforderungen werden hingegen die beschränkte Möglichkeit des top-down-Ansatzes auf spezifische Themen (bspw. hinsichtlich Geschäftsfelder) sowie die mitunter etwas erratisch wirkenden strategischen Geschäftsfelder betrachtet. Insgesamt wird jedoch klar empfohlen, die Zusammenarbeit mit der ATAG unter etwas angepassten Bedingungen unbedingt fortzusetzen.

Aufgrund des Evaluationsberichts wurde der Leistungsauftrag 2022–2025 in folgenden Punkten angepasst:

- Der Leistungsbereich "Basismarketing" wird ersatzlos gestrichen. Der Fokus liegt neu auf der Produkt- und Angebotsgestaltung sowie der Gästebetreuung.
- Die ATAG muss sich für die Leistungsträger stärker zu einem Enabler entwickeln (vom "Erleichterer" zum "Befähiger").
- Es erfolgt eine verstärkte Ausrichtung auf Leistungsziele und nicht auf Indikatoren. Bei der Festlegung der Leistungsziele wird Wert darauf gelegt, dass diese durch die ATAG direkt beeinflussbar sind.
- Einheimische Gäste werden als explizite Zielgruppe genannt ("Freizeitraum").
- Die Zahl der Leistungsziele wird reduziert, was eine Fokussierung auf wenige Aufgaben ermöglicht.

5. Leistungsauftrag 2022–2025

Grundlage für den Leistungsauftrag 2022–2025 (Beilage 2) bilden das Schreiben der ATAG vom 11. August 2021 und der zugehörige Businessplan sowie die durch die Universität St. Gallen durchgeführte Evaluation des Leistungsauftrages 2018–2021. Der Grundauftrag gemäss Art. 3 TG umfasst neu folgende Bereiche:

- Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der touristisch bedeutsamen Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 TG sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Entwicklung; Initiierung von neuen touristisch bedeutsamen Geschäftsfeldern;
- Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen: Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegenüber Leistungsträgern im Bereich Produktentwicklung, Qualitätsmanagement und Vertrieb, Vernetzung von touristischen Angeboten, Gästebetreuung und -beratung über diverse Kanäle;
- Drehscheibe für touristische Belange im Kanton.



Es ist vorgesehen, die Leistungen für die Periode 2022–2025 mit jährlich Fr. 390'000 abzugelten. Mit der Genehmigung des Leistungsauftrags durch den Kantonsrat werden somit für die Jahre 2022–2025 insgesamt Abgeltungen von Fr. 1'560'000 gesprochen. Nach Genehmigung des Leistungsauftrags wird das zuständige Departement die Leistungsvereinbarung für den Kanton unterzeichnen.

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Ausgaben von Fr. 390'000 pro Jahr resp. von total Fr. 1'560'000 für die Periode 2022–2025.

2. Personell

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit tätigt die Auszahlungen aufgrund des Leistungsauftrags und überprüft die Leistungserfüllung im Rahmen des Berichtswesens und des Controllings. Diese Aufgaben gehören zu den ordentlichen Vollzugsaufgaben des Amtes im Bereich der Tourismusförderung.

D. Finanzierung

1. Grundauftrag

Die Abgeltung für das Jahr 2022 in der Höhe von Fr. 390'000 ist im Voranschlag 2022 eingestellt (Konto 5408.3635.00, Beiträge an private Unternehmungen). Die Abgeltungen für die Folgejahre in der Höhe von jährlich ebenfalls Fr. 390'000 sind im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 enthalten.

2. Überblick Finanzierung Tourismusförderung

Gemäss Voranschlag 2022 und Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 ist vorgesehen, den Tourismus mit jährlich Fr. 950'000 zu unterstützen. Die Förderbeiträge lassen sich wie folgt auf die einzelnen Tatbestände des Tourismusgesetzes aufteilen:



2022–2025

Leistungsauftrag gemäss Art. 3 TG (Grundauftrag)	Fr. 390'000
Finanzhilfen gemäss Art. 5 TG (strategische Geschäftsfelder)	
- Wandern	Fr. 160'000
- Velo	Fr. 120'000
- Brauchtum	Fr. 90'000
- Kultur	Fr. 100'000
- Seminare & Gruppen	Fr. 90'000
Total	Fr. 950'000

Der Kanton erhebt nach Art. 11 TG eine Tourismusabgabe, wobei der Ertrag der Abgabe zur Finanzierung dieser Massnahmen zu verwenden ist. Der Ertrag der Abgabe ist damit zweckgebunden. Im Voranschlag 2022 sind, bedingt durch Covid-19, Einnahmen aus der Tourismusabgabe in der Höhe von Fr. 190'000 budgetiert (Konto 5408.4039.00, Übrige Besitz- und Aufwandsteuer). Im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 wird ab dem Jahr 2023 wieder mit Einnahmen in der Höhe von Fr. 430'000 pro Jahr gerechnet.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Leistungsauftrag 2022–2025 an die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Leistungsauftrag 2022–2025

Beilage 1.2 Antrag und Businessplan der ATAG vom 11. August 2021



Appenzell Ausserrhoden

Vereinbarung

zwischen dem

Kanton Appenzell Ausserrhoden

vertreten durch das Departement Bau und Volkswirtschaft
(in der Folge Kanton genannt)

und der

Appenzellerland Tourismus AG (ATAG)

vertreten durch den Verwaltungsrat
(in der Folge ATAG genannt)

über den

Leistungsauftrag 2022-2025

nach Art. 3 Tourismusgesetz



Appenzell Ausserrhoden

Präambel

Der Tourismus hat für Appenzell Ausserrhoden und die regionale Wirtschaft eine grosse Bedeutung. Eine im 2017 erstellte Wertschöpfungsstudie der FH Graubünden hat die aus dem Tourismus resultierende Wertschöpfung für den Kanton Appenzell Ausserrhoden geschätzt¹. Dabei wurde die direkte Wertschöpfung (z.B. direkte Ausgaben von Touristen für Übernachtungen, Verpflegung, Souvenirs), die indirekte Wertschöpfung (z.B. nachgefragte Vorleistungen touristischer Betriebe) sowie die induzierte Wertschöpfung (Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch touristisch erzieltetes Einkommen) abgeschätzt.

2016 betrug die direkte Wertschöpfung der Ausserrhoder Tourismusbranche zwischen 38 und 58 Millionen Franken, was einem Anteil der direkten touristischen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung im Kanton von 1,4 bis 2,2 Prozent entspricht. Wird die gesamte vom Tourismus ausgelöste Wertschöpfung betrachtet, d.h. die direkte, indirekte und induzierte Wertschöpfung, so zeigt sich eine Wertschöpfung von 65 bis 98 Mio. Franken. Gesamthaft betrug der Anteil der touristischen Wertschöpfung an der Wertschöpfung im Kanton damals 2,4% bis 3,7%.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden fördert deshalb die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination gemäss Art. 3 des Tourismusgesetzes (bGS 955.21). Er vergibt zu diesem Zweck einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere geeignete Tourismusdestinationen.

Ziel dieses Leistungsauftrages ist es, sicherzustellen, dass eine Destinationsmanagement-Organisation (DMO) für die Entwicklung und Förderung touristischer Angebote im öffentlichen Raum im Kanton und die damit verbundenen Prozesse verantwortlich ist. Mit den zu erbringenden Leistungen soll das touristische Bewusstsein bei der Bevölkerung im Kanton gesteigert werden.

Aus der Tourismusabgabe und aus allgemeinen Steuern generierten öffentlichen Mitteln finanziert der Kanton diese „Service-Public-Aufgaben“. Die Finanzierung erfolgt, weil wegen fehlendem Wettbewerb der Markt versagt und zum anderen Aufgaben im öffentlichen Interesse übernommen werden.

1 Vertragspartner

Vertragspartner dieses Leistungsauftrags sind:

- Kanton Appenzell Ausserrhoden (nachfolgend Kanton), vertreten durch das Departement Bau- und Volkswirtschaft, Kasernenstrasse 17A, 9102 Herisau
- Appenzellerland Tourismus AG (nachfolgend ATAG), St. Gallerstrasse 49, 9100 Herisau, vertreten durch den Verwaltungsrat

2 Gesetzliche Grundlagen und übergeordnete Vorgaben

Gesetzliche Grundlagen und die übergeordneten Vorgaben für diesen Leistungsauftrag sind:

- Tourismusgesetz vom 13. Juni 2016 (bGS 955.21)
- Tourismusverordnung vom 16. Mai 2017 (bGS 955.213)
- Tourismuspolitische Strategie des Regierungsrates vom 7. Mai 2013 (RRB-2013-235)

¹ Baur, P. & Kronthaler F. (2017). Touristische Wertschöpfung im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung ZWF. FH Graubünden (früher: HTW Chur).



3 Zweck und Geltungsbereich

Die Vereinbarung über den Leistungsauftrag regelt den Grundauftrag gemäss Art. 3 des Tourismusgesetzes und umfasst folgende Bereiche:

- Evaluation, Festlegung und Aktualisierung touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 des Tourismusgesetzes sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Entwicklung;
- Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen: Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegenüber Leistungsträgern im Bereich Produktentwicklung, Qualitätsmanagement und Vertrieb, Vernetzung von touristischen Angeboten, Gästebetreuung & -beratung über diverse Kanäle
- Drehscheibe für touristische Belange im Kanton

Zudem legt die Vereinbarung über den Leistungsauftrag fest, welche Leistungsziele die ATAG im Rahmen des Grundauftrages erreichen muss und welche Mittel der Kanton der ATAG zur Erfüllung dieser Ziele zur Verfügung stellt.

4 Leistungen der ATAG

Der genaue Leistungsumfang kann dem Businessplan vom 11. August 2021 entnommen werden, der integrierter Bestandteil dieses Leistungsauftrags ist (Beilage 1). Der Grundauftrag umfasst folgende Leistungsbereiche:

4.1 Evaluation und Festlegung sowie Koordination strategischer Geschäftsfelder

Die ATAG ist das Kompetenzzentrum für die Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der strategischen Geschäftsfelder für die Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden im Sinne von Art. 5 des Tourismusgesetzes. Dabei ist die ATAG für die generelle Moderation der dafür erforderlichen Prozesse zuständig.

Die ATAG überprüft die festgelegten Geschäftsfelder regelmässig und aktualisiert sie gegebenenfalls. Die ATAG initiiert neue strategische Geschäftsfelder.

Die Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der strategischen Geschäftsfelder erfolgt unter Einbezug der wesentlichen Leistungsträger (Hotellerie, Gastronomie, Transport, Eventanbieter etc.) und dem Kanton (Amt für Wirtschaft und Arbeit). Die Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der strategischen Geschäftsfelder erfolgt nach den Grundsätzen des Destinationsmanagements der dritten Generation (St.Galler Modell für Destinationsmanagement). Die ATAG arbeitet zu diesem Zweck eng mit den benachbarten Tourismusdestinationen zusammen und sorgt dafür, dass gemeinsame strategische Geschäftsfelder nach Möglichkeit destinationsübergreifend bearbeitet und vermarktet werden.

Die ATAG stellt das Knowhow sowie die finanziellen Kapazitäten sicher zur Evaluation, Konzeption und zum Betrieb von strategischen Geschäftsfeldern. Sie kann subsidiär die Rolle eines oder mehrerer Systemköpfe übernehmen und die Weiterentwicklung von strategischen Geschäftsfeldern selber umsetzen, wenn Alternativen fehlen und die Leistungsträger dieser Geschäftsfelder dies ausdrücklich verlangen.

4.2 Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Shared Services)

Die ATAG bietet Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen für die Leistungsträger und deren Produkte und Angebote an (z.B. Führen und Pflege eines Buchungs- und Reservationssystems). Shared Services können Dienstleistungen beinhalten, welche zusätzlich durch die Leistungsträger finanziell abgegolten werden müssen.



Appenzell Ausserrhoden

Die ATAG pflegt einen engen Austausch mit den Leistungsträgern in der Region in Bezug auf neue Angebote und Produktentwicklungen. In einem partnerschaftlichen Prozess werden die Angebote vernetzt und in bestehende oder neue Geschäftsfelder integriert.

Vier Grundaktivitäten stehen im Zentrum:

4.2.1 Produkt- und Angebotsentwicklung

Die ATAG engagiert sich vermehrt in der Produkt- und Angebotsgestaltung, die über die strategischen Geschäftsfelder hinausgeht. Dazu führt sie ein eigentliches Projektmanagement. Ideen für Produktentwicklungen insbesondere im öffentlichen Raum werden gemeinsam definiert, vorangetrieben und entwickelt. Die ATAG unterstützt Produktentwicklungen insbesondere in der Startphase und begleitet die qualitative Entwicklung. Zudem koordiniert sie das Themensetting der einzelnen Entwicklungen über die ganze Region: Produkte sollen einander ergänzen und nicht kannibalisieren. Dabei ist das Tourismusbewusstsein bei der einheimischen Bevölkerung durch eigens lancierte Produkte und Angebote zu steigern.

4.2.2 Gästebetreuung

Die ATAG erarbeitet und betreibt Informations- und Kommunikationskanäle über das touristische Angebot in Appenzell Ausserrhoden und zur Betreuung von Gästen. Im Zentrum der Gästebetreuung steht der Aufbau, die Bewirtschaftung und die Weiterentwicklung des Tourismusportals www.appenzellerland.ch. Ergänzend betreibt die ATAG eine virtuelle Auskunftstelle für Gästeanliegen, zwei physische Gäste-Informationsstellen in Heiden und Urnäsch sowie eine mobile Touristen-Info an diversen Anlässen. An der Finanzierung der Gäste-Informationsstellen in Heiden und Urnäsch beteiligen sich die Standortgemeinden angemessen. Geprüft wird zudem auch die Betreuung der Gäste vor Ort über digitale Kanäle (Video-Telefonie).

4.2.3 Kommunikation

Für die Kommunikation von konkreten Produkten und Angeboten fokussiert die ATAG auf die Stärkung der eigenen Kommunikationskanäle und die Nutzung von Kooperationen. Ein redaktionell aufgearbeiteter Gästetenewsletter enthält spannende Hintergrundinformationen für bestehende Gäste aus dem In- und Ausland sowie einheimische Gäste. Ausserdem pflegt die ATAG Gästebeziehungen dynamisch über diverse Social-Media-Kanäle. Zusätzlich setzt sie auch auf Kooperationen mit Partnern aus anderen Branchen und bietet einen exklusiven Service für Medienschaffende. Die ATAG ist verantwortlich für die allgemeine Medienarbeit zur Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden.

4.2.4 Dienstleistungen

Im Sinne eines Dienstes an den Leistungsträgern bietet die ATAG diverse Dienstleistungen an, die entweder den Leistungsträgern direkt oder der gesamten Region zugutekommen. Dazu gehören beispielsweise das Führen (und die Instandhaltung) eines Reservationssystems, der Vertrieb der Appenzellerland-Gutscheine, der Co-Betrieb der Ostschweizer Gästekarte "OSKAR" oder die Pflege des kantonalen Veranstaltungskalenders. Der genaue Leistungsumfang im Bereich Dienstleistungen kann dem Businessplan vom 11. August 2021 entnommen werden (Beilage 1).

4.3 Drehscheibe für touristische Belange im Kanton

Die ATAG positioniert sich als kompetente Tourismusorganisation im Kanton Appenzell Ausserrhoden und ist bei den Partnern erste Anlaufstelle. Sie vertritt die Tourismusbranche in diversen Projektgruppen von Kanton, Gemeinden oder überkantonalen Initiativen. Zur Funktion als Tourismus-Drehscheibe gehört auch die Öffentlichkeitsarbeit und die Netzwerkpflege zu Politik und Wirtschaft.



5 Leistungsziele

Die ATAG ist die touristische Gesamtorganisation (Destinationsmanagementorganisation) für Appenzell Ausserrhoden. Das übergeordnete Ziel ist die Erhöhung der direkten touristischen Wertschöpfung im Kanton Appenzell Ausserrhoden durch eine Steigerung der Gästezahl sowie der Ausgaben pro Gast.

Das System Tourismus ist jedoch durch viele Einzelentscheidungen getrieben und von externen Faktoren beeinflusst, weswegen erwünschte statistische Endgrössen wie die Gästezahl nicht direkt steuerbar sind. Daher kann auch nicht die gewünschte Wirkung ("Impact"), sondern nur das unmittelbare Resultat ("Output") der Arbeit der ATAG gemessen werden. Die Tätigkeiten der ATAG nach Ziff. 4 haben sich deshalb an folgenden Zielsetzungen zu orientieren:

- Attraktivitätssteigerung und Profilierung der Tourismusregion Appenzellerland durch Unterstützung der Leistungsträger bei der Produkt- und Angebotsgestaltung
- Kompetente Betreuung der Gästeanfragen per E-Mail, Telefon, Live-Chat und an den Informationsstellen
- Tägliche Verfügbarkeit einer persönlichen Gästeberatung (per Telefon und vor Ort am Hauptsitz oder an einer Tourist Information) in der Sommersaison während mind. 4 Stunden
- Laufende Aktualisierung des dreisprachigen Tourismusportals www.appenzellerland.ch und regelmässige Aufschaltung neuer Beiträge (mind. monatlich).
- Zurverfügungstellung einer Buchungsplattform mit der Möglichkeit zur Online-Buchung von Betten von Leistungsträgern in Appenzell Ausserrhoden
- Gewährleistung des Vertriebs der Appenzellerland-Gutscheine
- Sicherstellung der Verfügbarkeit des nötigen Informationsmaterials zur Gästebetreuung sowohl als Print-Produktion als auch in digitaler Form in einheitlicher Gestaltung
- Monatlicher Newsletterversand und wöchentliche Präsenz in den sozialen Medien
- Mitfinanzierung einer attraktiven überregionalen Gästekarte
- Gästebewertung der qualitativen Leistungen mit mind. 4.5 von max. 5 Sternen

6 Abgeltung durch den Kanton

6.1 Form und Höhe der Abgeltung

Der Kanton leistet zur Erreichung der Leistungsziele eine jährliche Abgeltung für die Jahre 2022 – 2025 von 390'000.- Franken pro Jahr.

Die Auszahlungsfristen werden wie folgt festgelegt:

40 % im Januar

40 % im Juli

20 % nach Durchführung Jahresgespräch

Die ATAG stellt dem Kanton jeweils Rechnung und belegt die Zielerreichung.

6.2 Auflagen

Die Abgeltungen werden nur bei Einhaltung nachfolgender Auflagen ausgerichtet:

- a) Die ATAG verwendet die Abgeltungen des Kantons ausschliesslich für den Grundauftrag Ziff. 4 und nach Massgabe des Businessplans vom 11. August 2021.
- b) Die ATAG stellt sicher, dass für die Erfüllung des Grundauftrages gemäss Art. 3 des Tourismusgesetzes genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.



- c) Die ATAG reicht jeweils bis zum 15. November dem Amt für Wirtschaft und Arbeit einen detaillierten Massnahmenplan für das Folgejahr für die Bereiche Gästebetreuung, Dienstleistungen, Kommunikation und Produktgestaltung inkl. Kostenschätzung ein.

7 Reporting und Controlling

7.1 Informationspflicht

Die ATAG erstellt jährlich einen Jahresbericht und legt diesen bis zum 31. März des Folgejahres unaufgefordert dem Amt für Wirtschaft und Arbeit vor. Zudem rapportiert die ATAG dem Amt für Wirtschaft und Arbeit quartalsweise mittels eines gemeinsam zu definierenden Management-Cockpits.

Die ATAG informiert das Amt für Wirtschaft und Arbeit unaufgefordert über Änderungen von Statuten, Leitbildern, Strategien etc.

7.2 Strukturiertes Jahresgespräch

Kernstück des Controllings ist das strukturierte Jahresgespräch zwischen dem Kanton und der ATAG. Dieses findet nach der Rechnungslegung jeweils im Frühjahr/Frühsummer des Folgejahres statt (erstmal im Jahr 2023). Im Rahmen des Jahresgesprächs wird die Erfüllung des Leistungsauftrages besprochen. Folgende Unterlagen bilden die Basis für das Jahresgespräch:

- Jahresbericht der ATAG inkl. (prov.) Jahresrechnung
- Management Cockpit der ATAG
- Abrechnung über die ausbezahlten und verwendeten Beiträge
- Budget / Finanzplan für das Folgejahr

Bei Abweichungen von den vereinbarten Zielen bestimmen die Parteien gemeinsam Zielkorrekturen oder ergreifen Korrekturmassnahmen.

8 Finanz- und Rechnungswesen

Die ATAG verpflichtet sich, eine ordnungsgemässe Finanz- und Betriebsbuchhaltung und eine aussagekräftige Kostenrechnung getrennt nach den Bereichen Grundauftrag und strategische Geschäftsfelder zu führen.

Der Kanton stellt der ATAG die Beiträge nur zur Verfügung, wenn die ATAG auf die Ausschüttung einer Dividende verzichtet. Die ATAG stellt dem Amt für Wirtschaft und Arbeit bis zwei Wochen nach der Generalversammlung unaufgefordert die Bestätigung zu, dass auf die Auszahlung einer Dividende verzichtet worden ist.

9 Vertragsdauer

Der Leistungsauftrag gilt für die Vertragsperiode 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2025 und tritt nach gegenseitiger Unterzeichnung in Kraft. Vorbehalten bleibt die vorzeitige Vertragsauflösung nach Ziff. 11.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Erneuerung des Leistungsauftrages.



10 Leistungsstörung und Konfliktregelung

10.1 Feststellen von Leistungsstörungen

Stellt eine Vertragspartei fest, dass die andere Vertragspartei ihren Pflichten nicht oder nicht genügend nachkommt, hat sie diese sofort an ihre Pflichten zu mahnen und ihr eine Frist zur Beseitigung der Leistungsstörung anzusetzen.

10.2 Verhandlungspflicht

Sind die Ursachen der Leistungsstörung nicht bekannt oder sind sich die Parteien betreffend Vorliegen einer Leistungspflicht nicht einig, so sind beide verpflichtet, sofort zu verhandeln und falls nötig die Ursachen der Leistungsstörung gemeinsam zu eruieren.

10.3 Rückerstattungspflicht bei Leistungsstörungen

Wird der in den Jahren 2022 bis 2025 zu erbringende Leistungsumfang unbegründet nicht erfüllt, steht dem Kanton eine angemessene und verhältnismässige Rückerstattung der Beiträge zu.

Minderleistungen, die durch Faktoren verursacht wurden, die nicht durch die ATAG beeinflussbar sind, führen lediglich insoweit zu einem Rückerstattungsanspruch, als sich für die ATAG durch die Leistungsreduktion Kosteneinsparungen ergeben.

Die Kantonsbeiträge werden gänzlich eingestellt, wenn die Voraussetzungen für ihre Gewährung nicht mehr erfüllt sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden können.

10.4 Massnahmen zur Vermeidung künftiger Leistungsstörungen

Die Vertragsparteien einigen sich über Massnahmen zur Vermeidung künftiger Leistungsstörungen. Die Massnahmen können sich auf die Leistungen und deren Abgeltung beziehen.

10.5 Konfliktregelung

Entstehen aus der Handhabung dieses Vertrages Streitigkeiten, sind die Parteien zum Verhandeln verpflichtet. Sie bemühen sich aktiv um eine Bereinigung der Differenzen, notfalls unter Beizug externer Fachpersonen. Kann keine Einigung erzielt werden, entscheidet die nach Art. 20 Abs. 3 des Tourismusgesetzes zuständige Stelle durch Verfügung.

Vom Konflikt nicht betroffene Leistungen dürfen nicht verweigert werden.

11 Vorzeitige Vertragsauflösung

11.1 Kündigung während der Laufzeit

Bei Verstössen gegen diesen Leistungsauftrag kann dieser von beiden Parteien unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist jeweils auf ein Monatsende gekündigt werden. Eine solche Kündigung ist insbesondere möglich, wenn die ATAG:

- a. die Leistungen gemäss dieser Vereinbarung trotz schriftlicher Abmahnung nicht oder nicht gehörig erbringt;
- b. dem Kanton falsche Auskünfte erteilt hat;
- c. ihren Rechenschaftspflichten auch nach Abmahnung nicht gehörig nachkommt;
- d. zahlungsunfähig ist oder von Gesetzes wegen aufgelöst wird.



Appenzell Ausserrhoden

Der Leistungsauftrag kann ausserdem aus anderen wichtigen Gründen oder stark veränderten Rahmenbedingungen mit einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Monats gekündigt werden, namentlich wegen Änderungen übergeordneten Rechts.

11.2 Umfang der Vertragsauflösung

Eine Kündigung beschränkt sich ausschliesslich auf den in der Kündigung bezeichneten Aufgabenbereich und die damit verbundenen Beiträge des Kantons. Die Vereinbarung bleibt mit Ausnahme des gekündigten Teils weiter bestehen.

11.3 Rückerstattung von Leistungen

Bei einer vorzeitigen Vertragsauflösung steht dem Kanton eine anteilige Rückerstattung (pro rata temporis) seiner Leistungen zu. Hat die ATAG überdies während der Laufzeit des Vertrages bis zur Beendigung des Vertragsverhältnisses ihre Pflichten nicht oder nicht gehörig erfüllt, steht dem Kanton auch für diesen Zeitraum eine angemessene Rückerstattung der geleisteten Beiträge zu. Für noch nicht geleistete Beiträge kann die Auszahlung eingestellt werden.

12 Schlussbestimmungen

12.1 Erfordernis der Schriftform

Änderungen dieses Leistungsauftrages bedürfen der Schriftform.

12.2 Salvatorische Klausel

Ist eine Bestimmung dieses Leistungsauftrages ganz oder teilweise unwirksam, berührt diese die Rechtswirksamkeit der gesamten Vereinbarung nicht. Die unwirksame Bestimmung ist dann so zu verstehen, dass der mit ihr angestrebte Zweck so weit wie möglich erreicht wird.

12.3 Anwendbares Recht und Gerichtsstand

Neben den in Ziffer 2 aufgeführten gesetzlichen Grundlagen werden die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechts sowie subsidiär die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Entstehung, Erfüllung und Aufhebung der Verträge auf diesen Leistungsauftrag für anwendbar erklärt.

Bei Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Leistungsauftrag ergeben, ist eine Verfügung des Kantons zu erwirken. Die Verfügung unterliegt der Beschwerde. Es sind die ordentlichen Gerichte im Kanton Appenzell Ausserrhoden zuständig.

Herisau,

Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden

Herisau,

Für Appenzellerland Tourismus AG

Dölf Biasotto
Vorsteher Departement Bau
und Volkswirtschaft

Pascale Sigg
Verwaltungsratspräsidentin

Thomas Baumgartner
Vizepräsident



Beilagen

- Beilage 1: Businessplan 2022-2025 Appenzellerland Tourismus AG vom 11. August 2021

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Bau und Volkswirtschaft
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Herisau, 11. August 2021

**Antrag zur Übernahme des Grundauftrags gemäss Art. 3 Tourismusgesetz
Periode 2022 bis 2025**

Sehr geehrter Herr Lehmann
Sehr geehrter Herr Lehner

Die Appenzellerland Tourismus AG, als vom Regierungsrat anerkannte Tourismusorganisation von Appenzell Ausserrhoden, bewirbt sich mit angefügtem Businessplan um die Förderung des Tourismus in der Destination Appenzell Ausserrhoden gemäss Artikel 3 des Tourismusgesetzes für die Jahre 2022 bis 2025.

Die Erarbeitung des Businessplan geschah im Rahmen eines Strategie-Meeting am 25. Februar 2020 im Einvernehmen mit dem Kanton vertreten durch Daniel Lehmann, Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit und der Tourismus-Branche vertreten im Verwaltungsrat der Appenzellerland Tourismus AG durch:

- Monika Bodenmann-Odermatt, Kantonsrätin AR, Waldstatt
- Thomas Baumgartner, Appenzeller Bahnen, Herisau
- Erich Dasen, Hotel Heiden, Heiden
- Bruno Vattioni, Säntis Schwebebahn AG, Hundwil
- Niklaus Dörig, Erlebnis Waldegg AG, Teufen
- Sandra Nater, Appenzeller Volkskundemuseum, Stein
- Adrian Höhener, Hotel Linde, Heiden

Die ATAG beantragt gemäss Art. 3 Tourismusgesetz AR für den Grundauftrag CHF 1'560'000.00 für die Periode 2022 – 2025.

5 Gründe, der ATAG den Grundauftrag zuzuweisen:

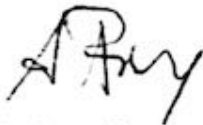
Die ATAG

1. Kennt das touristische Angebot in Appenzell Ausserrhoden mit all seinen Stärken und Schwächen und kann in der Produktentwicklung auf die heutigen Gästebedürfnisse reagieren.
2. Steht in engem Kontakt zu verschiedenen Meinungsmachern und prägt touristische Lobby.
3. hat in den vergangenen Jahren ihre Kompetenz im Grundauftrag und den strategischen Geschäftsfeldern unter Beweis gestellt.
4. Setzt auf Qualität. Es wird eine ziel- und marktorientierte Organisationsform gelebt.
5. Kann als touristisches Kompetenzzentrum für Appenzell Ausserrhoden Synergien bei der Marktbearbeitung im Grundauftrag und in der Bearbeitung weiterer strategischer Geschäftsfelder nutzen.

Wir sichern Ihnen schon heute eine sorgfältige und engagierte Arbeit für die Region Appenzell Ausserrhoden zu.

Wir danken für eine wohlwollende Prüfung und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Appenzellerland Tourismus AR



Andreas Frey
Geschäftsführer
Appenzellerland Tourismus AR

Offizieller Hauptpartner:



Appenzellerland Tourismus AR
St. Gallerstrasse 49
CH-9100 Herisau
Tel. +41 (0) 71 898 33 00
info@appenzellerland.ch

Grundauftrag gemäss Art. 3 Tourismusgesetz AR

Businessplan 2022 - 2025



Appenzellerland Tourismus AG
St. Gallerstrasse 48
CH – 9100 Herisau
Tel. +41 71 898 33 00
info@appenzellerland.ch
www.appenzellerland.ch

Version: 11.08.2021
Verfasser: Andreas Frey

Inhaltsverzeichnis

1. Rückblick	3
2. Einleitung	3
3. Ziele-Hierarchie	4
4. Umfeldanalyse	5
4.1. SWOT-Analyse	5
4.2. Effizienter Einsatz der Mittel am Beispiel Webseitenbesucher	6
5. Strategie	7
6. Leistungen	8
6.1. Evaluation strategischer Geschäftsfelder	8
6.2. Kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung	8
7. Ausgaben/Finanzierung	11
7.1. Ausgaben	11
7.2. Finanzierung pro Geschäftsjahr	11
8. Fazit	12

1. Rückblick

Die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) hat in den Jahren 2018-2021 im Auftrag des Kantons den Grundauftrag gemäss Tourismusgesetz Art. 3 erhalten. Die vereinbarten Leistungen wurden erbracht und teilweise sogar übertroffen. In Kapitel 6.2 werden ausgewählte Kennzahlen von 2017 mit Zahlen von 2020 verglichen. Damit wird die positive Entwicklung der ATAG aufgezeigt.

Gemäss Vereinbarungen wurden vor allem Leistungen im Rahmen der Vermarktung erbracht. Diverse Studien und Experten weisen jedoch seit längerem darauf hin, dass die Mittel zukünftig sinnvollerweise vermehrt in die Entwicklung von Produkten und Angeboten sowie die Betreuung von auswärtigen und einheimischen Gästen im Kanton Appenzell Ausserrhoden investiert werden sollen und nicht in die Nachfragestimulierung. Im vorliegenden Businessplan wird diesem neuen Rollenmodell einer Destinationsmanagementorganisation (DMO) Rechnung getragen.

2. Einleitung

Die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) mit Sitz in Herisau ist eine Destinationsmanagementorganisation (DMO). Ihr Ziel ist, Appenzell Ausserrhoden touristisch zu entwickeln. Die ATAG wandelt sich somit von einer Marketing-Organisation in eine Management-Organisation. Die Mittel sollen zukünftig in die Qualitätssicherung der touristischen Produkte fliessen. Reisende wollen erleben, deshalb ist die Entwicklung dieser Erlebnisse und letztlich die Arbeit am Angebot die Kernaufgabe der ATAG. Das Erlebnis prägt die Destination entscheidend und ist schlussendlich das beste Marketing. Die Arbeit am Angebot ist die relevanteste Arbeit einer DMO. Erlebnisse entstehen durch die Verbindung von Leistungsträger-Angeboten in einem attraktiven Umfeld. Oft sind es wirtschaftlich nicht rentabilisierbare Attraktionen, zum Beispiel Wanderrouen, Velotouren, Dorfführungen oder gelebtes Brauchtum, die primäre Reise- oder Ausflugsmotive sind oder das Angebot entsprechend ergänzen. Sie können fast nur von DMOs angestossen, entwickelt und koordiniert werden. Die DMO übernimmt besonders in diesem Bereich eine einzigartige und darum besonders wichtige Vermittlerrolle. Demgegenüber zielt die klassische Werbung schlecht; die ATAG verzichtet auf reine Imagewerbung. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Werbung den Gast direkt in der Entscheidungsphase erreicht, ist zu gering. Deshalb liegt der Kommunikationsfokus auf der Stimulanz der Weiterempfehlung und storytelling-basierter PR.¹

Das per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzte Tourismusgesetz von Appenzell Ausserrhoden sieht in Artikel 3 Fördermittel für einen Grundauftrag vor. Finanzhilfen für die Angebotsgestaltung und Vermarktung der Tourismusdestination werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ausgerichtet. Voraussetzung ist ein Businessplan über ein Programm mit einer in der Regel vierjährigen Laufzeit. Der Leistungsauftrag ist vom Kantonsrat zu genehmigen.

Mit vorliegendem Businessplan beantragt die ATAG Fördergelder im Umfang von insgesamt CHF 1'560'000 über vier Jahre (2022-2025) zur Erfüllung des Grundauftrags. Sie plant, die ihr anvertrauten Mittel zur Evaluation touristischer Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 des Tourismusgesetzes sowie in die Angebotsgestaltung, das Qualitätsmanagement, die Gästeberatung sowie in die Kommunikation einzusetzen.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat unabhängig vom Pandemie-Jahr 2020 in den letzten 10 Jahren (2010-2019) über 26% der Logiernächte verloren. Kein anderer Kanton in der Schweiz verzeichnet einen grösseren Verlust. Der Kanton Schwyz folgt mit einem Verlust von -12.2%. Gesamtschweizerisch konnte die Anzahl Logiernächte in der gleichen Periode um 9.26% gesteigert werden. Vergleichbare Destinationen, wie bspw. das Emmental (+3.4%), verzeichnen wesentlich weniger Verluste. Die Benchmark-Destination Toggenburg kämpft mit ähnlichen Herausforderungen und verzeichnet ein Minus von 23.9%.²

Untersucht man die Statistiken noch weiter, erklärt sich dieser Verlust durch eine Reduktion des Angebots. Insbesondere im Appenzeller Vorderland sind diverse Übernachtungsangebote verschwunden. Gleichzeitig haben auch andere touristische Angebote (bspw. Zahnradbahnen) mit fehlender Auslastung zu kämpfen. Grund für das Verschwinden dieser Angebote waren nicht etwa fehlende oder unzureichende Marketing-Kampagnen, sondern das veränderte Krankenversicherungsgesetz. Aufgrund der Gesetzesänderungen wurden diverse Leistungen nicht mehr von Krankenkassen übernommen, was

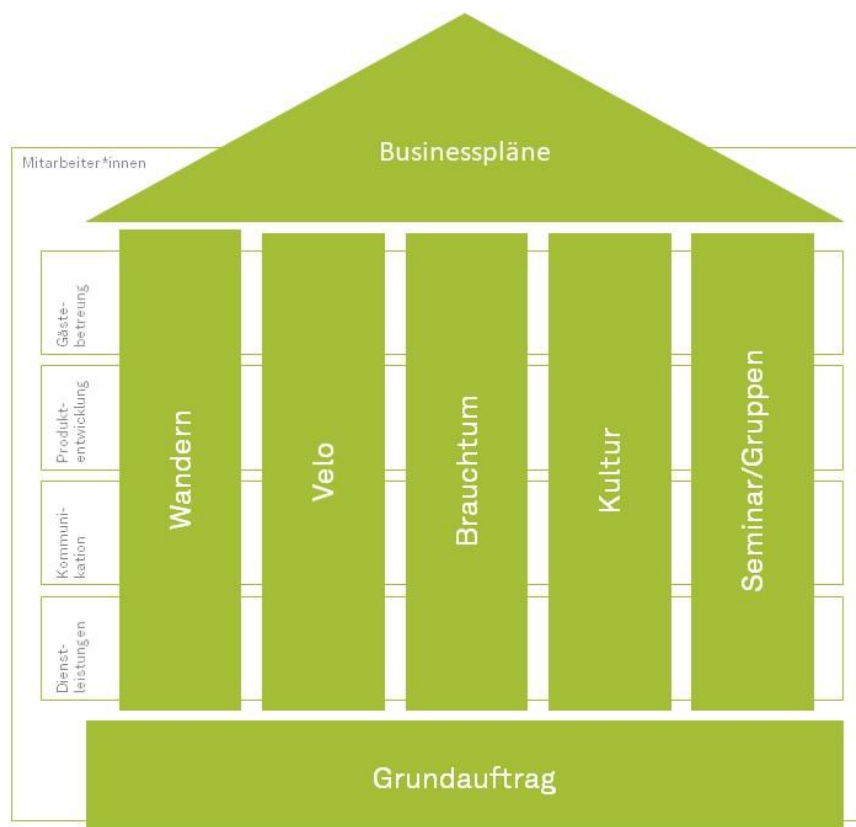
¹ Schmid, Pelli & Partner: Zukunft der DMO – neues Rollenmodell: <https://www.youtube.com/watch?v=f3dzdshIIY0>

² Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/beherbergung/hotellerie/kantone.assetdetail.16284043.html>

dazu führte, dass das Angebot von klingenden Namen wie den Kurhäusern Nord, Sunnematt, Seeblick oder dem Hotel Walzenhausen nicht mehr markttauglich waren und verschwanden.³

Mit den einstimmigen Beschlüssen des Regierungsrates aus der Sitzung vom 27. April 2021 hat die ATAG den Auftrag zur Bearbeitung der strategischen Geschäftsfelder Brauchtum (RRB-2021-174), Kultur (RRB-2021-175), Seminar & Gruppen (RRB-2021-176), Velo (RRB-2021-177) und Wandern (RRB-2021-178) erhalten. Fundament zur Ausführung dieser Aufträge ist der Grundauftrag, der die Basis aller Aktivitäten der ATAG darstellt. In allen fünf strategischen Geschäftsfeldern erfüllt die ATAG Aufgaben im Bereich Gästebetreuung, Produktentwicklung für Gäste, Kommunikation und Dienstleistungen für Leistungsträger.

Untenstehende Grafik illustriert das stark vereinfachte Business-House der ATAG.



3. Ziele-Hierarchie

Ziel Destination Appenzell Ausserrhoden	- Die Anzahl Logiernächte und damit die direkte touristische Wertschöpfung im Kanton Appenzell Ausserrhoden sollen langfristig gesteigert werden. - Die Ausgaben pro Gast im Kanton Appenzell Ausserrhoden und damit die direkte touristische Wertschöpfung sollen langfristig gesteigert werden.
Ziel Appenzellerland Tourismus AR	- Die ATAG ergreift Massnahmen gemäss SGF-Businessplänen zur Steigerung der Qualität der Erlebnisse vor Ort, wodurch der Weiterempfehlungs-Faktor gesteigert wird, was indirekt zu mehr Logiernächten führt. - Die ATAG ergreift Massnahmen gemäss SGF-Businessplänen, welche das Erlebnis vor Ort attraktiver machen. Das erlaubt Leistungsträgern, höhere Preise für das Gesamtangebot „Ferien im Appenzellerland“ zu verlangen.

³ Appenzeller Zeitung. Innerrhoden hat Ausserrhoden überholt. (25.01.2021): Online: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/appenzellerland/gesundheitswesen-appenzeller-kurhaeuser-innerrhoden-hat-ausserrhoden-ueberholt-id.2089685>.

4. Umfeldanalyse

Der Tourismus ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden von grosser Bedeutung. Eine Wertschöpfungsstudie der HTW Chur aus dem Jahr 2017 belegt, dass jeder neunte Arbeitsplatz direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig ist. Der Tourismus schafft dabei eine Wertschöpfung von rund CHF 65-98 Mio., was 2.4-3.7% des gesamten Netto-Volkseinkommens entspricht.

Eine Modellrechnung aus erwähnter Studie zeigt, dass potenziell von 690'000 Logiernächten pro Jahr im Kanton Appenzell Ausserrhoden ausgegangen werden könnte. Zugleich wird die Gästefrequenz im Tagestourismus auf rund 1.4-1.5 Mio. pro Jahr geschätzt. Während Übernachtungsgäste eine direkte touristische Wertschöpfung von 52-65 Mio. Franken generieren, werden im Tagestourismus zwischen 44-73 Mio. Franken erzielt.

Die gesamte touristische Infrastruktur wird auch von Einheimischen stark genutzt. Sie stellt so eine wichtige Bereicherung für das gesellschaftliche Leben, das Freizeitangebot und die Standortattraktivität in der Region dar. Damit leistet der Tourismus auch einen wichtigen Beitrag für die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohnkanton. Investitionen, die auf den ersten Blick touristisch erscheinen, kommen so auch zu einem grossen Teil der einheimischen Bevölkerung zugute. Eine Studie des Zukunftsinstituts Wien von 2015 belegt, dass Investitionen in einen attraktiven Standort die Zufriedenheit der Einheimischen und somit die Gastfreundlichkeit steigern.

Appenzell Ausserrhoden ist ein Kanton, der für seinen Wander- und Brauchtumstourismus bekannt ist. Daneben ist heute aber auch eine Vielzahl anderer Tourismusformen zu finden (Velo, Gesundheit, Kultur usw.). Entsprechend dieser grossen Anzahl an Tourismusformen wird der ganze Kanton durch den Tourismus geprägt. Viele verschiedene Branchen profitieren davon.

4.1. SWOT-Analyse

Die vorliegende SWOT-Analyse bezieht sich auf die Destination Appenzell Ausserrhoden und nicht auf die Appenzellerland Tourismus AG als Destinationsmanagementorganisation. Trotz der touristisch attraktiven Landschaft sind auch Schwächen und Gefahren zu erkennen. Die SWOT-Analyse gibt einen Überblick.

Stärken	Schwächen
+ Starke Marke Appenzellerland + Authentische Orte ohne Massentourismus + Vielfältiges See-, Hügel- und Bergpanorama + Direkte Nähe zu Kulturschaffenden + Historische Baukultur + Unverfälschtes, gelebtes Brauchtum + Gruppenerlebnisse mit urtümlichem, ländlichem, authentischem Angebot + ÖV-Netz hervorragend ausgebaut + Konsum-Produkte, die national und international bekannt sind + Politische Stabilität in der Schweiz	- Zunehmende Verteuerung von Wanderwegen - Unattraktive Themenwege - Geschlossene Gastrobetriebe im Sommer - Appenzellerland hat sommerlastiges Tourismusprodukt - Infrastrukturen (Hotellerie) teilweise veraltet - Fast ausschliesslich Gäste aus CH und D – fehlende «schillernde» Destination mit weltweiter Ausstrahlung - Tourismusbewusstsein der Bevölkerung nicht vorhanden - Anlässe führen nur zu kurzfristigen Nachfragesteigerungen - Unattraktive Teilstücke im Velonetz - Wenig Individual-Angebote - Wenige Leuchttürme mit nationaler Strahlkraft
Chancen	Gefahren
+ Steigende Anzahl Velofahrer durch erhöhten Bewegungsradius von E-Bikes + Saison wird länger. Frühling wird auch zur idealen Velosaison, Herbst dauert bis im November + Erreichbarkeit vom Agglomerationsgebiet Zürich nimmt weiter zu + Alpstein als enormer Werbeträger bringt auch Gäste ins hügelige Ausserrhoden + Bewegung in der Natur ist trendy + Going Local ist das neue «Must-See» + Gegenbewegung zur Digitalisierung: Appenzellness ist cool!	- Konkurrenz und Investitionen anderer Regionen werden grösser - Im Sommer wird es zu heiss werden - Landschaft wird zu stark verbaut, ist nicht mehr «appenzellisch» - Beizensterben - Folklorisierung und zu viele Gäste stören die Bevölkerung - Erhöhte Erwartungen aufgrund der gesteigerten Reiseerfahrungen von Gästen

Die Landschaft zwischen Bodensee und Säntis stellt ein USP dar. Attraktive Landschaftszüge mit einem ergänzenden Erlebnisangebot werden allerdings in fast allen Schweizer Bergregionen beworben. In anderen Gebieten ist es oftmals eine finanzstarke Bergbahn oder ein grösserer touristischer Leistungsträger, der sich um die Koordination der Erlebnisse kümmert und diese auch entwickelt. In Appenzell Ausserrhoden fehlt es zum heutigen Zeitpunkt an Privatunternehmen oder Institutionen, die aktiv die kantonsweite Koordination übernehmen. Es droht deshalb die Gefahr, stehen zu bleiben und dem verändernden Gästebedürfnis nicht mehr gerecht werden zu können. Die Erlebnisinszenierung macht vor dem Tourismus nicht halt. Der Gast sucht heutzutage ein abgerundetes Erlebnis, worüber er berichten kann. Es genügt nicht mehr, nur ein Velowegnetz, Wanderrouen, Verpflegungs- und Übernachtungsmöglichkeiten anzubieten. Geschickte Kombinationen mit touristischen Leistungsträgern und Leuchttürme sind ebenso gefragt wie ein gutes Themen-Setting und eine effiziente Kundenbetreuung. Es ist daher unabdingbar, dass sich die ATAG in den nächsten Jahren für den Tourismus einsetzt. Die Konkurrenz wird immer grösser: Bergbahnen von klassischen Winter-Destinationen setzen vermehrt auf Sommertourismus.

Die Klimaentwicklung (kürzere Winter, heissere Sommer) beeinflusst das Appenzellerland sowohl positiv als auch negativ. Es ist davon auszugehen, dass die Saison zukünftig früher im Frühling beginnen und später im Herbst enden wird. Daraus ergibt sich ein grösseres Verkaufspotential. Allerdings wird der Sommer zusehends wärmer, was die Personen-Frequenzen in den Sommermonaten eher senken wird. Die ATAG arbeitet mit der Natur als Basis und Kapital. Entsprechend setzt sie sich für einen nachhaltigen Tourismus ein. Auf die Bearbeitung von Fernmärkten wird verzichtet. Nachhaltiger Tourismus, Übernachtungsformen und der öffentliche Verkehr werden gefördert.

4.2. Effizienter Einsatz der Mittel am Beispiel Webseitenbesucher

Ein ausgewählter Benchmark mit den umliegenden DMOs in der Ostschweiz am Beispiel der Anzahl Webseitenbesucher zeigt, dass die ATAG überdurchschnittlich effizient mit den ihr zur Verfügung gestellten Mittel umgeht. Dies ist sehr herausfordernd, wenn man berücksichtigt, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden durch die Tobel der Goldach und Sitter geographisch getrennt wird und die Gästeströme nicht durch den Kanton verlaufen, sondern stark in die Nachbarkantone St. Gallen und Appenzell Innerrhoden fliessen. Auch kulturell bildet der Kanton keine eigentliche Einheit, was die Kommunikation zusätzlich anspruchsvoller, aber auch spannender gestaltet.

Destination	Gesamt-Budget (gemäss Geschäftsbericht 2019)	Webseiten- Besucher 2020	Budget/ Webseitenbe- sucher	Veränderung Web- seitenbesucher ge- genüber Vorjahr
Appenzellerland Tourismus AR	1'455'530.88	322'554	4.51 CHF pro Besucher	+35.1%
St. Gallen-Bodensee Tourismus	4'338'579.45	237'507	18.26 CHF pro Besucher	+9.7%
Toggenburg Tourismus	1'509'047.00	242'745	6.21 CHF pro Besucher	+25.6%
Appenzellerland Tourismus AI	2'725'069.25	912'981	2.98 CHF pro Besucher	+10.6%

5. Strategie

Vision ATAG	Die ATAG schafft durch Investitionen echten Mehrwert für Gäste und Leistungsträger.				
Mission	Wir besinnen uns auf die Rolle als Destinationsmanagementorganisation (DMO) und bieten ergänzende Dienstleistungen an. Die Ergebnisse unserer Arbeiten kommen direkt und nachhaltig dem Gast vor Ort zugute oder sie dienen der Unterstützung der Leistungsträger. Wir helfen bei der Produktentwicklung mit und konzipieren selbständig Attraktionspunkte unter Einbezug der Leistungsträger. Wir gestalten Produkte im öffentlichen Raum, wo wir es als sinnvoll empfinden.				
Leitbild	Wir tragen das Versprechen in uns, Menschen, Landschaft, Traditionen und Kultur mit Ehrfurcht zu begegnen. Den Gast vor Ort befähigen wir, über das Erlebnis Appenzellerland zu kommunizieren. Qualität geht vor Masse. Wir kommunizieren unsere Leistungen gegenüber Leistungsträgern offen und transparent. Wir stossen Neues an, probieren aus. Unsere Motivation ist das Bestreben, authentisch, traditionell, witzig, sympathisch und offen zu sein. Mit öffentlichen Mitteln gehen wir sorgsam um.				
Strategische Ziele	Gästebetreuung	Produktentwicklung	Kommunikation	Dienstleistungen	Mitarbeiter
	Z1 Gäste sind effizient, zeitgemäss & kanalübergreifend bedient. Wir informieren den Gast proaktiv. Die lokale Bevölkerung wird in die Gästebetreuung miteinbezogen. Gruppen und Seminaranfragen werden an passende Partner weitergeleitet.	Z2 Touristische Produkte der Leistungsträger sind mitgestaltet. Selbständige Events sind konzipiert. Produkte im öffentlichen Raum sind platziert und haben den Attraktivitätswert gesteigert.	Z3 Neue Tourismusprodukte dienen als Kommunikationsmittel und schaffen Aufmerksamkeit; touristische Inhalte sind strukturiert erfasst und über entsprechende Plattformen zur Verfügung gestellt.	Z4 Dienstleistungen für Leistungsträger sind zu attraktiven Preisen angeboten und gebucht. Sie unterstützen den Leistungsträger und sind durch Skaleneffekte günstiger eingekauft.	Z5 Die ATAG ist eine moderne, flexible und fordernde Arbeitgeberin. Sie lebt eine innovative, kreative und mutige DMO-Kultur, zieht junge Mitarbeiter*innen an und entwickelt sich mit diesen weiter.
Strategische Stossrichtungen	SSR1 Appenzellerland Tourismus sowie die Leistungsträger können dank Schulungen Gäste zuvorkommend, kompetent und qualitativ ausreichend über das Angebot in Appenzell Ausserrhoden beraten. SSR2 Die ATAG setzt den Fokus auf die Betreuung und Beratung der Gäste über verschiedene Kanäle. SSR 3 Das nötige Informationsmaterial zur Gästebetreuung ist vorhanden. SSR 4 An ausgewählten Veranstaltungen (Viehschau, Silvesterklauen, Schwingfest etc.) setzen wir eine mobile «Tourist Information» ein. SSR5 Ein Wandel von Gästeinformationen zu Flagshipstores wird weiter vorangetrieben. SSR6 Die ATAG kann Beratungsmandate an Dritte geben, falls dadurch die Qualität gesteigert werden kann. Die Beratungsqualität wird geprüft.	SSR7 Die ATAG entwickelt Angebote in den Strategischen Geschäftsfeldern. ▪ In Partnerschaft mit Leistungsträgern ▪ im öffentlichen Raum ▪ bei Marktversagen und wo sinnvoll SSR8 Die ATAG entwickelt Angebote im Bereich alternative Übernachtungsformen und Gastronomie zu Kommunikationszwecken. SSR9 Die ATAG setzt sich für eine attraktive überregionale Gästekarte ein und finanziert diese mit.	SSR10 Neue Angebote dienen als Kommunikationsmittel. SSR11 Print-Produktionen dienen in erster Linie der Information. Das nötige Informationsmaterial zur Gästebetreuung ist vorhanden. SSR12 Die Informationen sind auch digital auf dem Web aufgearbeitet und für Dritt-Parteien frei verfügbar. SSR13 Über Newsletter & Social Media bedienen wir unsere Stammgäste/Fans und Einheimische.	SSR14 Die ATAG versteht sich gegenüber den Leistungsträgern als Dienstleister. SSR15 Für Beratung und Verkauf von Dienstleistungen werden entsprechend personelle und finanzielle Mittel eingesetzt. Dienstleistungen werden selbst angeboten oder bei Dritten eingekauft.	SSR 16 Büroräumlichkeiten und Arbeitsbedingungen sind modern. SSR17 Innovative Ansätze und neue Herangehensweisen werden gefördert. SSR18 Die ATAG definiert präzise, messbare und ambiziose Ziele. Die ATAG fördert engagierte Mitarbeiter.

6. Leistungen

Gemäss Art. 2 Abs. 2 (955.213) der Tourismusverordnung umfasst der Leistungsauftrag die Evaluation touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 des Tourismusgesetzes sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung.

6.1. Evaluation strategischer Geschäftsfelder

Die Evaluation der Geschäftsfelder geschah im Einvernehmen mit der Branche vertreten im Verwaltungsrat der Appenzellerland Tourismus AG.

Der Regierungsrat hat am 27. April 2021 die Gesuche für die Förderung folgender touristisch bedeutsamen Geschäftsfelder für die Jahre 2021-2023 gutgeheissen (vgl. RRB-2021-174 - 178):

- SGF Wandern (bisher, reduzierte Mittel zu Gunsten Velo)
- SGF Velo (neu)
- SGF Brauchtum (bisher Teil von Lebensart)
- SGF Kultur (bisher Teil von Lebensart)
- SGF Seminar/Gruppen (ehemalige Auftragsvergabe an Thurgau Tourismus, neu an die ATAG)

6.2. Kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung

Zur Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der strategischen Geschäftsfelder ist eine gewisse Basis notwendig, welche das Gefäss bildet, um Gästebetreuung, Produktgestaltungen, Kommunikation & Dienstleistungen überhaupt umsetzen/anbieten zu können. Im Rahmen des Grundauftrags wird das Grundgerüst definiert und finanziert.

Von allen Grundaktivitäten profitiert das undifferenzierte Gesamtangebot der Region. Einzelne touristische Leistungsträger kommen dieser Aufgabe für ihren eigenen Betrieb nach. Kein Unternehmer will aber die koordinierte Basisarbeit für eine ganze Destination übernehmen. Diesem Umstand trägt die ATAG mit dem hier beantragten Leistungsauftrag Rechnung. Soll das Appenzellerland langfristig eine Ferien- und Ausflugsregion werden, sind Basisinformationen unerlässlich.

Gästebetreuung

Im Rahmen der Gästebetreuung stehen auf der einen Seite der Aufbau, die Bewirtschaftung und die Weiterentwicklung des **Tourismusportals www.appenzellerland.ch** im Zentrum. 2017 bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags verzeichnete das Tourismusportal 262'807 Nutzer. 2020 waren es 322'554 Nutzer. Dies entspricht einem Plus von 22.7%.

Gäste informieren sich aber auch nach wie vor und gerne offline. Ziel der Appenzellerland Tourismus AG ist es, die Vereinheitlichung der **Printprodukte** weiter voranzutreiben. 2017, bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags, waren 6 Produkte in einheitlicher Gestaltung der ATAG. 2020 sind es 12 Printprodukte.

Vor Ort werden die Gäste in Heiden und Urnäsch direkt durch Mitarbeiter der ATAG betreut. Die Standortgemeinden beteiligen sich an den Investitionen der Gästeinformationen. Die Infostellen werden durch den Grundauftrag aber mitfinanziert. 2017, bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags, wurden jährlich ca. 6'500 Auskünfte erteilt. 2020 waren es 7'856 Auskünfte.

An diversen Anlässen will die ATAG zukünftig für Gäste präsent sein, um Gäste vor Ort zu betreuen. Dazu wird der Einsatz einer mobilen Tourist-Info geprüft. 2017 war die ATAG an 2-4 repräsentativen Anlässen vor Ort. Im 2020 waren solche Anlässe nicht möglich.

Zukünftig wird die Betreuung der Gäste vor Ort, aber über digitale Kanäle (Video-Telefonie), ebenfalls geprüft.

Umschreibung	2017	2020
Webseiten-Nutzer	294'000 Sitzungen	322'554 Sitzungen
Print-Produkte	6 Produkte	12 Printproduktionen
Repräsentative Anlässe	2-4 Anlässe pro Jahr	0 Anlässe
Auskünfte	6'500 Auskünfte	7'856 Auskünfte

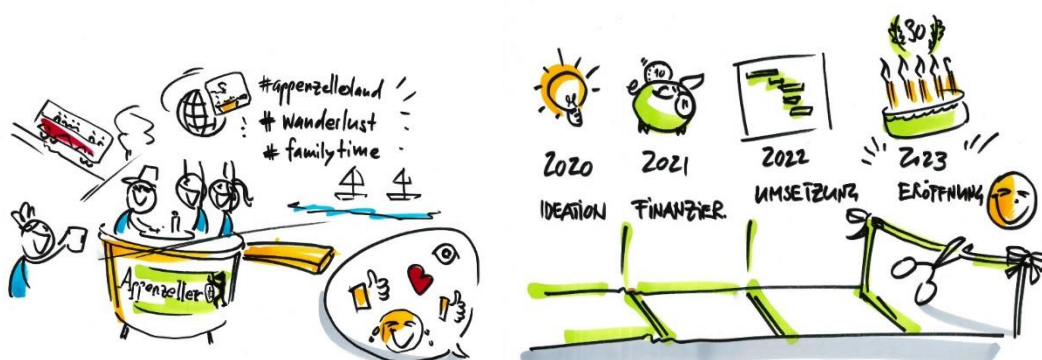


Produktentwicklung

In der bisherigen Strategie und den Businessplänen der ATAG war die Produktgestaltung von untergeordneter Bedeutung. Zukünftig will sich die ATAG hier stärker engagieren und ein eigentliches Projekt-Management aufbauen. Ideen für Produktentwicklungen im öffentlichen Raum sollen gemeinsam definiert, vorangetrieben und entwickelt werden.

Diverse Gästebefragungen zeigen, dass Weiterempfehlungen von Freunden, Bekannten, Nachbarn oder Arbeitskollegen mit Abstand die wichtigste Informationsquelle darstellen.⁴ Um diesen Faktor der Weiterempfehlung zu erhöhen braucht es ein Angebot, das entweder Emotionen weckt oder wo der Gast seinen sozialen Status inszenieren kann.

Zur Wahrnehmung dieser neuen Rollen braucht es die richtigen Werkzeuge sowie eine gewisse Basisfinanzierung in der Startphase der Projekte (Erstellung von NRP-Anträgen, Finanzgesuche bei Stiftungen, Gemeinden, Erstellen von Konzept-Papieren etc.). Zusätzlich soll das Themensetting der einzelnen Entwicklungen über die ganze Region koordiniert sein und Produkte sollen einander ergänzen und nicht kannibalisieren (Stichwort: 43 Themenwege im Kanton Appenzell Ausserrhoden).



⁴ Bieger, Th. & Laesser, Ch. (2000). Schweizer Jahrbuch für Tourismus. Informationsverhalten der Schweizer Reisenden – Eine Auswertung auf der Basis „Reisemarkt Schweiz“.

Kommunikation

Neue Produkte müssen kommuniziert und bestehende Gästebeziehungen sollen gepflegt werden. Dazu setzt die ATAG zukünftig den **Fokus auf die Stärkung der eigenen Kommunikationskanäle und die Nutzung von Kooperationen**.

Ein **monatlicher Gästeneuletter** wird redaktionell aufgearbeitet und enthält für bestehende Gäste und Einheimische spannende Hintergrund-Informationen. 2017, bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags, erreichte die ATAG monatlich 19'000 Gäste. 2019 waren es 3'934, Ende 2020 bereits 4'683 Gäste. Grund für den starken Rückgang in den Vorjahren war die Umsetzung der DSGVO (Datenschutz-Grundverordnung).

Social-Media-Kanäle entwickeln sich laufend weiter. Neue Plattformen erscheinen, einige können sich halten, andere verschwinden schnell wieder. Die ATAG pflegt Gästebeziehungen über die Social-Media-Kanäle Facebook und Instagram aktiv. Via LinkedIn werden potenzielle Firmenkunden angesprochen. Neue Social-Media-Plattformen werden beobachtet und Profile werden sofort angelegt.

Die ständige Anpassung an ein verändertes digitales Informationsverhalten der Gäste und an Informationssysteme erfordert eine **laufende Schulung**. Zusätzlich erleichtern **diverse Systeme und Schnittstellen zwischen den Systemen** das effiziente Management der Plattformen und eine ausgeglichene Redaktionsplanung mit Inhalten über die unterschiedlichen Themenbereiche und Regionen des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

Dass die ATAG positiv über das Appenzellerland berichtet, liegt nahe – wenn es Dritte tun, dann ist es noch glaubwürdiger. Deshalb setzt die ATAG auch auf Kooperationen mit Partnern aus anderen Branchen und intensiviert die Medienarbeit mit einem exklusiven Service für Medienschaffende.



Dienstleistungen

Die ATAG bietet Leistungsträgern, Dritten sowie dem Kanton diverse Dienstleistungen, die ihnen direkt oder der gesamten Region zugutekommen. Dazu gehören:

- Die Pflege und **Erfassung von Veranstaltungen** im kantonalen Veranstaltungskalender, der als Quelle für verschiedene andere Veranstaltungskalender (bspw. MySwitzerland.com) dient.
- Die **Organisation von Branchenanlässen** und Informationsveranstaltungen.
- **Vertretung der Tourismusbranche** in diversen Projektgruppen von Kanton, Gemeinden oder überkantonalen Initiativen.
- Führen eines **Reservationssystems** und dessen Instandhaltung.
- Produktion, Vertrieb und Abrechnung der **Appenzellerland Gutscheine**. 2017, bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags, stellte die ATAG jährlich Gutscheine im Wert von CHF 258'000 aus. 2020 waren es Gutscheine im Wert von CHF 563'585.
- Verkauf, Vermittlung und Abwicklung von **Gruppenanfragen**. 2017, bei der letzten Erneuerung des Grundauftrags, hatte die ATAG 205 Gruppenanfragen und konnte davon 117 zu einer Buchung bringen. 2020 waren es coronabedingt 39 Anfragen und 6 Buchungen.
- **Klassifikation von B&Bs und Ferienwohnungen** gemäss den Richtlinien der Schweizer Tourismusverbandes STV inklusive deren Betreuung bei der Vermietung und Bewerbung der Angebote.
- **Gezielte Marktforschung** sowie Begleitung von diversen **studentischen Arbeiten** zur Förderung der jungen Berufseinsteiger*innen.

- Betreuung und Beratung von **lokalen Verkehrsvereinen und Gemeindegremien** bei touristischen Weiterentwicklungen.
- **Co-Geschäftsführung** der Ostschweizer **Gästekarte** «OSKAR».
- Betreuung und Beratung von interessierten Unternehmungen bei **Infrastrukturprojekten**.
- **Mitarbeit und Mitglieder-Beiträge** bei **diversen kantonalen und nationalen Projekten** (Schweiz Tourismus, Schweiz Mobil, Ostschweiz Tourismus usw.).
- Sicherstellung der **Qualität bei der Aufgabenerfüllung** von delegierten Aufträgen (bspw. Tourist Infos in Hotels oder Verkaufsläden).
- Betreuung und Pflege der Fotodatenbank und Angebot von CC0-Lizenzbilder zur freien Verfügung für Leistungsträger, Kanton und Gemeinden.

Mitarbeiter*innen

Die wichtigste Ressource der ATAG sind die eigenen Mitarbeiter*innen. Sie sind Träger*innen von Branchen-Know-how, kennen die geographischen und kulturellen Gepflogenheiten und sind Architekten und Architektinnen der System-Infrastruktur.

Die ATAG fördert junge Mitarbeiter*innen, entwickelt sich mit ihnen mit und kennzeichnet sich als moderne und grosszügige, aber fordernde Arbeitgeberin.

Nur so können Mitarbeiter*innen auch langfristig gehalten werden. Diese Mitarbeiter*innenstrategie erfordert entsprechende Ressourcen für:

- Weiterbildungs-Angebote
- Incentivierung
- moderne Arbeitsplätze
- diverse Systemkosten (ERP-System, Homeoffice-Möglichkeiten etc.)

7. Ausgaben/Finanzierung

7.1. Ausgaben

Die Ausführung gemäss Businessplan verursacht folgende Ausgaben pro Geschäftsjahr:

Bereich	2022	2023	2024	2025
Gästebetreuung	CHF 87'500	CHF 87'500	CHF 87'500	CHF 87'500
– Fixkosten ATAG (Personal, Infrastruktur, IT, etc.)	CHF 60'000	CHF 60'000	CHF 60'000	CHF 60'000
– Projektkosten	CHF 27'500	CHF 27'500	CHF 27'500	CHF 27'500
Produktentwicklung	CHF 175'000	CHF 175'000	CHF 175'000	CHF 175'000
– Fixkosten ATAG (Personal, Infrastruktur, IT, etc.)	CHF 120'000	CHF 120'000	CHF 120'000	CHF 120'000
– Projektkosten*	CHF 55'000	CHF 55'000	CHF 55'000	CHF 55'000
Kommunikation	CHF 240'000	CHF 240'000	CHF 240'000	CHF 240'000
– Fixkosten ATAG (Personal, Infrastruktur, IT, etc.)	CHF 200'000	CHF 200'000	CHF 200'000	CHF 200'000
– Projektkosten	CHF 40'000	CHF 40'000	CHF 40'000	CHF 40'000
Dienstleistungen	CHF 62'500	CHF 62'500	CHF 62'500	CHF 62'500
Total Aufwand	CHF 565'000	CHF 565'000	CHF 565'000	CHF 565'000

* Aufgrund der schnell verändernden Marktsituation wird pro Jahr ein Fixbetrag beantragt.

7.2. Finanzierung pro Geschäftsjahr

Bei den Tätigkeiten im Grundauftrag handelt es sich zu einem grossen Teil um Dienstleistungen, welche nicht direkt kommerzialisierbar sind und der Allgemeinheit zugutekommen. Trotzdem beteiligen sich Partner freiwillig an den entsprechenden Investitionen.

Jahr	Investitionen total	Beteiligung Gemeinden AR	Partnereinnahmen	Kanton AR
2022	CHF 565'000	CHF 25'000	CHF 150'000	CHF 390'000
2023	CHF 565'000	CHF 25'000	CHF 150'000	CHF 390'000
2024	CHF 565'000	CHF 25'000	CHF 150'000	CHF 390'000
2025	CHF 565'000	CHF 25'000	CHF 150'000	CHF 390'000
	CHF 2'260'000	CHF 100'000	CHF 600'000	CHF 1'560'000

8. Fazit

Der vorliegende Businessplan zeigt die sehr positive Entwicklung der ATAG in den vergangenen Jahren deutlich auf. Er geht auf aktuelle Diskussionen in Wissenschaft und Praxis ein und stellt die Grundlage für einen erfolgreichen Wandel in ein neues Rollenmodell von der Destinations-Marketing-Organisation in eine Destinations-Management-Organisation.



Kantonsrat, 9102 Herisau

Regierungsgebäude
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. November 2021

5000.797

Appenzellerland Tourismus AG (ATAG); Leistungsauftrag 2022–2025; Genehmigung

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

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

A. Ausgangslage

In Art. 3 des Tourismusgesetzes (bGS 955.21) ist festgelegt, dass der Kanton die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden fördert (Grundauftrag). Zu diesem Zweck vergibt der Kanton einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere Tourismusorganisationen. Am 21. September 2021 hat der Regierungsrat den Leistungsauftrag nach Art. 3 an die ATAG vergeben, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat an ihrer Sitzung vom 17. November 2021 den Leistungsauftrag 2022–2025 an die ATAG beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2021 «Appenzellerland Tourismus AG (ATAG); Leistungsauftrag 2022–2025; Genehmigung» mit zwei Beilagen
- Präsentation des Departementes «Leistungsauftrag 2022–2025 mit der Appenzellerland Tourismus AG»
- Evaluation Leistungsauftrag ATAG, Prof. Dr. Christian Laesser, Universität St.Gallen, vom 30. Juni 2021

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



B. Erwägungen

Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates befindet sich die ATAG in einem Wandel von einer Marketing- zu einer Managementorganisation. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass der Leistungsbereich «Basismarketing» ersatzlos gestrichen wird und der Fokus neu auf der Produkt- und Angebotsgestaltung sowie der Gästebetreuung liegt. Die Kommission begrüsst diesen Wandel und beurteilt diese Entwicklung als zukunftsgerichtet. Sie regt zudem an, den Tourismus in Zukunft in grösseren räumlichen Dimensionen zu denken, zum Beispiel Richtung gesamtes Appenzellerland oder Richtung Ostschweiz / Region Säntis. Ein Gast, der im Appenzellerland Ferien macht, interessiert sich für die Sehenswürdigkeiten der Region und nicht für Kantons-grenzen.

In der Kommission ist eine Diskussion über die angemessene Höhe der Unterstützung für den Tourismus entstanden. Es wurde von einigen Mitgliedern die Frage aufgeworfen, ob weniger Mittel investiert oder die staatliche Unterstützung sogar ganz gestrichen werden sollte. Andere Mitglieder vertraten die Meinung, dass es für eine stärkere Wirkung eher mehr Mittel bräuchte. Die Wertschöpfung ist aus Sicht dieser Mitglieder relativ hoch. So profitieren indirekt zum Beispiel auch kleinere Zulieferbetriebe, die nicht in erster Linie ein touristisches Angebot anbieten. Die Kommission kommt zum Schluss, dass sie den Antrag des Regierungsrates trotzdem einstimmig unterstützt. Sie wird die weitere Entwicklung beobachten.

Der Regierungsrat hat entschieden, den in seinem Bericht und Antrag erwähnten Evaluationsbericht der Universität St.Gallen der Kommission vertraulich zuzustellen. Die Kommission hat den Evaluationsbericht zur Kenntnis genommen und beurteilt ihn als gelungen. Aus Sicht der Kommission kommt aus der Evaluation jedoch nicht klar heraus, was der finanzielle Nutzen der Tourismusförderung ist und welche Wirkung damit erzielt wird. Sie vermisst konkrete Zahlen dazu. Gemäss Auskunft des Departementes wurde die Erhebung der Wertschöpfung bewusst aus der Evaluation ausgeklammert, da diese sehr aufwändig und teuer ist und dieser Aspekt bereits in der Wertschöpfungsstudie der HTW Chur (heute: FH Graubünden) im Jahr 2017 beleuchtet wurde. Mit der Zustimmung des Regierungsrates wird der Evaluationsbericht dem Bericht und Antrag der Kommission als Beilage beigelegt.



C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Leistungsauftrag 2022–2025 an die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) zu genehmigen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

sign. Sabrina Baumgartner

Matthias Tischhauser, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage: Evaluation Leistungsauftrag ATAG



Evaluation
Leistungsauftrag ATAG

Prof. Dr. Christian Laesser

St. Gallen, 30. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Einleitung	3
1	Grundsätzliche Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags 4	
1.1	Erreichtes	4
1.2	Herausforderungen	4
1.3	Generelle Weiterentwicklung	6
2	Spezifische Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags	7
2.1	Generelle Anpassungen bei den Handlungsfeldern der ATAG (Leistungen und Leistungsziele)	7
2.2	Ad (4) «Leistungen der ATAG»	9
2.3	Ad (5) «Leistungsziele»	10
2.4	Ad (6) «Budget»	12
2.5	Ad (7) «Reporting und Controlling»	13
3	Finale Bemerkungen	13

0 Einleitung

Mit Datum vom 20.05.2021 hat das Departement Bau und Volkswirtschaft – Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden (nachstehend: «Kanton») den Unterzeichnenden beauftragt, den Leistungsauftrag für den Grundauftrag der Appenzell Tourismus AG (nachstehend: «ATAG») im Rahmen eines möglichst zügigen Verfahrens zu evaluieren, und zwar im Rahmen folgender drei methodischer Module:

- (1) Aufzeichnen von Feedback über die
 - a. gegenwärtige Funktionalität des bestehenden Leistungsauftrags
 - b. wünschbarer Anpassungen
 - c. weiterer Anliegen rund um den Leistungsauftrag

seitens

- Vorstand und Direktion ATAG
- Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Appenzell A.Rh.

in Form von Interviews (online).

- (2) Konsolidierung dieses Feedbacks als Input in eine Revision des Leistungsauftrags;
- (3) Vorschläge für die Überarbeitung des Leistungsauftrags auf Basis obiger Feedbacks sowie eigener Überlegungen
 - a. hinsichtlich der Ausgestaltung des Leistungsauftrags vor dem Hintergrund von Tourismusgesetz und -verordnung
 - b. Überarbeitung des Leistungsauftrags

Der vorliegende Bericht fasst die Resultate zusammen, und zwar entlang der folgenden Struktur:

- (1) Grundsätzliche Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags (Ergebnisse der Evaluation)
- (2) Spezifische Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags (entlang der bestehenden Inhaltsstruktur)

Präambel: Der Gutachter nimmt im vorliegenden Bericht insgesamt eine kritische Haltung ein, vor dem Hintergrund und mit dem Ziel, dass eine Evaluation Grundlage für Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der ATAG sein soll. Dies darf aber keines Falls dahingehend interpretiert werden, dass der Kanton eben diese Zusammenarbeit nicht fortsetzen sollte. Im Gegenteil: Die abschliessende Empfehlung lautet, die Zusammenarbeit unbedingt fortzusetzen, wenn auch unter allenfalls angepassten Bedingungen.

1 Grundsätzliche Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags

Das vorliegende Kapitel fasst die grundsätzlichen Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags zusammen und gibt damit eine generelle Orientierung über das Erreichte, zentrale Herausforderungen, sowie generelle Überlegungen zu dessen Weiterentwicklung.

1.1 Erreichtes

In den vergangenen 4 Jahren wurde einiges erreicht:

- Die ATAG hat generell ein **modernes Verständnis der Rolle einer DMO**¹, obschon einzelne Aktivitäten – nicht zuletzt auch getrieben durch den Leistungsauftrag - von einem etwas veralteten Verständnis zeugen (bspw. so genanntes Basismarketing für einen bestimmten geographischen Perimeter). Der beschrittene Entwicklungsweg dieser Organisation (insbesondere auch mit dem neuen Management) zeugt vom Willen der Transformation der ATAG in eine **modernste Art einer DMO**. Diese Transformation wird neue Potentiale freisetzen.
- Die ATAG ist im **Wandel von einer Marketing- in eine Managementorganisation**. Dies ist insbesondere auch aus wissenschaftlicher Sicht begrüßenswert, da damit der zunehmenden Wirkungslosigkeit klassischen Tourismusmarketings und der zunehmenden Bedeutung von Dienstleistungen und Produkten und Angeboten Rechnung getragen wird. Die Resultate der vorliegenden Evaluation zeugen nicht auch zuletzt hiervon.
- Die ATAG entwickelt und arbeitet mit den Leistungsträgern im **Rahmen von strategischen Geschäftsfeldern**, welche sich wiederum an **grob strukturierten Besucherströmen** orientieren, zusammen. Dies ist im Schweizerischen und internationalen Vergleich als positiv zu beurteilen. Diese haben, und dies ist vor dem Hintergrund der Kleinheit und Topographie des Kantons sodann besonders erfreulich, eine zum Teil auch **über den Kanton hinausgehende Reichweite**.
- Der Finanzierungsmodus erlaubt es der ATAG, antizyklisch zu handeln; dies zeigt gerade auch die Situation rund um die SARS-CoV-2 Pandemie.

1.2 Herausforderungen

Es können folgende Herausforderungen angeführt werden:

- Die **strategischen Geschäftsfelder** wirken mitunter etwas **erratisch** und sind wohl eher Resultat kurzfristiger Opportunitäten statt langfristiger strategischer Überlegungen. Dies ist jedoch auch Ausdruck davon, dass man eher versucht auf das Marktgeschehen zu reagieren (oder dieses auch zu antizipieren) statt zu steuern versuchen was letztlich nur beschränkt steuerbar ist.

¹ Destinationsmanagement-Organisation

- Die ATAG kann nur beschränkt **top-down** auf **spezifische Themen** setzen (bspw. hinsichtlich Geschäftsfelder). Sie kann aber einen bottom-up Prozess zu deren Gestaltung moderieren sowie – bei Bedarf – weiterführende **Management-Aufgaben** übernehmen (bspw. als **Systemführer**).
- Gemäss Äusserungen des Verwaltungsrats und Managements ist die ATAG etwas **eingeeengt in der Umsetzung des Leistungsauftrags**; der Kanton greift durch den hohen Detaillierungsgrad des Leistungsauftrags mitunter stark ins operative Geschäft ein (vgl. etwa Leistungsziele). **Es wird zu stark auf Inputs² und Outcomes³ gesetzt statt auf eher sichtbare und messbare Outputs oder Resultate.⁴**
- Generell scheint die ATAG deshalb etwas «eingeklemmt» zwischen der **politisch getriebenen Logik und damit Ansprüchen des Kantons** und der **betriebswirtschaftlichen Logik der Leistungsträger**, und dies bei einer vergleichbar knappen Ausstattung mit finanziellen Mitteln. Dieser natürliche Zielkonflikt wird jedoch nur schwierig zu lösen sein.
- Die **Governance der ATAG** und insbesondere die Rolle des Kantons in dieser Governance bietet Raum für Effektivitäts- und Effizienzgewinne (vgl. Kap. 1.3). **Die Distanz ist klein**, was sich bspw. im Recht des Kantons auf einen Sitz im Verwaltungsrat oder auch in der Zustellung der VR-Protokolle manifestiert. Der Kanton kontrahiert damit – wenigstens in Teilen – potenziell mit sich selbst.
- Die **Leistungsträger identifizieren sich nur schwach mit der Arbeit der ATAG**, oft auch mangels direkter Berührungspunkte oder der ungenügenden Wahrnehmung und Verständlichkeit der touristischen Finanzflüsse (Tourismusabgabe, Steuern, Kurtaxen, Mitgliederbeiträge an die ATAG) und damit verbundener Tätigkeiten.

² D.h. wie etwas gemacht werden soll

³ D.h. was hierbei herauskommen soll, bspw. Steigerung Logiernächte

⁴ Bspw. Verfügbarkeit einer Tourist Info, Zahl konkreter Angebote, Vorhandensein einer Informationsplattform

1.3 Generelle Weiterentwicklung

Im Zuge der Weiterentwicklung des Leistungsauftrags ist deshalb generell auf folgendes zu achten:

- **Die ATAG ist ein Enabler:** Das Selbstverständnis der ATAG sollte generell eher das eines Befähigers («Enabler» oder gar «Empowerer») als das eines Erleichterers («Reliever») sein. Entsprechend sind Leistungen und Leistungsziele kritisch zu hinterfragen.
- **Gäste betreuen statt Gäste holen:** Es kann vor dem Hintergrund der zunehmenden Kleinteiligkeit der Marketingkanäle⁵ immer weniger Auftrag der ATAG sein, «Gäste zu holen» (proaktiv durch Promotionsmassnahmen⁶), sondern vermehrt «für Gäste hier zu sein» (reaktiv im Sinne von ergänzenden Dienstleistungen zu Produkten und Angeboten der Leistungsträger). Tourismus ist ein durch viele individuelle Einzelentscheidungen getriebenes und beobachtbares Phänomen. Dieses lässt sich nicht oder nur sehr beschränkt beeinflussen und steuern.
- **Fokussierung ist zentral:** Generell sollte auf einige wenige Aufgaben fokussiert und die Zahl der Leistungen und Leistungsziele verkürzt werden.
- **Einheimische Gäste:** Tourismus ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor und AR ein wichtiger Freizeitraum, nicht nur für übernachtende Gäste, sondern insbesondere auch für die einheimische Bevölkerung in AR und den Nachbarkantonen. Es liegt deshalb nahe, mehr Angebote für die lokale Bevölkerung zu schaffen; dies wirkt auch stärkend für das Tourismusbewusstsein und wirkt als Marketing nach Innen.
- **Dienstleistungen für Branche:** Es ist unbestritten, dass die ATAG auch in Zukunft Dienstleistungen für die Branche anbieten sollte. Deren Wahl und Art der Produktion sowie Finanzierung muss auf ein solides Fundament gestellt werden, da oft finanzielle oder zeitliche Ressourcen sowie auch Kompetenzen vor Ort nicht vorhanden sind oder mangelhaft sind.
- **Leistungsziele:** Viele der derzeitigen Leistungsziele sind Outcome-orientiert und deshalb oft vage und damit nicht messbar oder ausserhalb der Beeinflussbarkeit durch die ATAG. Viele sind deshalb bestenfalls Indikatoren. Aus diesem Grund sollten Leistungsziele vermehrt an sichtbaren und damit auch potenziell messbaren unmittelbaren Outputs und Resultaten der Arbeit der ATAG ausgerichtet werden. Weniger bedeutet in dieser Domäne oft mehr. Allenfalls kann bei der Gestaltung des neuen Leistungsauftrags auf ein Log-Frame zugegriffen werden; dieser bietet eine hilfreiche Strukturierung an.⁷
- **Reporting und Kontrolle:** Reporting und Kontrolle sind gemäss Aussagen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der ATAG nach Möglichkeit zu entschlacken. Für die Gratwanderung zwischen Kontrolle und schlanker Abwicklung von Prozessen ist ein für die ATAG günstigeres Gleichgewicht zu finden.

⁵ Die Gäste selbst übernehmen immer mehr Aufgaben in Sachen Promotion von Destinationen oder auch Produkten und Angeboten (bspw. via Social Media). DMOs wie die ATAG gehen mit ihren Promotionsbemühungen zunehmend im Kommunikations-Lärm unter.

⁶ Der Effekt solcher Massnahmen kann darüber hinaus nicht gemessen werden.

⁷ Ein Log Frame unterscheidet zwischen «Goals», «Purposes», «Outputs» und «Activities», wobei für jede dieser Domänen folgendes festgehalten wird: (1) Beschreibung, (2) Erfolgsindikatoren, (3) Quellen zur Verifizierung der Erfolgsindikatoren, (4) zu Grunde liegende Annahmen.

2 Spezifische Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung des Leistungsauftrags

Wir diskutieren nachstehend zunächst generelle Anpassungen bei den Handlungsfeldern der ATAG, gefolgt von spezifischen Vorschlägen bzgl. einzelner Inhalte des zu evaluierenden Leistungsauftrags.

2.1 Generelle Anpassungen bei den Handlungsfeldern der ATAG (Leistungen und Leistungsziele)

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Erfahrungen mit der Umsetzung des Leistungsauftrags 2017-2021 sowie den verschiedenen Erkenntnissen rund ums Destinationsmanagement der letzten Jahre schlagen wir eine Reihe von Anpassungen in der Schwergewichtssetzung bei den Handlungsfeldern (Leistungen und allenfalls Leistungsziele) vor.

Handlungsfelder, auf welche in Zukunft **vermehrt ein Schwergewicht** gelegt werden sollte:

- **Produkt- und Angebotsgestaltung⁸** und damit konkrete Erlebarmachung des Appenzellerlandes für auswärtige Gäste. Die Bündelung und das Management sollte, wo gegeben, in bestehenden oder neuen strategischen Geschäftsfeldern zusammengefasst werden; konkrete Produkte und insbesondere Angebote⁹ bilden letztlich die vermarktbareren Inhalte der strategischen Geschäftsfelder.¹⁰ Hierbei ist maximale Flexibilität zu schaffen, um gegebenenfalls schnell auf Veränderungen der und in den Märkten (Besucherströme) reagieren zu können.
- **Produkt- und Angebotsgestaltung für die einheimische Bevölkerung** und damit Beitrag zur Identität und letztlich auch zum Tourismusbewusstsein. Die Bündelung und das Management sollte, wo gegeben, in Geschäftsfeldern zusammengefasst werden
- **Moderation von Prozessen zur Entwicklung und Bewirtschaftung von strategischen Geschäftsfeldern** dort wo es niemand anderer macht. Generell ist Privaten für das Management von Geschäftsfeldern der Vortritt zu lassen; ATAG ist hier in einer subsidiären Rolle. Sie kann allenfalls auf Geschäftsfelder, welche im öffentlichen Raum und deshalb oft auch ohne Monetarisierung stattfinden, fokussieren.¹¹
- **Flexibilisierung der stationären interaktiven Gästebetreuung** zu Gunsten nachfragestarker Zeiten; Ergänzung durch nicht-stationäre Beratung online, telefonisch, Chat, usw., möglicherweise gar durch ein Corps von Freiwilligen¹²

⁸ Der Unterschied zwischen einem Produkt und einem Angebot besteht darin, dass ein Angebot ein Produkt mit einem Preisschild ist.

⁹ Angebot = Produkt + Preis

¹⁰ Eigene Forschungsarbeiten konnten aufzeigen, dass konkrete Angebote eher einen Kauf (Entscheidung) für eine Destination auslösen als bspw. generelle Promotion. Wenn also bspw. ein strategisches Geschäftsfeld «Velo» aufgebaut wird, sollte ein solches schon in einer frühen Phase mit Produkten oder besser noch mit konkreten Angeboten materialisiert werden.

¹¹ Bspw. Outdoor-Ausflüge für Einheimische

¹² Wie beispielsweise die «Ranger» auf dem Stanserhorn (stationär) oder Pensionierte, welche ein virtuelles Call Center betreiben.

- **Eigenproduktion oder Unterstützung in der Produktion von Events**, um neue zeitlich und örtlich beschränkte und Nachfrage ziehende Attraktionspunkte zu schaffen.
- **Dienstleistungen für die Leistungsträger** in Domänen mit Marktversagen. Diese könne, sofern sie nicht konkurrierend sind oder für die ATAG Kernprozesse¹³ konstituieren, auch ausgelagert werden. Solche Dienstleistungen können u.a. als Support-Prozesse aus den Geschäftsfeldern¹⁴ abgeleitet werden oder dann übergreifend (bspw. auf eine bestimmte unternehmerische Funktion fokussiert) ausgestaltet werden.
- **Anpassung von Strukturen und Prozessen** in Richtung einer Projektlogik.
- **Ausrichtung der KPI¹⁵ auf wirklich messbare Ziele**; die Zahl solcher KPI ist allerdings aufgrund des phänomenologischen Charakters des Tourismus¹⁶ sehr beschränkt.
- **Netzwerklogik in der Arbeit**; Tourismus endet nicht an den Kantonsgrenzen

Handlungsfelder, welche in Zukunft **eher abgebaut** werden können:

- **Generelle Promotion**, so genanntes «**Basismarketing**»; dieses hat, ohne Unterlegung mit konkreten Produkten und Angeboten, nachweislich keine oder nur eine sehr Wirkung auf die Bildung von Kaufabsichten. ATAG kann nicht «Gäste holen». Generelle Promotion deshalb nur im Verbund mit konkreten Angeboten.
- **Generelle Kommunikation**; diese dient letztlich und bestenfalls der Wahrnehmung nach Innen (Kanton).
- **Markenpflege**, ausser die damit verbundenen notwendigen administrativen Tätigkeiten rund um CD. Ausgenommen hiervon sind allenfalls notwendige administrative Aufgaben.
- **Förderung des Tourismusbewusstseins**; dieses kann letztlich nicht abstrakt «gefördert», sondern bestenfalls durch Stupse oder Anreize, bspw. mittels spezifisch für Einheimische designer Produkte und Dienstleistungen, generiert werden (vgl. vorangehende Ausführungen).
- **Gruppenreisen**, da solche durch den Systemkopf des Leistungssystems¹⁷ besser betreut werden können. Dies schliesst nicht aus, dass die ATAG weiterhin Einfallstor für solche Anfragen sein kann.

¹³ Kernprozesse sind nachweislich wertgenerierende und von der Konkurrenz differenzierende Prozesse. Das Erledigen der Buchhaltung bspw. ist selten ein Kernprozess, wogegen das Kochen einer Mahlzeit durch einen Spitzenkoch einer ist.

¹⁴ bspw. Distribution

¹⁵ Key Performance Indicators

¹⁶ Tourismus ist letztlich eine durch viele Einzelentscheidungen getriebene und deshalb kaum steuerbare Erscheinung.

¹⁷ Bspw. ein Hotel bei Seminaren oder internationalen Gruppen, eine Bergbahn bei internationalen Gruppen

- Der **Reporting-Aufwand** ist hoch (insbesondere auch im Vergleich zu den erhaltenen Mitteln) und bindet wesentliche finanzielle und zeitliche Kapazitäten. Die Prozesse zum Thema Compliance sollten deshalb gestrafft und für beide Seiten effizienter ausgestaltet werden.
- **Stärkung des Qualitätsbewusstseins**; letztlich sind es die Leistungsträger, welche Qualität schaffen und nicht die ATAG

Nachstehend nun einige Überlegungen zur Behandlung der spezifischen Inhalte des Leistungsauftrags.

2.2 Ad (4) «Leistungen der ATAG»

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Festlegung strategischer Geschäftsfelder sowie destinationsübergreifende Koordination	Vermehrte Fokussierung auf die Produkt- und Angebotsgestaltung im Rahmen der strategischen Geschäftsfelder, auch unter spezieller Berücksichtigung der Einheimischen als Zielgruppe. Produkte und Angeboten sind die ultimative Materialisierung der strategischen Geschäftsfelder.
Trendanalysen/ Marktforschung	Nur sehr punktuell weiterverfolgen, da solche Dienstleistungen bereits durch andere angeboten werden (bspw. Schweiz Tourismus) und bei Bedarf bezogen werden können.
Basismarketing	Nicht mehr weiterverfolgen, da ohne spezifische Produkte oder gar Angebote nahezu wirkungslos.-
Pflege der Marke Appenzellerland	Administrative Aufgaben weiterverfolgen. Auf keinen Fall aktive generelle Promotion der Marke.
Gästeinformation	Im Sinne eines Dienstes an die Gäste unbedingt weiterführen, jedoch so weit wie möglich örtlich ¹⁸ und zeitlich flexibilisieren.
Medienarbeit	Im Sinne einer Aufgabe von DMOs, wie sie weltweit ausgeführt werden, weiterverfolgen. DMOs sind meistens zentrale Anlaufpunkte, wenn Medien Fragen über den Tourismus in einem bestimmten Territorium haben.
Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Shared Services)	Im Sinne eines Dienstes an die Leistungsträger weiterführen. Hierbei sind aufgrund der Komplexität solcher Leistungen gegebenenfalls alternative Produktionsweisen (bspw. Outsourcing) und Ressourcensicherung (Finanzierung) abzuklären.

¹⁸ Nicht nur unterschiedliche stationäre, sondern auch virtuelle Orte. Gegebenenfalls kann so dann auch seitens ATAG eine weitere Flexibilisierung in Bezug auf die Art der Ausführung der Gästeinformation nachgedacht werden, so bspw. durch Freiwillige (stationär und nicht-stationär).

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Interessensvertretung und Netzwerkpflege	Kann beibehalten werden. Man muss sich einzig überlegen, ob diese beiden Leistungen nicht zu den Kernaufgaben einer jeden Organisation gehören und schon allein deshalb nicht in einem Leistungsauftrag festgeschrieben werden müssen.
Öffentlichkeitsarbeit	

2.3 Ad (5) «Leistungsziele»

Generell sind die Leistungsziele eher Indikatoren und beschreiben deshalb eher ein Outcome oder gar einen Impact. Darüber hinaus greifen viele ins operative Geschäft ein und können darüber hinaus nicht beeinflusst werden. Aus diesem Grund ist die **Auswahl der Leistungsziele** grundsätzlich zu überdenken und **vermehrt an sicht- und messbaren und damit unmittelbaren Outputs der Arbeit der ATAG auszurichten**.

Die Details:

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Wahrnehmung der Funktion als Systemkopf im Bereich des Grundauftrages und Ansprechpartnerin für touristische Anliegen im Kanton Appenzell Ausserrhodon. Die ATAG ist der Ansprechpartner für touristische Fragen und geniesst eine hohe Akzeptanz bei touristischen Partnern	Die Wahrnehmung der Funktion als Systemkopf ist gegeben; damit auch die Rolle des Ansprechpartners. Diese Funktion und Rolle sollten eher in den Leistungen aufgeführt werden. Eine «Wahrnehmung» ist nur ein Indikator und sollte deshalb nicht als Ziel aufgeführt werden, da dieses nicht objektiv messbar ist (nicht zuletzt auch, weil die Komponenten dieser Wahrnehmung nicht bestimmt sind) - deshalb streichen.
Attraktivitätssteigerung und Profilierung der Tourismusregion Appenzellerland in enger Zusammenarbeit mit den umliegenden Tourismusorganisationen	Grad der Attraktivität und der Profilierung ist Folge von Produkten und Angeboten und damit eher in der Hand der Leistungsträger. Eine ATAG kann und soll hier jedoch unterstützend wirken (vgl. Funktion als Enabler, bspw. für thematische Angebotsbündel im Rahmen der strategischen Geschäftsfelder). Dieses Leistungsziel ist deshalb anzupassen.
Aktive Bewerbung der touristischen Marke „Appenzellerland – vom Bodensee bis zum Säntis“	Basismarketing ohne konkrete Produkte und Angebote ist mehr oder weniger wirkungslos. Darüber hinaus erfolgen solche Bewerbungen immer mehr Peer2Peer, also bspw. via Posts in Social Media. Zu guter Letzt ist auch dieses Leistungsziel nicht messbar – deshalb streichen. Promotion sollte in jedem Fall und immer Produkte oder besser noch konkrete Angebote beinhalten.
Steigerung des Tourismusbewusstseins und Aufzeigen der Bedeutung des Tourismus für Appenzell Ausserrhodon bei der einheimischen Bevölkerung und bei den politischen Entscheidungsträgern	Diese Aufgabe ist letztlich nicht erfüllbar. Tourismusbewusstsein ist darüber hinaus im besten Fall ein Erfolgsindikator verschiedener Massnahmen. Aus diesem Grund regen wir an, mit Produkten und Angeboten eigens für die einheimische Bevölkerung auf die Vielfalt der touristischen Möglich-

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Förderung des Qualitätsbewusstseins bei sämtlichen Anspruchsgruppen und in der breiten Bevölkerung	keiten im Kanton aufmerksam zu machen und damit einen indirekten Mechanismus zur Steigerung des Tourismusbewusstseins einzusetzen. Diese Aufgabe ist letztlich nicht erfüllbar. Man ist geneigt zu fragen: «Was interessiert den Kanton das Qualitätsbewusstsein der Bevölkerung bzw. wie soll dieses denn gesteuert werden?» Denkbar ist allenfalls die Übernahme von Teilprozessen in der Qualitätssicherung im Rahmen der Klassifizierung von bspw. Hotels (Hotelleriesuisse oder Gastro-suisse bieten beide Klassifikationsschemen) oder Ferienwohnungen (oder auch anderen Unterkünften); hier besteht ein Klassifikationsschema seitens des Schweizer Tourismusverbandes.
Steigerung der betreuten Gästeanfragen per E-Mail, Telefon und den Informationsstellen	Die Steigerung der betreuten Gästeanfragen ist ein nicht beeinflussbares Outcome (Funktion der Nachfrage) sowie der Verfügbarkeit anderer in der Zahl zunehmender Informationsquellen und -möglichkeiten für den Gast und deshalb bestenfalls ein Indikator für einen Marktanteilsgewinn. Nachdem beide diese Treiber seitens ATAG nicht beeinflussbar sind, ist dieses Leistungsziel ersatzlos zu streichen.
Weiterentwicklung des Tourismusportals www.appenzellerland.ch und stetige Steigerung der Besucherzahlen	Die Weiterentwicklung des Tourismusportals ist eine Leistung, nicht aber ein Leistungsziel, da die Zielerfüllung nicht zuletzt auch Funktion der Notwendigkeit zu dieser Weiterentwicklung ist. Allenfalls kann man die Funktionalitäten dieser Plattform (im Back End wie Front End) definieren. Deshalb eher unter Leistungen aufführen und bei den Leistungszielen streichen.
Zunahme der Anzahl betreuter Reisegruppen und deren Umsatz durch die Entwicklung von neuen Angeboten für Gruppenreisende	Die Steigerung der betreuten Reisegruppen ist eine Funktion der Nachfrage sowie der Verfügbarkeit von Kapazitäten und Angeboten und deshalb nur ein Indikator. Nachdem beide diese Treiber seitens ATAG nicht beeinflussbar sind, ist dieses Leistungsziel ersatzlos zu streichen.
Steigerung der Gästekontakte über Newsletter und in den sozialen Medien	Die Steigerung der Gästekontakte ist eine Funktion der Nachfrage sowie der Verfügbarkeit anderer Interaktionskanäle für den Gast und deshalb nur ein Indikator. Nachdem beide diese Treiber seitens ATAG nicht beeinflussbar sind und diese «Zielsetzung» überaus stark ins operative Geschäft eingreift, ist dieses Leistungsziel ersatzlos zu streichen.
Erhöhung der online buchbaren Betten von Leistungsträgern in Appenzell Ausserrhoden	Die Distribution ist letztlich Sache der Anbieter; die Möglichkeiten in Bezug auf die Kanäle sind mittlerweile sehr vielfältig und die Wahl der Kanäle letztlich auch abhängig vom individuellen Geschäftsmodell. Die ATAG kann deshalb die Leistungsträger nur in der Wahl der Kanäle unterstützen aber und keinen Anspruch erheben, dass

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
	diese auch auf der eigenen Vertriebsplattform präsent sind. Dieses Leistungsziel ist vor diesem Hintergrund zu streichen oder allenfalls anzupassen.
Pflege und Erweiterung des Netzwerkes mit Medienschaffenden und Meinungsbildner	Die Zusammensetzung und Reichweite eines solchen Netzwerkes ist abhängig von den zu verbreiteten Inhalten und deshalb weniger ein Leistungsziel, sondern vielmehr eine mögliche Leistung der ATAG als Teil der Kommunikationsfunktion (sofern diese dann weiterhin verfolgt wird).
Steigerung der Verkaufszahlen der Appenzellerland-Gutscheine durch Weiterentwicklung des Produktes	Auch diese Steigerung ist eine Funktion der Nachfrage sowie der Verfügbarkeit von entsprechenden Produkten und deshalb nur ein Indikator. Nachdem beide diese Treiber seitens ATAG nicht beeinflussbar sind, ist dieses Leistungsziel ersatzlos zu streichen.

2.4 Ad (6) «Budget»

Leistungsbereiche	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Evaluation und Festlegung/ Koordination Geschäftsfelder	Schwergewicht des Budgets, wobei spezielle Fokussierung auf spezifische Produkte und Angebote, in Zusammenarbeit mit Leistungsträgern.
Basismarketing	Kein Budget mehr auf diesen Leistungsbereich allokieren.
Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Shared Services)	Weiterführen, wobei grundsätzlich über die Auswahl der angebotenen Dienstleistungen, deren Produktion und damit auch Finanzierung nachgedacht werden muss.
Lobbying und Information der Bevölkerung	Dieser Budgetposten sollte besser mit «Funktion als Drehscheibe für touristische Belange im Kanton» umschrieben werden und letztlich Aufgaben rund um die Interaktion mit der Bevölkerung und den politischen Behörden beinhalten. «Lobbying» als eine durch einen Leistungsauftrag finanzierte Aktivität ist nur beschränkt zeitgemäss.

2.5 Ad (7) «Reporting und Controlling»

Komponenten Leistungsauftrag	Bemerkungen zur weiteren Ausgestaltung
Informationspflicht	Generell wird der Reporting-Aufwand also zu hoch empfunden. Die Informationspflicht ist dennoch beizubehalten, allerdings im Rahmen eines eigenen ausdrücklichen und stark vereinfachten und effizienteren, idealerweise ressourcenarmen Prozesses. Von der Einsicht in Protokolle des Verwaltungsrats ist abzusehen; VR-Protokolle können gegebenenfalls als Grundlage für einen eigens für den Kanton zu erstellenden Report genutzt werden.
Einsitznahme im Verwaltungsrat	Abschaffen. Ist im Rahmen moderner Governance nicht (mehr) angebracht. Allenfalls kann eine fachlich qualifizierte Drittperson ohne eigene Reportingpflicht an den Kanton verpflichtet werden. Dies wäre aber Gegenstand von Verhandlungen mit der ATAG
Strukturiertes Jahresendgespräch	Beibehalten. Unterstützt den Vertrauensaufbau und kann als gegenseitigen Reflexionsraum verstanden werden.

3 Finale Bemerkungen

Wie eingangs erwähnt, wurde diese Evaluation im Rahmen eines zügigen Verfahrens durchgeführt. Dennoch konnten, auch mit Hilfe von Gesprächen mit Repräsentanten beider Vertragsparteien, eine Reihe von Anpassungsvorschlägen erarbeitet werden. Im vorliegenden Papier wurde hierüber, zuhanden des Kantons, Bericht erstattet.

St. Gallen, 30. Juni 2021



Prof. Dr. Christian Laesser

Kantonskanzlei des Kantons AR
Büro des Kantonsrates
Frau Sabrina Baumgartner
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Teufen, 30. November 2021

Motion: Lastenausgleich FAK im Kanton AR

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Regierungsräte, Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss Kantonsratsgesetz, Art. 56, Abs. 1 haben Ratsmitglieder, Kommissionen und Fraktionen das Recht, Motionen einzureichen. Gerne mache ich davon Gebrauch und reiche folgende Motion ein:

Antrag

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für den Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen mit Bezüglern im Kanton AR zu schaffen.

Ausgangslage

20 von 26 Kantonen in der Schweiz kennen heute einen innerkantonalen Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen. National- und Ständerat haben die Motion 17.3680 (entgegen der Haltung des Bundesrates) überwiesen, die zum Inhalt hat, dass ein interkantonaler Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen schweizweit eingeführt werden soll. Der interkantonale Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen hat zum Ziel, die unterschiedlichen finanziellen Belastungen der einzelnen Kassen teilweise oder vollständig auszugleichen. Im Normalfall tragen die kantonalen Ausgleichskassen gegenüber den Verbandsausgleichskassen grössere „Risiken“, d.h. die durchschnittlich eher tieferen Lohnsummen und die KMU-Strukturen der bei der kantonalen Kasse versicherten Unternehmen führen im Normalfall zu höheren Prämiensätzen für die FAK.

Der Bundesrat möchte die von NR und SR verabschiedete Motion mit Entscheid vom 25. August 2021 nicht weiterführen bzw. abschreiben, insbesondere da ein solcher Entscheid in die Kompetenzen der Kantone eingreifen würde. In der im Vorfeld durchgeführten Vernehmlassung hat sich der Kanton AR für den Inhalt der Motion ausgesprochen und einen innerkantonalen Lastenausgleich begrüsst.

In den Kantonen gibt es Stand 2018 229 verschiedene Familienausgleichskassen (FAK). Diese zahlen jährlich insgesamt 5,8 Milliarden Franken an 1,1 Millionen Personen (2015; BSV) aus. Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt über Prozentsätze vom Lohn, welche der Arbeitgeber abführt. Diese Lohnanteile sind nicht einheitlich festgelegt. Die Beiträge schwanken je nach FAK innerhalb eines Kantons erheblich. Die Spannweite liegt schweizweit zwischen 0,10 und 3,36 Prozent des AHV-pflichtigen Lohns. So bezahlen Branchen mit Verbandskassenlösungen mit tiefen Löhnen tendenziell hohe Beitragssätze während Hochlohnbranchen sehr tiefe Beiträge an die FAK abführen, die kantonalen Kassen bewegen sich eher im hinteren Mittelfeld.

De facto wird mit dem heutigen Zustand in der Verbandsausgleichskassenlandschaft im Kontext von Kinderzulagen denn auch von guten und schlechten Risiken gesprochen. Dieser Zustand ist nicht vertretbar. Gerade bei Kinder- und Ausbildungszulagen bzw. Familienzulagen ist die Solidarität zu Gunsten des Kindes und der Familie in den Vordergrund zu rücken und darf nicht dem Geschäftsmodell / Wettbewerb unter Verbandsausgleichskassen zu Lasten der kantonalen Familienausgleichskasse dienen.

Ich danke Ihnen für die Bearbeitung der Motion und bitte Regierung und Kantonsrat um deren Unterstützung.



Patrick Kessler
Kantonsrat FDP.Die Liberalen



Regierungsgebäude
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

Kommission Bau und Volkswirtschaft, 9102 Herisau

Büro des Kantonsrates
Regierungsgebäude
Obstmarkt 3
9102 Herisau

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Fax. +41 71 353 68 64
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 10. Februar 2022

**Postulat der Kommission Bau und Volkswirtschaft:
Absicherungsmodell für die Finanzierung von energetischen Massnahmen**

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

A. Ausgangslage

Gemäss Art. 56 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 141.1) haben die Kommissionen das Recht, Postulate einzureichen. Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 KRG).

Im Rahmen der 2. Lesung der Teilrevision des Energiegesetzes zur Einführung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) hat sich die Kommission intensiv mit Fragen nach der Finanzierung von energetischen Massnahmen im Gebäudebereich auseinandergesetzt. Sie ist der Ansicht, dass die Frage der staatlichen Unterstützung für die Finanzierung von energetischen Massnahmen angegangen werden muss. Sie hat sich über ein Modell informieren lassen, das die Hochschule Luzern – Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsverband swisscleantech entwickelt und gemeinsam mit dem WWF und dem Branchenverband Neue Energie Luzern (NELU) präsentiert hat.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 10. Februar 2022 beschlossen, ein Postulat zu diesem Thema einzureichen, das zeitgleich mit der 2. Lesung der Teilrevision des Energiegesetzes behandelt werden soll.



B. Antrag

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Modell der Hochschule Luzern – Wirtschaft und des Wirtschaftsverbands swisscleantech oder ein ähnliches zur Einführung im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu prüfen. Das Modell soll die Finanzierung von energetischen Massnahmen (Heizungsersatz, Sanierung der Gebäudehülle, Installation einer Photovoltaik-Anlage u.ä.) absichern, um den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich zu unterstützen und zu beschleunigen.

C. Begründung

Wenn Hauseigentümerinnen und -eigentümer einen Heizungsersatz, die Sanierung der Gebäudehülle oder den Einbau einer Photovoltaik-Anlage finanziell nicht tragen können, oder die vorhandenen Mittel lieber anders investieren wollen (Investitionskonkurrenz), verlangsamt dies die Erreichung der energiepolitischen Ziele und den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich. Aber auch mit der aktuellen Geschwindigkeit verläuft die energetische Modernisierung der Gebäude weiterhin zu langsam, um die Klimaziele der Schweiz innerhalb der gesetzten Fristen zu erreichen.

Das Modell der Hochschule Luzern – Wirtschaft und des Wirtschaftsverbands swisscleantech soll den Umstieg auf erneuerbare Energien beschleunigen und unterstützen. Es wird ein Absicherungsmodell vorgeschlagen, bei welchem der Staat eine Absicherung von privaten Darlehen vornimmt (Public-Private Partnership), zum Beispiel in Form von Bürgschaften. Der Zugang zu Darlehen kann auf diese Weise mit geringem Aufwand vereinfacht und erleichtert werden, und das wegen der umfassenden Sicherheit zu niedrigen Zinsen. Die Hauseigentümerinnen und -eigentümer müssen die energetischen Massnahmen selbst bezahlen. Im Endeffekt zahlen sie sie wie bei einem Leasing über deren Laufzeit ab. Je nach Ausgestaltung des Modells werden alle energetischen Sanierungsmassnahmen unterstützt oder nur einzelne wie der Heizungsersatz. Es könnte für alle Hauseigentümerinnen und -eigentümer zugänglich gemacht werden oder auch nur für Härtefälle.

Die Kommission ist sich einig, dass dieses Absicherungsmodell vertieft geprüft werden soll. Es würde die Herausforderungen bei den Härtefällen zu einem grossen Teil lösen und käme den Bedenken der Hauseigentümerinnen und -eigentümer entgegen. Es wäre für den Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Chance, in diesem Thema eine Vorreiterrolle zu übernehmen und sich als erster Kanton der Frage der Finanzierung anzunehmen.

Für die Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

Matthias Tischhauser, Präsident

Beilagen:

1. Zusammenfassung des Modells von Dr. Justus Gallati und Dr. Christian Zeyer vom 7. Februar 2022
2. «Neue Modelle zur flexiblen, langfristigen Finanzierung von energetischen Modernisierungen («ModFin»», Schlussbericht zum Vorprojekt vom 12. Juli 2021

Energiedarlehen beschleunigen den Wandel zum klimatauglichen Gebäudepark

Grundidee des Instruments:

Eigentümer/innen, die bereit sind, ihre Heizung zu ersetzen und/oder ihre Liegenschaften energetisch zu modernisieren, erhalten einen langfristigen Kredit (Energiedarlehen). Das Geld muss für Investitionen in Heizungsersatz und/oder energetische Erneuerung der Gebäudehülle verwendet werden, - insbesondere für Massnahmen, die eine lange Lebensdauer haben. Die Gelder für diese Darlehen stammen von Versicherungen, Pensionskassen und Banken. Um die Risiken für die Geldgeber zu minimieren, übernimmt der Staat das Ausfallrisiko, das durch die längere Laufzeit des Kredits entsteht. Im Gegenzug profitiert der Staat, weil es gelingt, Massnahmen im Gebäudesektor zu beschleunigen und die Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen zu erfüllen.

Was bedeutet das Instrument für die öffentliche Hand?

Mit dem neuen Instrument wird ein ergänzendes Finanzierungsinstrument für energetische Erneuerungen auf der Basis einer Public-Private Partnership geschaffen. Das Instrument ermöglicht und vergünstigt Energiedarlehen aufgrund einer Bürgschaft durch die öffentliche Hand. Der Staat zahlt nur bei Ausfall der Darlehen. Erfolgreiche Instrumente auf der Basis von Bürgschaften der öffentlichen Hand sind u.a. die Emissionszentrale Gemeinnütziger Wohnungsbau (EGW) und der Technologiefonds des Bundesamts für Umwelt (BAFU).

Was bedeutet das Instrument für die Eigentümer/innen?

Weil die Amortisationsdauer näher an der Lebensdauer der Massnahmen liegt, und damit deutlich länger sein kann als bei üblichen Hypotheken, ist die jährliche Belastung tiefer. Die Tragbarkeit ist damit eher gegeben und die Rentabilitätsrechnung orientiert sich an einem längeren Zeithorizont. Über diesen längeren Zeithorizont betrachtet, sind die Massnahmen meist rentabel, wie dies auch in den einschlägigen Beratungstools für energetische Massnahmen aufgezeigt wird.

Welches ist die Zielgruppe des Instruments?

Zielgruppen des Instruments sind Eigentümer/innen, welche ihr Haus energetisch erneuern möchten, dies aber aus finanziellen Gründen nicht können - oder nicht wollen. Das Instrument könnte also auch die Investitionskonkurrenz reduzieren, indem diese Energiedarlehen zusätzlich zu den bestehenden Krediten vergeben werden könnten. Grund dafür ist wie erwähnt, dass die Amortisation günstiger ausfällt als bei üblichen Krediten, und dass durch die energetischen Massnahmen Kosteneinsparungen erzielt werden können.

Energetische Erneuerungen werden meist über Hypotheken finanziert. Das Problem der Tragbarkeit von (zusätzlichen) Hypotheken besteht vor allem für zwei Gruppen von Eigentümer/innen, für die Altersgruppe zwischen 30 und 40 Jahren («junge Familien»), und für diejenige über 65 («Rentenbezüger/innen»). Investitionskonkurrenzen sind jedoch Hindernisse bei vielen privaten Hauseigentümern.

Wie kann das Instrument Subventionen ergänzen?

Subventionen sind grundsätzlich ein wirksames Instrument für die Förderung von energetischen Massnahmen. Aus Sicht der öffentlichen Hand stellen sich allerdings auch Probleme: es handelt sich immer um eine A-Fonds-perdu-Finanzierung, und es bestehen hohe Mitnahmeeffekte. Zudem dürfte es auf lange Sicht schwierig sein, genügend Mittel bereitzustellen, um alle notwendigen Erneuerungen zu fördern.

Subventionen lösen das Problem der hohen Anfangsinvestitionen und das Problem der fehlenden Tragbarkeit nur bedingt oder gar nicht. Weiter kommt dazu, dass gerade gut situierte Eigentümer/innen tendenziell höhere Mitnahmeeffekte verursachen, weil sie die Erneuerung gut auch ohne diese Subventionen durchführen könnten.

Das Instrument würde daher die Subventionen dort ergänzen, wo sie nicht zum Tragen kommen (fehlende Tragbarkeit) und es würde die öffentliche Hand auf längere Frist finanziell entlasten.

Welche Risiken hat das Instrument?

Die Abschätzung der finanziellen Risiken, welche für die öffentliche Hand entstehen könnten, ist ein zentraler Punkt bei der Beurteilung des Instruments. Aufgrund erster Abschätzungen und aufgrund ausländischer Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten werden die Risiken als gering eingeschätzt. Für eine seriöse Einschätzung des Instruments, und vor allem auch für das Design des Instruments (wer soll die Darlehen erhalten, wer trägt welches Risiko, Preisgestaltung, Prozessabläufe, etc.) müssen die finanziellen Risiken modelliert und unter verschiedenen Annahmen getestet werden. Diese Risikomodellierung ist noch nicht erfolgt.

Wie soll das Instrument konkret ausgestaltet werden?

Das Instrument umfasst verschiedene Prozesse: Information, Bonitätsbeurteilung, Vergabe und Rückzahlung der Energiedarlehen, Umgang mit Darlehensausfällen, Beschaffung der finanziellen Mittel, Energieberatung, Plausibilitätscheck der energetischen Massnahmen, sowie Erfolgskontrolle und Monitoring. Die grundlegende Funktionsweise des Instruments ist in der folgenden Figur dargestellt. Die Ausgestaltung des Instruments mit konkreten Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Pflichten und Rechten muss anhand der lokalen Gegebenheiten definiert werden.

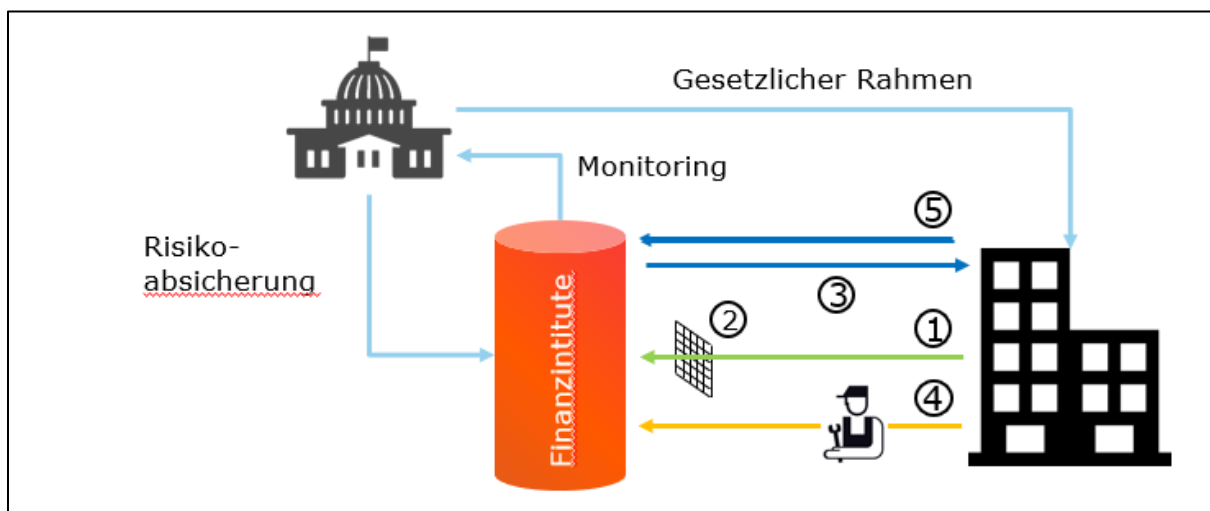


Abbildung 1: Funktionsweise des Instruments

Aus Sicht der Eigentümerschaft sieht der Ablauf folgendermassen aus:

1. Finanzierungsanfrage Hauseigentümer*in
2. Plausibilitätscheck der Massnahmen
3. Energiedarlehen wird verliehen
4. Handwerker*in bestätigt die Ausführung
5. Rückzahlung über die Lebensdauer des Bauteils in jährlichen Raten

Das Ziel des Instruments besteht darin, durch Information/Beratung in Kombination mit einem Energiedarlehen einen Beitrag zu leisten zur Beschleunigung der energetischen Erneuerung der Gebäude.

Justus Gallati, justus.gallati@hslu.ch

Christian Zeyer, christian.zeyer@swisscleantech.ch

Luzern, 7.2.2022

Neue Modelle zur flexiblen, langfristigen Finanzierung von energetischen Modernisierungen («ModFin»)

Vorprojekt

Schlussbericht

Projektpartner*innen:

- Kanton Bern
- Stadt Bern
- Kanton Zürich
- Kanton Luzern
- Stadt Luzern
- Berner Kantonalbank AG
- PostFinance AG

Autoren:

- Justus Gallati, Hochschule Luzern Wirtschaft
- Marcus Drometer, Hochschule Luzern Wirtschaft
- Marvin King, Hochschule Luzern Technik & Architektur
- Isa Cakir, Universität Zürich, Zentrum für Unternehmensverantwortung und Nachhaltigkeit
- Christian Zeyer, swisscleantech

Begleitgruppe:

Thomas	Rosenberg	Kanton Bern
Adrian	Stiefel	Stadt Bern
Stefan	Muster	Kanton Zürich
Marie-Laure	Pesch	Stadt Zürich
Jules	Gut	Kanton Luzern
Bernhard	Gut	Stadt Luzern
Sibylle	Sautier	Stadt Luzern
Hans	Leuthold	Berner Kantonalbank AG
Lukas	Kyburz	PostFinance AG
Thomas	Ammann	HEV Schweiz
Agnete	Skytte	Expertin Kostenplanung
Marc	Bätschmann	energie-cluster.ch
Andreas	Meyer	MINERGIE
Markus	Weber	KGTV /My Energy Scout
Hansruedi	Flückiger	Experte Gebäuderenovationen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Zielsetzung.....	2
3	Zusammenfassung der Ergebnisse und weiteres Vorgehen	3
4	Bedarf für ergänzendes Instrument	6
4.1	Hemmnisse für energetische Erneuerungen.....	6
4.2	Der Aspekt der Langfristigkeit	7
4.3	Lösungsansatz	8
5	Beispiele von ergänzenden Finanzierungsinstrumenten	10
5.1	Energiesparfonds, Niederlande	10
5.2	Bürgschaftsmodelle	10
5.3	Folgerungen.....	11
6	Konkrete Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments.....	13
6.1	Lösungsansatz.....	13
6.2	Grundsätze (unabhängig vom gewählten Modell).....	14
6.3	Vergleich der Modelle	15
7	Organisationsform	17
8	Zielgruppe und Potenzial	19
8.1	Eigengenutzte Wohngebäude	19
8.2	Mietliegenschaften	19
9	Beurteilung der Risiken	21
10	Rahmenbedingungen für Kreditvergabe	23
10.1	Absicherung der Kreditverträge.....	23
10.2	Rechtliche Rahmenbedingungen, Aufsichtspflicht.....	23
11	Musterobjekte und Massnahmen der Gebäudestrategie.....	24
12	Weiteres Vorgehen	26
13	Projektteam	27
14	Literaturverzeichnis.....	28

Abbildungen

Abbildung 1: Modelle der Kreditvergabe (Übersicht)	4
Abbildung 2: Modelle der Kreditvergabe.....	13

Tabellen

Tabelle 1: Vergleich der beiden Modelle (Kreditgebermodell, Versicherungsmodell)	16
Tabelle 2: Vergleich der Organisationsformen	18
Tabelle 3: Mustergebäude eines EFH und MFH im Vergleich des Gebäudelayouts	24
Tabelle 4: Investitionskosten in Bezug zu Sanierungsmassnahmen der Mustergebäude im Vergleich.....	24
Tabelle 5: Lebensdauer der Bauteile und Mehrwertberechnung (2Mehrwert gemäss mietrechtspraxis/mp)....	25

1 Ausgangslage

Die energetische Erneuerung bzw. Modernisierung der Gebäude in der Schweiz verläuft weiterhin zu langsam, um die Klimaziele der Schweiz innerhalb der gesetzten Fristen zu erreichen. Noch immer werden rund 2/3 der Gebäude mit fossilen Brennstoffen beheizt und beim altersbedingten Ersatz der Heizung wird diese grösstenteils wieder durch fossile ersetzt, anstatt auf erneuerbare Systeme zu wechseln. Mit verschiedenen Programmen wird daher eine Beschleunigung dieser Erneuerung auf unterschiedlichen Ebenen von Bund und Kantonen bzw. Städte und Gemeinden angestrebt. Allerdings zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, dass damit die erwünschte Erhöhung der energetischen Sanierungsrate nicht erreicht wird.

Bezüglich Stossrichtungen können zwei idealtypische Strategien ausgemacht werden: Die eine besteht in einer umfassenden Modernisierung, bei denen nicht nur die Wärmeerzeugung ausgetauscht wird, sondern auch das Gebäude energetisch optimiert wird. Diese umfassende Modernisierung bringt jedoch einen relativ grossen Kapitalaufwand mit sich. Die andere Strategie besteht darin, die Gebäudehülle weitgehend so zu belassen, wie sie ist, jedoch die Ölheizung durch eine leistungsstarke Wärmepumpe oder eine Pellet Heizung zu ersetzen. Die letztere Strategie führt dazu, dass der Leistungsbedarf im Winter weiterhin hoch bleibt und sich damit eine Knappheit auf dem Markt für Energieträger abzeichnen wird. Dies wirkt sich insbesondere nachteilig auf die Stromversorgung aus.

Trotz der allgemeinen Vorteile werden umfassende Modernisierungen, bei denen nicht nur die Wärmeerzeugung ausgetauscht wird, sondern auch das Gebäude energetisch optimiert wird, selten gewählt. Ein entscheidender Grund hierfür ist, dass die Rentabilität solcher Massnahmen durch die Bauherrschaft bzw. die Eigentümer*innen oft als ungenügend wahrgenommen wird. Bei diesen Überlegungen spielt der Zeithorizont, der für die Finanzierung und die Beurteilung der Rentabilität zu Grunde gelegt wird, eine wichtige Rolle. Längere Zeithorizonte lassen eine bessere Rentabilität erwarten, erhöhen aber tendenziell die Risiken und stellen höhere Anforderungen an die Qualität der ausgeführten Massnahmen.

Bisher gibt es in der Schweiz keine Finanzierungsinstrumente mit einem Zeithorizont von 20-40 Jahren, denn solche Anlagen werden vom Kapitalmarkt als unsicher und risikoreich eingestuft. Die Grundidee für das Projekt «ModFin» besteht darin, dass die öffentliche Hand diese Lücke schliessen und die langfristigen Risiken absichern könnte. Die öffentliche Hand würde damit als «Enabler» auftreten und könnte so energetische Modernisierungen ermöglichen, welche ohne diese Absicherung nicht vorgenommen würden. Dazu sollen Kredite für energetische Erneuerungen mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis in Ergänzung zu bzw. aufbauend auf bestehenden Instrumenten vergeben werden. Der Vorteil für den Staat besteht nicht nur im Beitrag zur Zielerfüllung des Pariser Klimaabkommens, sondern gleichzeitig auch in der besseren Stabilität der Schweizer Strom- und Energieversorgung während des Winterhalbjahres. Darüber hinaus könnten sich durch den vereinfachten Zugang zur Finanzierung für die Bauwirtschaft neue Impulse oder Businessmodelle ergeben, die mehr in Richtung eines «One-Stop-Shop-Ansatzes»¹ gehen.

¹ Gesamtberatungskonzept über eine Anlaufstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Modernisierung von Gebäuden «One-Stop-Shop»; Relevante Themenbereiche sind Erneuerungsstrategien, Energie, Komfort, Bauphysik, Dämmung, Gebäudetechnik, Baugesetz, Ausnützungspotenziale, Wirtschaftlichkeit, Kostenplanung, Förderung, Projektmanagement etc.

2 Zielsetzung

Das Ziel des Vorprojekts besteht in der Vorbereitung einer marktnahen Umsetzung eines neuen, langfristigen Finanzierungsmodells. Im Rahmen dieses Vorprojekts sollen die Fragestellungen für das Hauptprojekt sowie die Interessen aller Projektpartner*innen geklärt werden. Dazu gehören etwa folgende Aspekte:

- Zielgruppe(n)
- Konkrete Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments
- Risiken und deren Absicherung
- Marktpotenzial (unter Berücksichtigung verschiedener Varianten der Ausgestaltung des Instruments)
- Zusammenspiel Privatwirtschaft – öffentliche Hand
- Rollen der verschiedenen Stakeholder
- Synergien/Konkurrenz mit anderen Produkten oder Instrumenten
- Datengrundlagen (geeignete Gebäude, Sanierungskosten, Risikobeurteilung und Risikoselektion, Monitoring, etc.)
- Qualitätssicherung
- Akzeptanz am Markt
- Kommunikationsstrategie.

Ziel des Vorprojekts ist es, diese Fragen in angemessener Tiefe zu klären, so dass ein Hauptprojekt gestartet werden kann. Im Verlauf des Vorprojekts hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, das Hauptprojekt (Pilotprojekt) in zwei Phasen aufzuteilen. In einer ersten Phase sollen die konkreten Modalitäten an einem kleinen Pilotprojekt «durchgespielt» werden, während die zweite Phase bereits einen ersten «Roll-out» beinhalten soll.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse und weiteres Vorgehen

Wir fassen im Folgenden die Ergebnisse des Vorprojekts mit Bezug auf die eingangs formulierten Ziele zusammen:

- *Zielgruppe(n), Potenziale*

Das Instrument zielt in erster Linie auf zwei Segmente: auf Einfamilienhäuser und auf Mehrfamilienhäuser von privaten Eigentümer*innen. Nach Schätzungen der Hochschule Luzern sind rund 350'000 EFH energetisch nicht saniert sind.² Der Heizwärmebedarf von EFH liegt mit einem 2,5-fachen Verbrauch deutlich über demjenigen von Wohnungen in MFH für vergleichbare Bauperioden.³ Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt in grösseren Gebäuden (MFH) mit über 5 Wohnungen. Die Hälfte der Mietwohnungen gehört privaten Eigentümer*innen. Studien zeigen, dass private Eigentümer*innen eher Unterstützung bei der energetischen Erneuerung benötigen als Institutionelle und Wohnbaugenossenschaften. Die Kreditsituation dieser beiden Segmente – und damit die potenzielle Nachfrage nach dem hier skizzierten Instrument – konnte im Vorprojekt nicht untersucht werden.

- *Konkrete Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments*

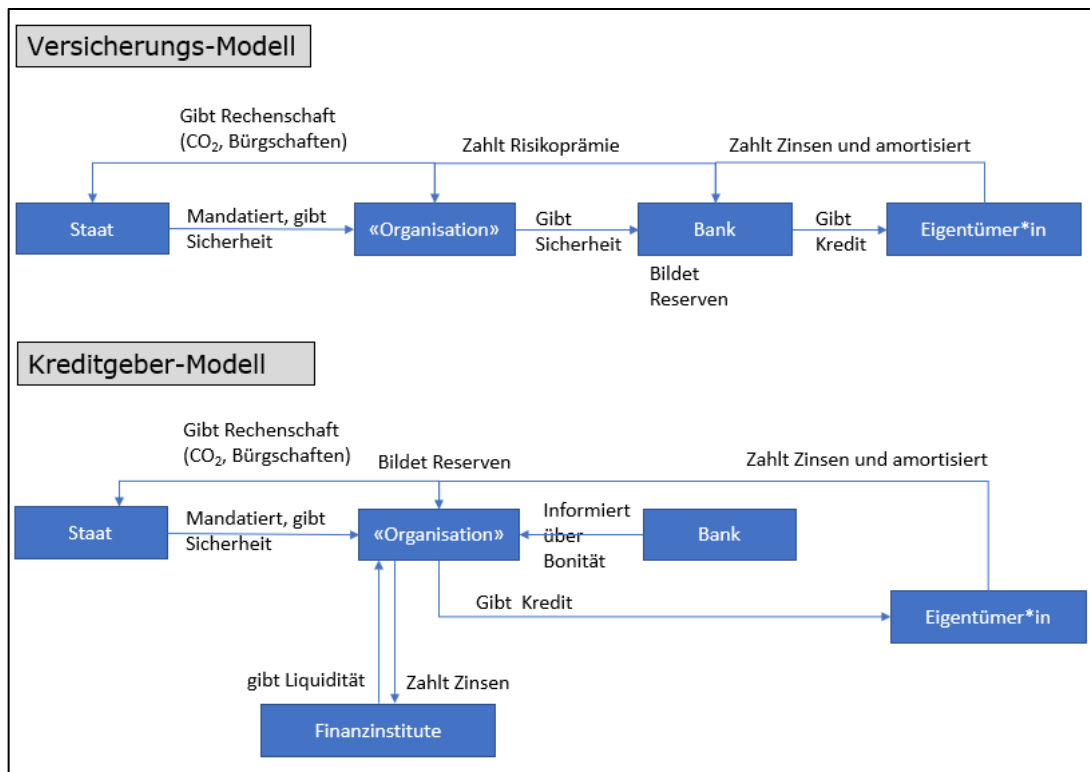
Ziel ist es, langfristige Finanzierungsmöglichkeiten für energetische Erneuerungen zu schaffen, um durch die Langfristigkeit eine bessere Rentabilität und damit eine bessere finanzielle Tragbarkeit zu erreichen. Die Amortisationszeiten der Finanzierung sollten näher bei der Lebensdauer der Modernisierungsmassnahmen liegen.

Bisher gibt es in der Schweiz keine Finanzierungsinstrumente mit einem langen Zeithorizont (20-40 Jahre), denn solche Anlagen werden vom Kapitalmarkt als unsicher und risikoreich eingestuft. Je höher das Risiko eingeschätzt wird, desto höher werden die Zinsen am Kapitalmarkt sein. Dadurch würden die langfristigen Darlehen für Eigentümer*innen zwangsläufig unattraktiv. Hier kann die öffentliche Hand einspringen und die entstehenden Risiken absichern. Indem die öffentliche Hand einen Teil des langfristigen Risikos übernimmt, erzielt sie im Gegenzug eine höhere Rate an energetischen Sanierungen –und einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele». In diesem Sinn handelt es sich um einen Risikoabtausch: ein (beschränktes) finanzielles Risiko gegen das Risiko, die Klimaziele nicht zu erreichen.

Für die konkrete Ausgestaltung des Instruments wurden zwei Modelle entwickelt, das «Versicherungsmodell» und das «Kreditgebermodell» (Abbildung 1: Modelle der Kreditvergabe). Die Form der Absicherung durch die öffentliche Hand ist unabhängig von diesen beiden Modellen und kann in einer Bürgschaft bestehen oder auch in der Bereitstellung von Eigenkapital für das hier skizzierte Finanzierungsinstrument. Je nach gewähltem Modell erhält die «Organisation» eine unterschiedliche Rolle. Im Rahmen des Vorprojekts konnte kein Modell favorisiert werden. Das «Versicherungsmodell» dürfte näher an bekannten Prozessen bei der Kreditvergabe durch die Banken liegen, während das «Kreditgebermodell» einen grösseren Gestaltungsspielraum aufweist. Das könnte möglicherweise aber auch einen grösseren Entwicklungsaufwand nach sich ziehen.

² Vgl. Abschnitt 8.1 Eigengenutzte Wohngebäude, Abs. 2

³ Vgl. Abschnitt 8.1 Eigengenutzte Wohngebäude, Abs. 4



- *Risiken und deren Absicherung*

Zur Abschätzung der Risiken, welche sich durch das Finanzierungsinstrument ergeben würden, wurde ein methodisches Vorgehen entwickelt und anhand allgemein verfügbarer Informationen plausibilisiert. Diese Abschätzungen müssten in einem nächsten Schritt zusammen mit Finanzinstituten diskutiert und verifiziert werden. Dazu würden auch die Berücksichtigung möglicher «worst-case» Szenarien gehören.

- *Marktpotenzial (unter Berücksichtigung verschiedener Varianten der Ausgestaltung des Instruments)*

Das Marktpotenzial des Instruments konnte im Rahmen des Vorprojekts noch nicht abgeschätzt werden. Dazu wären Interviews (z.B. mit Vertreter*innen der Finanzwirtschaft oder auch mit Energieberater*innen), Fokusgruppen (z.B. mit Hauseigentümer*innen) oder eine Umfrage (Hauseigentümer*innen) geeignet. Je nach gewählter Methode bzw. Zielgruppe muss das Instrument vorgängig angemessen entwickelt sein. Dies dürfte nach unserer Einschätzung nur in Zusammenarbeit mit Banken bzw. Finanzinstituten möglich sein.

- *Zusammenspiel Privatwirtschaft – öffentliche Hand, Rollen der verschiedenen Player*

Die Rollen von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand konnten im Grundsatz geklärt werden. Je nach gewähltem Modell erhält die «Organisation» eine unterschiedliche Rolle, und sie kann näher oder weiter entfernt von der öffentlichen Hand liegen. Das Potenzial für neue Businessmodelle aufgrund des hier skizzierten Instruments wird nach wie vor als bedeutend eingeschätzt, konnte im Rahmen des Vorprojekts aber nicht vertieft werden.

- *Synergien/Konkurrenz mit anderen Produkten oder Instrumenten*

Eine erste Einschätzung zeigt, dass tendenziell eher von einer Synergie und weniger von einer Konkurrenz auszugehen ist. Dieser Aspekt dürfte allerdings stark von der konkreten Ausgestaltung abhängen und müsste in einem weiteren Schritt mit Banken abgeklärt werden.

- *Datengrundlagen (geeignete Gebäude, Sanierungskosten, Risikobeurteilung und Risikoselektion, Monitoring, etc.)*

Für die beiden wichtigsten Segmente (EFH und MFH jeweils im Privateigentum) wurden zwei Mustergebäude beschrieben und deren Sanierungskosten abgeschätzt. Diese Ausführungen zeigen die Höhe der Investitionskosten und deren mögliche Reduktion durch Förderung und steuerliche Abzüge. Aufgrund der Tatsache, dass diese kantonal stark unterschiedlich sein können, ist nur eine Bandbreite angegeben, auf eine Quantifizierung wurde verzichtet.

- *Qualitätssicherung*

Die Qualitätssicherung wird allgemein als wichtig erachtet, aufgrund des aktuellen Stands im Vorprojekt jedoch nicht vertieft.

- *Kommunikationsstrategie*

Die Kommunikationsstrategie ist Teil des Pilotprojekts und wurde im Rahmen des Vorprojekts nicht weiterverfolgt.

Abschliessendes Fazit

Die Diskussion in der Begleitgruppe hat gezeigt, dass aus Sicht der Städte wie auch aus Sicht der Kantone ein bedeutendes Interesse am hier untersuchten Instrument besteht. Bei den Städten stehen erwartungsgemäss die Mehrfamilienhäuser im Vordergrund. Aus diesem Grund sollte dieses Segment in der weiteren Entwicklung eine hohe Priorität erhalten, auch wenn ungelöste Probleme bezüglich der Vermieter-/Mieter-Situation bestehen. Hier wäre es zielführend, pragmatische Ansätze für die Frage der Aufteilung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Massnahmen zu suchen, um auf diese Weise das Vermieter-/Mieter-Dilemma im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu entschärfen.

Pilotprojekt

Es wird vorgeschlagen, ein Pilotprojekt zu starten, in welchem anhand einzelner Gebäude der ganze Prozess der Kreditvergabe und der Absicherung durch die öffentliche Hand «durchgespielt» werden kann. Vorgesehen sind energetische Sanierungen in den Städten Luzern und Bern. Damit könnte der Mechanismus der Absicherung plausibel, verständlich und praktikabel umgesetzt werden. Aufgrund der Komplexität des Instruments dürfte dies eine wichtige Voraussetzung für die Kommunikation und für weitere Marktabklärungen darstellen.

Eckpunkte dieses Pilotprojekts:

- Auswahl geeigneter Gebäude, bzw. Eigentümer*innen durch die beteiligten Städte
- Vorgehen nach dem «Versicherungsmodell» mit Kreditvergabe über die «Hausbank» der beteiligten Eigentümer*innen
- Absicherung durch die öffentliche Hand wird auf vertraglicher Ebene zwischen öffentlicher Hand und Bank geregelt (z.B. Errichtung eines Sperrkontos). Ziel muss es sein, dass trotz einer «ad hoc-Regelung» die Absicherung und die Rückzahlung, bzw. Amortisation über die vereinbarte lange Frist gewährt sind.
- Kreditkonditionen, Rückzahlungsbedingungen, Absicherung gegenüber Ausfall von Darlehen (Default), Umgang mit Handänderungen, etc. werden vertraglich festgelegt.

4 Bedarf für ergänzendes Instrument

4.1 Hemmnisse für energetische Erneuerungen

Entscheidende Hemmnisse für Eigentümer*innen und Investor*innen in Bezug auf energetische Erneuerungen des Gebäudeparks in der Schweiz sind vielschichtig und werden auf strategischer Ebene breit diskutiert. Häufig übersteigen die energetischen Erneuerungen die finanziellen Möglichkeiten der privaten Eigentümer*innen bzw. die potenziellen Massnahmen werden aufgrund der Rentabilität und mangelnder Rückstellungen nicht ausgeführt. Informationsbezogene Hemmnisse und umfangreiche Bauvorschriften können sich teilweise ebenfalls negativ auf ein Erneuerungsvorhaben auswirken.

Die Sensibilisierung zum Thema Energieeffizienz und CO₂-Kompensation muss nach wie vor bzw. verstärkt geschehen, da die Erneuerungsrate künftig weiter stark gesteigert werden muss, um die Ziele des Bundes⁴ zu erreichen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Sicherstellung der Stromversorgung im Winter zu einer grossen Herausforderung werden dürfte. Verschiedene Analysen sprechen von einem durch die schweizerische Produktion ungedeckten Strombedarf im Winter von bis zu 20 TWh, was einem Drittel der aktuellen schweizerischen Strombedarfs über das ganze Jahr entspricht.

Allgemein besteht ein Mangel an ganzheitlichen Erneuerungsmassnahmen. Die energetische Sanierung der Gebäudehülle steht bei Investitionsentscheiden primär nicht im Vordergrund.⁵ Vielmehr steht der Werterhalt durch Austausch der (Bau-)Teile und Auffrischen von Oberflächen innen wie aussen im Fokus von Instandstellungsarbeiten (Pinselsanierung). Nach Ablauf der technischen Lebensdauer findet häufig nur ein Ersatz der Bauteile statt. Bei energetischen Sanierungen der Gebäudehülle treten, neben einem monetären Effekt aus energetischem Gewinn, vor allem auch qualitative Mehrwerte auf, welche eine Steigerung der Behaglichkeit und des Komforts zur Folge haben. Gerade diese sogenannten «weichen Kriterien» lassen sich monetär jedoch nur schwer erfassen und nicht in eine wirtschaftliche Betrachtung einbeziehen. Da die Investitionen sich erst nach längerer Zeit refinanzieren, besteht bei nicht selbstbewohnten Objekten der Zwiespalt, dass der Energiebedarf bzw. die Verbrauchskosten dauerhaft sinken, jedoch der direkte Mehrwert nur mieter*innenseitig abfließt. Innerhalb dieses «Vermieter-Mieter-Dilemmas» bestehen andererseits auch Fälle, bei denen die wertvermehrenden Investitionen, welche auf den Mietzins überwältigt werden dürfen, sich nicht mieter*innenseitig über die reduzierten Energiekosten amortisieren lassen. Häufig sind also Mieter*innen mit einer Nettomehrbelastung konfrontiert.⁶

Ein weiteres Hemmnis ist, dass für Eigentümer*innen bzw. Investor*innen die langfristige Reduktion der Betriebskosten sehr unsicher ist. Hierbei spielt die Marktsituation eine entscheidende Rolle und weniger der Energiepreis selbst. Die Zahlungsbereitschaft für Sanierungen ist prinzipiell gross: Es ist jedoch für die Eigentümer*innen nur schwer einzuschätzen, ob sich die geplanten Massnahmen auch wirklich rentieren.⁷ Der Aspekt der Unsicherheit, ob sich Erneuerungen noch rentieren, wird als Hinderungsgrund oder Problem für ältere Eigentümer*innen bestätigt.⁸

Fehlender Zugang zu Krediten für diese Altersgruppe ist ebenfalls ein gut dokumentiertes Hindernis. Allerdings sind kaum Informationen vorhanden über den Anteil der Besitzer*innen, welche eine Erneuerung vornehmen möchten bzw. wollten, aber keinen Zugang zu Kredit erhalten. Massnahmen für bessere Kreditmöglichkeiten für Personen im Rentenalter erhielten in einer Bevölkerungsbefragung hohe Zustimmung (37%).⁹

Empirische Studien weisen darauf hin, dass ältere Liegenschaften eher im Besitz von älteren Eigentümer*innen sind. Diese Liegenschaften sind in der Tendenz wenig saniert, und es bestehen eher Probleme mit Finanzierung und/oder es ist ein geringes Interesse an einer energetischen Erneuerung vorhanden.¹⁰

⁴ Energiestrategie 2050: Am 21. Mai 2017 hat das Stimmvolk das revidierte Energiegesetz angenommen.

⁵ King et al. 2019

⁶ Kägi 2014

⁷ Baur et al. 2004, Ott et al. 2006

⁸ Rütter et al. 2019. S. 6.

⁹ Rütter et al. 2019. S. 11.

¹⁰ Rieder et al. 2020

Diese Untersuchungen zeigen auch, dass Subventionen gegenüber Darlehen tendenziell bevorzugt werden. Allerdings müssten diese Subventionen sehr hoch sein, damit die gewünschten Investitionen dann auch ausgelöst werden. Das «Basler Modell» zur Förderung des Ersatzes alter Heizungsanlagen und für den verstärkten Anschluss an ein Wärmenetz (oder die Installation einer Wärmepumpe) geht im Prinzip in diese Richtung. Es besteht darin, dass die Fördersätze für den Anschluss an ein Wärmenetz oder die Installation einer Wärmepumpe so weit erhöht werden, dass diese Massnahmen in fast allen Fällen aus Kund*innen-sicht finanziell attraktiver werden als eine fossile Lösung.¹¹ Eine solche Vorgehensweise ist jedoch mit einem sehr hohen Mittelabfluss für die öffentliche Hand verbunden. Darüber hinaus ist von sehr grossen Mitnahmeeffekten auszugehen. Personen, die aus anderen Gründen bereits beschlossen haben auf eine CO₂-freie Heizung zu setzen, werden ebenfalls von den Subventionen profitieren.

Verschiedene Banken bieten Kredite zu Vorzugskonditionen für energetische Erneuerungen an. Die Berner Kantonalbank (BEKB) beispielsweise bietet eine «Renovationshypothek Eco» an, die für energetische Sanierungen wie Wärmedämmung, Solaranlagen, Heizsysteme und Fensterersatz verwendet werden kann. Nach Aussage von Hans Leuthold (BEKB) besteht allerdings keine grosse Nachfrage nach diesem Produkt. Mit der im April 2021 gestarteten, modular aufgebauten Ausbildungs- und Lernoffensive zum Thema Nachhaltigkeit sollen die Finanzcoaches der BEKB noch mehr sensibilisiert werden, damit Nachhaltigkeit zum festen Bestandteil im Dialog mit den Kundinnen und Kunden wird.

4.2 Der Aspekt der Langfristigkeit

Immobilien haben eine lange Lebensdauer, häufig wird unterschieden zwischen technischer Lebensdauer und wirtschaftlicher Nutzungsdauer.¹² Für eine langfristige Betrachtung spielt sowohl die Bauteillebensdauer als auch die Nutzungsdauer des Gebäudes eine Rolle. Die Bausubstanz der konstruktiven Elemente hat eine Lebensdauer von mindestens 60 bis 100 Jahren. Aufgrund des baukulturellen Werterhalts bestehen in der Schweiz aber auch viele ältere Gebäude.

Umfassende Sanierungen finden jeweils alle 30 bis 40 Jahre statt, hierbei spielt die Lebensdauer einzelner Elemente wie Fenster und Wärmedämmung (Gebäudehülle) und der Ausbau eine entscheidende Rolle. Im internationalen Vergleich ist der Baustandard in der Schweiz sehr hoch (wenn nicht führend). Auch von Seite Bauherr*in und Mieter*in besteht ein hoher Anspruch, den es in der Schweiz zu erfüllen gilt.

Themen wie Komfort, Ästhetik, Sicherheit sowie soziale und ökologische Auswirkungen lassen sich nicht oder nur sehr schwer wirtschaftlich berechnen,¹³ spielen aber für den Investitionsentscheid eine grosse Rolle. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsrechnungen wird mit dem Auftraggeber*in eine Betrachtungsperiode vereinbart, diese richtet sich in der Regel nach der Art des Objektes und nach den Zielsetzungen der Investor*in,¹⁴ letztere entspricht der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Immobilie. Betrachtungsdauern über 50 Jahre werden aufgrund zunehmender Ungenauigkeit in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach SIA 480 nicht empfohlen.

Das Interesse einer langfristigen Betrachtung ist in der Schweiz zunehmend festzustellen. Gerade in der Lebenszykluskostenberechnung (LCC) und Ökobilanzierung stellen Lebensdauern von Bauteilen künftig eine entscheidende Grösse für den Investitionsentscheid für Erneuerungen dar.¹⁵ Gebäudespezifische Informationen (z.B. GEAK), welche dazu dienen, langfristige Investitionsentscheidungen bei Eigentümer*innen zu verankern, sind bisher allerdings freiwillig.¹⁶ «Richtig» rechnen berücksichtigt also längere Zeiträume, geschieht aber bisher weitgehend aus eigenem Antrieb (siehe dazu Kapitel 4.3 und den Hinweis auf www.dammen-nicht-nur-malen.ch).

¹¹ Regierungsratsbeschluss Kanton Basel-Stadt 2020

¹² Kalusche et al. 2004

¹³ SIA 2004

¹⁴ SIA 2004, S. 14

¹⁵ Perret & King et al. 2020

¹⁶ GEAK ist in einigen Kantonen in bestimmten Situationen obligatorisch: <https://www.geak.ch/de/der-geak/fragen-antworten/geak-allgemein/>

4.3 Lösungsansatz

Wie einführend erläutert ist die Finanzierung nicht das einzige, aber eines der wesentlichen Hemmnisse bei energetischen Modernisierungsmassnahmen. Die Rentabilität einer energetischen Sanierungsmassnahme wird durch die Differenz von Sanierungskosten und Energieeinsparungen (plus Steuervorteilen und Fördergeldern) bemessen.

Solange Eigentümer*in bzw. Bauherr*innen über ausreichende eigene Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, kommt es ökonomisch gesehen darauf an, diese auf die korrekte Berechnung der Rentabilität (plus Komfortverbesserungen und Wertsteigerungen) hinzuweisen. Allerdings ist die konkrete Umsetzung auch hier mit einem individuellen Entscheidungsfindungsprozess und damit von psychologischen Faktoren verbunden. Die hohen einmaligen Zahlungen können im Vergleich zu den geringen monatlichen Zahlungen abschreckend wirken, auch wenn diese ökonomisch äquivalent sind.¹⁷ Umgekehrt kann eine Abneigung gegenüber (langfristigen) Darlehen dazu führen, dass diese abgelehnt werden, auch wenn es einen ökonomischen Vorteil darstellen würde.

Vor allem aber wird die Rentabilität energetischer Sanierungsmassnahmen nicht korrekt wahrgenommen, wenn der Betrachtungszeitraum auf die Laufzeit des Finanzierungsinstruments beschränkt wird. Grundsätzlich muss die gesamte Lebensdauer der Massnahme betrachtet werden, d.h. die Rentabilität sollte sich an der Lebensdauer der Bauteile orientieren. Da die am Markt gängigen Kreditlaufzeiten (10-15 Jahre) deutlich unter der Lebensdauer der Bauteile (30-40 Jahre) liegen, kalkulieren viele Hauseigentümer*innen fälschlicherweise mit zu kurzen Amortisationszeiten. In der Rentabilitätsberechnung wird dabei übersehen, dass Bauteile nach erfolgter Abschreibung ihre Funktion weiter erfüllen - beispielsweise spart eine Dämmung weiterhin Energie. Auf Basis falscher Einschätzungen werden Massnahmen nicht umgesetzt, obwohl Investitionen rentabel sind und die Hauseigentümer*innen bereits über ausreichende Mittel bzw. Finanzierungsmöglichkeiten verfügen. Hier setzt auch die Kampagne von EnergieSchweiz zur korrekten Berechnung der Rentabilität an,¹⁸ allerdings wird damit ausschliesslich auf die Überzeugungskraft besserer Informationen gesetzt.¹⁹ Der hier vorgestellte Ansatz geht darüber hinaus und zielt darauf ab, reale langfristige Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Strategie des Bundesamtes für Energie BFE auf die Information der Hauseigentümer*innen zu setzen, ist hilfreich, jedoch nicht ausreichend. Viele Eigentümer*innen sind auf eine externe Finanzierung angewiesen, da oft keine ausreichenden Rücklagen im Rahmen einer strategischen Bewirtschaftung vorhanden sind (z.B. Erneuerungsfonds von Stockwerkeigentümer*innen-Gemeinschaften).²⁰ In diesem Fall kommt es nicht nur darauf an, ob die Massnahme rentabel ist, sondern auch auf deren Tragfähigkeit, d.h. ob monatlich genügend liquide Mittel für Zins und Tilgung zur Verfügung stehen. Je länger die Laufzeit der Finanzierung, umso geringer ist die monatliche Belastung und desto wahrscheinlicher ist es, dass die monatlichen Energieeinsparungen die monatlichen Belastungen weitgehend decken, d.h. dass die Massnahme als lohnenswert erscheint und umsetzbar ist. Hier reichen die am Markt vorhandenen mittelfristigen Finanzierungslösungen wiederum nicht aus, da die Rückzahlung in diesen Fällen meist innerhalb von 15 Jahren erfolgen muss.

Gelingt es, die Abschreibung von energetischen Massnahmen über Lebenszykluszeiten vorzunehmen, verbessert sich die Tragbarkeitsrechnung der Banken, da die jährlichen Kosten sinken. Dies macht den Weg frei für eine Finanzierung. Kann beispielsweise eine Massnahme mit Kosten von Fr. 100'000 bei 3 % über 30 Jahre statt über 15 Jahre abgeschrieben werden reduzieren sich die jährlichen Kosten um 40% von CHF 8400 auf CHF 5100.

Bisher gibt es in der Schweiz keine Finanzierungsinstrumente mit einem so langen Zeithorizont, denn solche Anlagen werden vom Kapitalmarkt als unsicher und risikoreich eingestuft. Je höher das Risiko eingeschätzt wird, desto höher werden die Zinsen am Kapitalmarkt sein. Dadurch würden die langfristigen Darlehen für

¹⁷ In der Verhaltensökonomie wird dieses Verhalten als "mental accounting" bezeichnet.

¹⁸ www.daemmen-nicht-nur-malen.ch

¹⁹ EnergieSchweiz bzw. das Online-Tool www.daemmen-nicht-nur-malen.ch berücksichtigt sowohl Lebensdauern der verwendeten Materialien und Bauteile als auch den notwendigen Unterhalt

²⁰ Bruni et al. 2010

Eigentümer*innen automatisch unattraktiv. Hier kann die öffentliche Hand einspringen und die entstehenden Risiken absichern. Indem die öffentliche Hand einen Teil des langfristigen Risikos übernimmt, erzielt sie im Gegenzug eine höhere Rate an energetischen Sanierungen – und einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele». In diesem Sinn handelt es sich um einen Risikoabtausch: ein (beschränktes) finanzielles Risiko gegen das Risiko, die Klimaziele nicht zu erreichen. Mögliche Modelle für die Ausgestaltung eines solchen Instruments werden in Abschnitt 6 näher beschrieben.

Klassische Hypothekendarlehen berücksichtigen auch das niedrige Ausfallrisiko bei der Finanzierung energetischer Sanierungen nicht und sind deswegen vergleichsweise teuer. Darüber hinaus spielt bei der Vergabe von Hypothekendarlehen das zugrunde liegende Einkommen eine wichtige Rolle. Daher sind einkommensschwache Haushalte wie z.B. Rentner*innen oder junge Familien von der Finanzierung möglicherweise ausgeschlossen.

5 Beispiele von ergänzenden Finanzierungsinstrumenten

Im Folgenden werden zwei Beispiele von ergänzenden Finanzierungsinstrumenten beschrieben, welche eine Ähnlichkeit mit dem hier skizzierten Lösungsansatz aufweisen. Dies sind der niederländische Energiesparfonds und zwei Bürgschaftsmodelle.

5.1 Energiesparfonds, Niederlande

Der «Nationaal Energiebespaarfonds» (NEF) wird von der holländischen Regierung in Kooperation mit privaten Banken betrieben.²¹ Der Fonds ist eine Stiftung ohne Gewinnerzielungsabsicht. Der holländische Staat stellt dem Fonds zinslose Kredite zur Verfügung, die dem Fonds praktisch als Eigenkapital dienen. Mit dieser Sicherheit finanziert sich der Fonds bei privaten Banken im Verhältnis 1:4. Ziel des Fonds ist es private Hausbesitzer*innen ein Darlehen zu möglichst günstigen Konditionen für die Durchführung von Energiesparmassnahmen anzubieten.

Die Darlehen sind besonders einfach abzurufen, z.B. werden keine Sicherheiten benötigt, es entstehen keine Abschlusskosten und vorzeitige Rückzahlungen sind kostenfrei möglich. Die Laufzeit der Darlehen liegt bei 7 bis 20 Jahren und Darlehenssumme zwischen 2'500 und 25'000 Euro. Unter besonderen Bedingungen sind Anleihen bis maximal 60'000 Euro bei umfassenden Massnahmen möglich,²² seit dem Jahr 2019 ist der Kredit mit einer längeren Laufzeit im Total auf 30 Jahre erweiterbar.²³ Ausserdem können die Darlehen des NEF durch weitere lokale Darlehen des Dutch Municipalities' Stimulus Fund for Housing (SVN) ergänzt werden.

Aktuell beträgt das Fondsvolumen 600 Mio. Euro. Die Zins- und Tilgungszahlungen fliessen in den Fond zurück und ermöglichen weitere Darlehen. Ziel ist es, ab Juli 2020 auch ein Finanzierungsprodukt für Eigentümer*innen anzubieten, die sich aufgrund ihres Einkommens nicht für eine reguläre Finanzierung qualifizieren. Die hierfür notwendigen Mittel werden komplett vom holländischen Staat bereitgestellt, da private Akteur*innen nicht bereit sind, die damit verbundenen hohen Ausfallrisiken zu akzeptieren.

5.2 Bürgschaftsmodelle

Zur Förderung von Massnahmen, die im öffentlichen Interesse sind, deren Finanzierung jedoch schwierig wäre, kann das Instrument der Bürgschaft durch die öffentliche Hand eingesetzt werden. Zwei erfolgreiche Modelle von Bürgschaften des Bundes werden im Folgenden beschrieben, der Technologiefonds des BAFU und die Bürgschaft für Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). Im Technologiefonds werden einzelne Darlehen an Unternehmen verbürgt, die neuartige Produkte und Verfahren zur Reduktion der Treibhausgasemissionen entwickeln und vermarkten. Bei der EGW werden Anleihen auf dem Kapitalmarkt verbürgt. Aufgrund dieser durch den Bund geschaffenen Sicherheit kann die EGW Kapital auf dem Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen beschaffen und ermöglicht dadurch den Genossenschaften eine langfristig günstige Wohnbaufinanzierung.

Technologiefonds BAFU

Das Modell der Bürgschaft kommt im Technologiefonds des BAFU zur Anwendung.²⁴ Die Beschreibung der Wirkungsweise dieses Fonds basiert auf dem bisherigen CO₂-Gesetz. Die rechtliche Grundlage für den Technologiefonds ist das CO₂-Gesetz.

Der Bund verbürgt Darlehen an Unternehmen, die neuartige Produkte und Verfahren zur Reduktion der Treibhausgasemissionen entwickeln und vermarkten. Die Bürgschaft wird den Darlehensgeber*innen gewährt (Banken oder andere geeignete Darlehensgeber*innen). Zur Deckung der Bürgschaft fliessen jährlich maximal CHF 25 Mio. aus den Erträgen der CO₂-Abgabe in den Technologiefonds. Die Darlehen werden zu

²¹ Quelle: Interview mit JMH Plante, NEF. Seit dem 22. Juli 2020 läuft der Fonds unter dem neuen Namen «Nationaal Warmtefonds», vgl. www.energiebespaarlening.nl

²² www.energiebespaarlening.nl/ (ZEP+/Nul op de Meter tot maximaal 65'000 Euro)

²³ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/21/energiebespaarfonds-maakt-verduurzaming-aantrekkelijker-voor-vve's

²⁴ www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/technologiefonds.html

maximal 60 Prozent verbürgt.^{25,26} Sie laufen bei einem Maximalbetrag von CHF 3 Mio. über höchstens 10 Jahre.²⁷ Die Summe der Bürgschaften darf zu keinem Zeitpunkt grösser als CHF 500 Mio. sein.²⁸ Der Technologiefonds ist operativ seit dem Jahr 2015. Seit dem Jahr 2013 werden dem Fonds jährlich CHF 25 Mio. zugeführt (Stand: Jahr 2020). Für die Abwicklung der operativen Tätigkeit ist eine externe Geschäftsstelle beauftragt (Emerald Technology Ventures mit South Pole Carbon).

Die eidgenössischen Räte genehmigen den jährlich zugeführten Betrag im Rahmen des Voranschlagskredits. Einzahlungen in den Technologiefonds erhöhen das Fondsvermögen, Schadensfälle und Entschädigungen für die Geschäftsstelle verringern das Fondsvermögen. Die Entschädigung für die Geschäftsstelle wird über Gebühren auf den Bürgschaften finanziert (0,9% der Bürgschaftssumme). Das Fondsvermögen wird grundsätzlich bei der Bundestresorerie angelegt und entsprechend vom Bund verzinst.²⁹

Das Portfolio besteht per Jahresende 2019 aus 89 Bürgschaften an 82 Firmen mit einer Gesamtsumme von CHF 125,5 Mio. Die Darlehen werden durch 22 verschiedene Finanzgeber*innen gewährt. Die (kumulierte) Ausfallquote beträgt anteilmässig 5 Prozent, und wertmässig 4 Prozent der erteilten Bürgschaften.³⁰ Diese Ausfallquote wird in Anbetracht der Tatsache, dass es sich um die Entwicklung und Vermarktung von neuartigen Produkten und Verfahren handelt, als gering eingestuft. Der Technologiefonds rechnet mit einer definierten, tolerierten Ausfallquote von 20 bis 30 Prozent. Die sorgfältige Prüfung der Gesuche dient dazu, diese tolerierte Ausfallquote mit hoher Sicherheit einzuhalten.

Bürgschaft des Bundes für Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW)

Die Emissionszentrale EGW ist ein Instrument zur Finanzierung von Liegenschaften gemeinnütziger Wohnbauträger.³¹ Seit dem Jahr 1990 nimmt sie auf dem Kapitalmarkt jährlich eine oder mehrere Anleihen auf. Diese sind durch Bürgschaften des Bundes abgesichert und bieten den Investor*innen deshalb bestmögliche Sicherheit. Die Bürgschaft des Bundes ermöglicht es der EGW, Kapital auf dem Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen zu beschaffen. Die Finanzierungen der EGW sind daher wesentlich günstiger als Festhypotheken mit vergleichbarer Laufzeit. Dadurch, dass der Bund eine Verbürgung vornimmt, wird es möglich, den gemeinnützigen Wohnbauträgern sogar Hypotheken im zweiten Rang zu Konditionen zur Verfügung zu stellen, die besser sind als die Erstrang-Hypotheken, welche sie auf dem freien Markt erhalten können. Die Vergabe der Darlehen wird durch die EGW vorgenommen. Die finanziellen Mittel für diese Bürgschaft werden durch das Parlament periodisch bewilligt in Form eines Rahmenkredits für Eventualverpflichtungen. Die rechtliche Grundlage für die Bürgschaft des Bundes ist das Wohnraumförderungsgesetz (WFG).³²

Ende des Jahres 2019 betrug das Anleihevolumen der EGW rund CHF 3,6 Mrd. Der Zinssatz, bzw. die All-in-costs betrugen 0,35 Prozent.³³ Diese Zinssätze lagen mehr als 1 Prozent unter dem Zinssatz für Festhypotheken mit gleicher Laufzeit. Die neuen Anleihen bewegen sich bei einer Laufzeit von 20 Jahren auf dem gleichen Niveau (Stand: August 2020). Die Laufzeit der Anleihen betrug seit dem Jahr 2015 im Mittel mehr als 16 Jahre.³⁴ Seit der Einführung des Instruments im Jahr 2003 musste kein Darlehen der EGW durch den Bund honoriert werden.

5.3 Folgerungen

Es bestehen also erfolgreiche Modelle von Bürgschaften des Bundes für die Förderung von Massnahmen, die im öffentlichen Interesse sind und deren Finanzierung ohne dieses Instrument schwierig wäre. In beiden

²⁵ BAFU 2014

²⁶ Technologiefonds 2020, S.3

²⁷ Art. 114, Abs. 1., CO₂-Verordnung

²⁸ Art. 118, Abs. 3., CO₂-Verordnung

²⁹ BAFU 2014, Art. 3

³⁰ Technologiefonds 2020, S. 7, 11.

³¹ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/gemeinnuetziger-wohnungsbau/egw.html>

³² <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010522/index.html>

³³ www.egw-ccl.ch/fileadmin/files/EGW_Homepage/Dokumente/EGW_Entwicklung_Anleihevolumen_und_Zinssaetze_2020-01-31_d.pdf

³⁴ www.egw-ccl.ch/fileadmin/files/EGW_Homepage/Dokumente/EGW_Konditionen_ausstehende_Emissionen_2020-08-12-d.pdf

Fällen geht es um die Absicherung bzw. vergünstigte Finanzierung von Massnahmen, die als risikoreich eingestuft werden. Beim Technologiefonds handelt es sich um neuartige Produkte und Verfahren, die an sich ein höheres Risiko bedeuten. Genossenschaftliche Wohnbauprojekte dagegen sind aus Sicht des Finanzmarktes mit hohem Risiko behaftet, weil sie meist nur über geringes Eigenkapital verfügen.

Ein Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht darin, dass im Fall des Technologiefonds einzelne Darlehen und Projekte verbürgt und vorgängig geprüft werden, während bei der EGW Anleihen auf dem Kapitalmarkt verbürgt werden. Die Vergabe der einzelnen Darlehen und die Qualitätssicherung liegen ausschliesslich in der Kompetenz der EGW. Weiter ist das Ausfallrisiko beim Technologiefonds deutlich höher als bei den Darlehen der EGW, weil es sich um die Förderung von neuartigen Produkten und Verfahren handelt, die verständlicherweise einem höheren Risiko unterliegen.

6 Konkrete Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments

6.1 Lösungsansatz

Ziel des Finanzierungsinstruments ist die Vergabe von Krediten für energetische Erneuerungen zur Erreichung der Klimaziele mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis in Ergänzung zu, bzw. aufbauend auf bestehenden Instrumenten. Es soll Kredite ermöglichen, die unter heutigen Bedingungen (mit bestehenden Produkten) nicht vergeben werden können oder nicht nachgefragt werden. Kernelemente sind

- langfristige Darlehen und
- eine geeignete Form der Absicherung durch die öffentliche Hand für Kredite, deren Tragbarkeit unter den üblichen Bedingungen nicht gegeben ist.

Unabhängig von der Frage, ob es sich um eigengenutzte oder vermietete Gebäude handelt, geht es um Darlehen an Eigentümer*innen von Gebäuden, die energetisch nicht saniert sind (typischerweise älter als 1980 bzw. 1990) und deren Werthaltigkeit grundsätzlich gegeben ist.

Ausgangspunkt für das Vorprojekt war die Idee eines Finanzierungsmodells mit einem Fonds.³⁵ Im Verlauf des Vorprojekts hat sich dieser Ansatz dahingehend modifiziert, dass nicht mehr ein «Fonds» im Zentrum steht, sondern zwei unterschiedliche Modelle der Kreditvergabe, in welchem eine noch zu definierende «Organisation», sowie Banken und die öffentliche Hand unterschiedliche Rollen einnehmen (Abbildung 2). Das hier dargestellte «Kreditgeber-Modell» entspricht weitgehend dem ursprünglichen «Fonds»-Modell. In beiden Modellen besteht die Funktion der «Organisation» darin, dass sie die Absicherung der Kredite durch die öffentliche Hand ermöglicht oder vermittelt. Die genaue Rolle der «Organisation» muss jedoch noch näher spezifiziert werden.

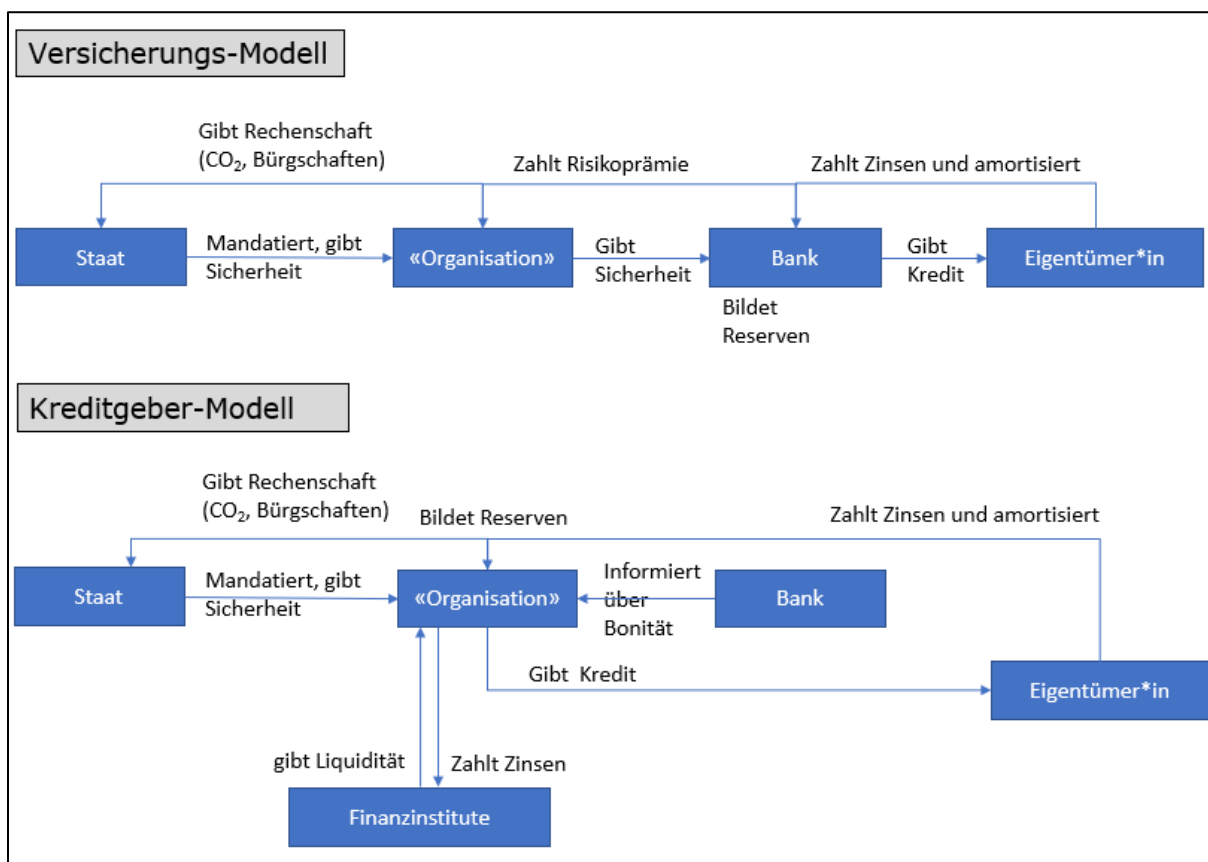


Abbildung 2: Modelle der Kreditvergabe

³⁵ Ein holistischer Ansatz für die Gebäudemodernisierung mittels Modernisierungsfonds, Ch. Zeyer, 2019; www.swisscleantech.ch/files/Fonds-f%C3%BCr-energetische-Geb%C3%A4udemodernisierungen-dev-CZE_2019_02_08.pdf

In Abbildung 2 werden die beiden Modelle dargestellt. In beiden Fällen erhält die «Organisation» eine vermittelnde Rolle zwischen dem Staat und den Banken, bzw. den Eigentümer*innen. Der Staat mandatiert die «Organisation» und gibt die finanzielle Sicherheit. Im «Versicherungsmodell» wird das gesamte Kreditgeschäft über die Banken abgewickelt, während im «Kreditgeber-Modell» die «Organisation» auch die Kredite vergibt. In diesem Fall wird die Liquidität durch weitere Finanzinstitute gewährleistet, während diese im «Versicherungsmodell» durch die Banken zur Verfügung gestellt wird.

Die Form der Garantie, mit welcher der Staat die Kredite absichert, ist offen. Diskutiert wurden zwei Ansätze, Eigenkapital oder Bürgschaften. Im ersten Fall (Eigenkapital) stellt der Staat der «Organisation» einen Kredit als Eigenkapital zur Verfügung. Diese Mittel dienen der «Organisation» als Sicherheit und ermöglichen eine Finanzierung auf dem Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen, sowie eine Deckung möglicher Ausfälle, die über die Reserven nicht abgedeckt sind. Auch im zweiten Fall (Bürgschaft) dient die Sicherheit durch den Staat dazu, auf dem Finanzmarkt günstige Anleihen für langfristige Darlehen zu beschaffen. Die finanziellen Mittel des Staates werden dafür verwendet, einen Ausfall des Instruments zu decken. Maximaler Umfang der ausstehenden Bürgschaft, sowie der Anteil, der verbürgt wird, sind im Einzelnen zu definieren.

6.2 Grundsätze (unabhängig vom gewählten Modell)

An wen richtet sich das Instrument?

Das Instrument richtet sich an Eigentümer*innen, die ihr Gebäude energetisch modernisieren wollen und zahlungsfähig wären, aber aufgrund der bestehenden Tragbarkeitsregeln keine Kredite erhalten.

Dies kann konkret heissen:

- Kreditrahmen (1. Hypothek) ausgeschöpft, 2. Hypothek nicht möglich, weil Einkommen zu gering (z.B. Rente)
- Kreditrahmen (1. Hypothek) ausgeschöpft, 2. Hypothek möglich, aber jährliche Kosten werden als zu hoch eingeschätzt bzw. finanzielle Mittel werden anders eingesetzt
- Kreditrahmen (1. Hypothek) nicht voll ausgeschöpft, Reserve soll aufgrund der Kundenpräferenz für andere Zwecke eingesetzt oder freigehalten werden.

Welche Massnahmen werden finanziert?

Diese Diskussion wurde noch nicht abschliessend geführt. Grundsätzlich müssen die energetischen Massnahmen wirksam sein (CO₂-Reduktion) und sie sollten ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Nach dem aktuellen Stand der Diskussion können auch Teilsanierungen finanziert werden. Ob und wie stark die Forderung nach einer Sanierung aus einer gesamtheitlichen Perspektive verlangt wird, und wie dies operationalisiert werden könnte, wurde nicht abschliessend beurteilt.

Wie funktioniert das Instrument aus finanzieller Sicht?

Der kalkulatorische Zinssatz wird im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln der öffentlichen Hand (zwischen vollständiger Absicherung und «akzeptablen» Risiko) gesenkt, um die jährlichen Zinskosten für die Darlehensnehmer*innen zu reduzieren. Die langfristigen Kredite ermöglichen eine Verlängerung der Amortisationszeit, wodurch sich die jährlichen Zinskosten verringern. Eine Risikoreduktion wird erreicht durch eine genügend grosse Anzahl Projekte. Die Risikostrategie besteht also in einer Diversifikation. Die Kreditvergabe soll nach überprüfbareren Kriterien erfolgen (Bonität → siehe oben; Qualität der geplanten Massnahmen).

Was ist die Rolle der öffentlichen Hand?

Die öffentliche Hand stellt die finanziellen Mittel für die Absicherung («Risikokapital») in Form von Eigenkapital und/oder Bürgschaften zur Verfügung. Das Modell kann grundsätzlich auf alle Staatsebenen angewendet werden, unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen und die finanziellen Mittel vorhanden sind. Die Modalitäten müssen je nach Beteiligten (Bund, Kanton, Gemeinde) und nach Form der Absicherung (Eigenkapital, Bürgschaft) definiert werden.

Welche Grundsätze liegen der Public-Private Partnership zu Grunde?

Ein Grundgedanke liegt darin, dass kein Gewinn abgeschöpft werden soll für ein Produkt, ohne einen Teil des Risikos zu tragen («Risk-sharing», Risikoteilung). Die Leistungen aller Beteiligten werden abgegolten. Im Grundsatz soll der Ansatz nicht-exklusiv sein, d.h. offen für verschiedene private Partner*innen.

Soll das Instrument gewinnorientiert sein?

Das Instrument soll nicht gewinnorientiert sein. Ein allfälliger Gewinn wird für «Risikopuffer» verwendet, bzw. für Generierung von mehr Volumen und/oder Amortisation, um längerfristig unabhängig von der öffentlichen Hand zu werden.

6.3 Vergleich der Modelle

In der folgenden Tabelle werden die beiden Modelle verglichen und die unterschiedlichen Ausprägungen werden dargestellt. Es ist das Ziel, ein besseres Verständnis der Modelle zu erreichen, ohne dass eine Bewertung vorgenommen werden soll.

Name	Kreditgeber-Modell	Versicherungs-Modell
Rolle Organisation	Kreditgeber Beschaffung finanzieller Mittel Risikoabsicherung Portfolio Management Beurteilung Projekte	Versicherung des durch den Zusatzkredit entstehenden Risikos Katalysatorrolle Risikoabsicherung Portfolio Management (technische Aspekte) Beurteilung Projekte
Wer ist Anlaufstelle für Eigentümer*in und/oder Bauwirtschaft?	Organisation oder Bank	Organisation oder Bank
Technische Prüfung	Organisation	Organisation
Bonitätsprüfung (einzelne Darlehensnehmer*innen)	Bank	Bank
Kreditvergabe an Kunde, Eigentümer*in	Organisation	Bank
Liquidierung im Fall eines Defaults	Bank (offene Frage der Aufteilung zwischen Bank und Organisation im Fall einer Liquidierung)	Bank (offene Frage der Aufteilung zwischen Bank und Organisation im Fall einer Liquidierung)
Absicherung bzw. Garantie (was wird abgesichert?)	Einlagen von Finanzinstituten, Investor*innen («Liquidität»)	Einzelne Kredite - und durch die Bank verwalteten Geldmittel
Absicherung Ausfall einzelner Kredite	Risikoprämie und Reservenbildung bei Organisation;	Durch Organisation, entschädigt durch Risikoprämie, Reservenbildung bei Organisation
Absicherung über Reserven hinaus	«Risikokapital» der öffentlichen Hand (Eigenkapital und/oder Bürgschaft)	«Risikokapital» der öffentlichen Hand (Eigenkapital und/oder Bürgschaft)
Rating	Rating eines Produkts (Fonds), das am Geldmarkt platziert werden soll (Verhältnis des Ausfallrisikos zum Risikokapital) → Ziel A-/AA erreichen. Ziel des Ratings: Geld beschaffen; Notwendigkeit eines Ratings wird durch Investor*innen unterschiedlich eingeschätzt	Rating eines Produkts der Banken (Verhältnis des Ausfallrisikos zum Risikokapital) → abklären, ob dies zu günstigeren Kapitalkosten (Konditionen) für die Banken führt
Regulatorische Anforderungen	→ direkt mit Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA abklären	
Management des Risikos des gesamten Portfolios	Organisation (Risikoabsicherung) Überlegung: diejenige Institution, welche die Risikoabsicherung übernimmt, muss auch das Risiko des gesamten Portfolios managen	Risk-sharing/Risikoteilung zwischen Bank (=Kreditgeberin) und Organisation (=Absicherung)
Wer führt allfällige Liquidation durch?	Bank	Bank
Entschädigung für Leistungen zwischen beteiligten Partner*innen	Zu definieren im Rahmen des Pricing-Modells.	Zu definieren im Rahmen des Pricing-Modells.
Gewinnentschädigung	Unnötig	Möglich. Könnte zu höheren Zinsen führen

Name	Kreditgeber-Modell	Versicherungs-Modell
Woher kommt die Liquidität?	Anleger*innen: Postfinance, Pensionskassen, auch Private (ethisch korrekte Anlage)	Bank
Verhältnis zu bestehenden Instrumenten; Konkurrenz-situation (siehe weitere Ausführung unten)	Weitgehend unabhängiges Instrument, Bank = Dienstleisterin (Bonität, macht Kund*innen auf Produkt aufmerksam, hat mit Instrument wenig zu tun); geringe Konkurrenz zu bestehenden Bankenprodukten, weil erweiterte Zielgruppe angesprochen wird und Produkte angeboten werden, die die Bank gar nicht handhaben will; neuer Player auf dem Markt	Umgekehrt: wird als Erweiterung des Angebots von Banken wahrgenommen; Neue Organisation = Dienstleisterin (Absicherung, technische Prüfung); Konkurrenz-situation wie bei Kreditgeber*in-Modell abhängig von der Zielgruppe
Wirkung (Hebel)	Die Wirkung des Instruments hängt einerseits von der Nachfrage ab (wie viele zusätzliche Darlehen gegenüber heute werden nachgefragt/vergeben) und andererseits von der Absicherung (wie viele Finanzmittel werden zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt). Die Auswirkung von Pricing, Gewinnerwartung, etc. auf die Konditionen der Darlehen wurden im Rahmen des Vorprojekts nicht untersucht.	
Trägerschaft, Körperschaft, Zusammensetzung der Organisation	Stiftung, Genossenschaft, «gemischte» Körperschaft für Rolle als – Kreditgeber – Beschaffung finanzieller Mittel – Risikoabsicherung – Portfolio Management – Beurteilung Projekte	Stiftung, Genossenschaft, «gemischte» Körperschaft für Rolle als – Risikoabsicherung – Portfolio Management (technische Aspekte) – Beurteilung Projekte
Governance	Audit der Organisation durch die öffentliche Hand (=Garant) Audit der Bank durch Organisation: sicherstellen, dass Abläufe transparent sind, Liquidierung korrekt abläuft, Aussagen zu Bonität vertrauenswürdig sind, etc.)	Audit der Organisation durch die öffentliche Hand (=Garant) Audit der Bank durch Organisation: sicherstellen, dass Abläufe transparent sind, Liquidierung korrekt abläuft, Aussagen zu Bonität vertrauenswürdig sind, etc.)
Fonds auflegen	Organisation; Fonds für Kapitalbeschaffung	Kein Fonds notwendig, Liquidität kommt von der Bank
Eignung als neue Asset Form	Einlagen von Finanzinstituten nötig und von Privaten möglich	Einlagen von Finanzinstituten nicht nötig, Liquidität durch Bank
Beispiele	Niederländischer Energiesparfonds; nicht gewinnorientiert	Technologiefonds: Geschäftsstelle prüft Projekt, empfiehlt Projekt für Finanzierung, Bund gibt (teilweise) Garantie, Geld fließt von Darlehensgeber*in (Investor*innen, Banken, etc.) an Projekt/Kund*innen) Corona-Kredite: Kredite werden durch Banken vergeben, Bürgschaft über die bestehenden Bürgschaftsgenossenschaften abgewickelt

Tabelle 1: Vergleich der beiden Modelle (Kreditgebermodell, Versicherungsmodell)

Die Frage, ob die zu entwickelnde Massnahme in Konkurrenz zu klassischen Hypothekengeberinnen steht oder sich Synergien ergeben, wurde noch nicht abschliessend diskutiert. Einige Stichworte dazu und eine erste Einschätzung gibt der folgende Abschnitt:

- Banken sind interessiert an kurzer Laufzeit, tiefem Risiko, tiefer technischer Komplexität und grossem Kreditvolumen. Energetische Erneuerung Hypotheken erfüllen diese Anforderungen nur sehr beschränkt. Die Vergabe solcher Hypotheken ist für die Bank daher nur bedingt interessant.
- Hypotheken, die zu Gebäuden gehören, die aufgrund des Klimawandels nicht mehr marktgängig sind, tragen ein höheres Risiko. Banken haben daher ein Interesse den Immobilienbestand in ihrem Portfolio zu optimieren.

Der Erfolg unseres Instruments kann diese beiden Interessen befriedigen und löst daher eine aktuelle Herausforderung der Banken. Es handelt sich nach unserer Einschätzung eher um eine Synergie als um eine Konkurrenz-situation.

7 Organisationsform

Unabhängig von der Frage des gewählten Modells stehen verschiedene Organisationsformen zur Verfügung. Zu denken sind hier insbesondere an die Aktiengesellschaft (AG), die GmbH und die Genossenschaft, wobei grundsätzlich auch eine Stiftung möglich wäre. Insbesondere beim Versicherungsmodell wäre auch eine Agentur denkbar, da in diesem Fall die Geschäftstätigkeit darauf beschränkt technische und finanzielle Sicherheiten zwischen den beteiligten Partner*innen zu vermitteln.

a) Aktiengesellschaft

Die Organisation als AG hätte den Vorteil, dass sie einerseits bekannt und gut dokumentiert ist und zudem durch Kapitalerhöhungen entsprechendes Kapital generiert werden kann, welches nachher zur Absicherung der vergebenen Kredite im Rahmen des Eigenkapitals zur Verfügung stehen kann. Zudem ermöglicht die Beteiligung von verschiedenen Aktionär*innen den Einbezug verschiedener Player (externe Banken etc.) sowie auch der öffentlichen Hand direkt auf Basis der Gesellschafter*innen. Das Hauptproblem könnte bei einer AG aber darin bestehen, dass die AG von Gesetz her grundsätzlich als gewinnstrebende Gesellschaftsform (reine Kapitalgesellschaft) ausgestaltet ist und deshalb der eigentlichen Zielsetzung einer nicht gewinnbringend arbeitenden «Organisation» zuwiderläuft.

b) GmbH

Für die GmbH gelten heute praktisch die gleichen Rahmenbedingungen wie für die AG, wobei im geplanten Sektor wohl die althergebrachte, landläufige, aber falsche Meinung, die GmbH sei nur etwas für kleine, «arme» Leute, dieser Wahl entgegenstehen dürfte. Ansonsten gelten die gleichen Überlegungen wie bei der AG.

c) Genossenschaft

Bei der Genossenschaft handelt es sich um eine «Selbsthilfeorganisation» mit dem Prinzip der «offenen Türe». Jede kreditnehmende Person wird dadurch zur Genossenschafterin und beteiligt sich an der gemeinsamen «Organisation». Sollte ein Gewinn erzielt werden, könnte er bei dieser Organisationsform im Rahmen von Verbilligungen oder Rückvergütungen wieder den Genossenschafter*innen zugeführt werden (vgl. z.B. die Mobilien).

Von der internen Organisation her entsprechen die Organe der Genossenschaft jenen der AG und sämtliche Abläufe und internen Kontrollmassnahmen (interne und externe Revision, Code of Conduct, Compliance-Konzept, Corporate Governance etc.) können genau gleich strukturiert und organisiert werden.

Der grosse Vorteil liegt bei der Genossenschaft darin, dass diese Gesellschaftsform vom Gesetz her eben gerade nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist und somit dem Kerngedanken der neuen «Organisation» Rechnung trägt.

Beispiele für Genossenschaften mit dem Ziel, Bürgschaften zu gewähren, sind die EGW (Emissionszentrale für Gemeinnützige Wohnbauträger*innen: <http://www.egw-ccl.ch/>, siehe Kapitel 5.2) und die KMU-Bürgschaftsgenossenschaften: <https://kmu-buergschaften.ch/>.

d) Stiftung

Bei der Stiftung steht der Zweck im Vordergrund, eine Gewinnerzielung ist nicht notwendig. Die Zielsetzung der neuen «Organisation» könnte sehr wohl mit den ökologischen und öffentlichen Interessen als Zweck einer Stiftung formuliert werden.

Ein grosser Nachteil einer Stiftung ist aber die relativ statische Ausgestaltung. Die einmal definierte Struktur und der Zweck können nach der Errichtung nur noch unter sehr einschränkten Bedingungen geändert und damit allenfalls notwendigen Entwicklungen in der Praxis angepasst werden.

Ein Vorteil der Stiftung könnte darin gesehen werden, dass sie von Gesetzes wegen einer Aufsicht untersteht, die aber nichts mit der Finanzmarktaufsicht zu tun hat und über keine fachlichen Kenntnisse für die Kreditvergabe verfügen muss.

e) Agentur

Eine Agentur ist im eigentlichen Sinne keine rechtliche Körperschaft. Agenturen werden meistens durch eine rechtliche Körperschaft im Auftrag geführt. Sie erfüllen dabei ein definiertes Pflichtenheft und erhalten dafür ein Entgelt. Die Geschäftsführung einer behördlichen Agentur wird beispielsweise öffentlich ausgeschrieben. Eine Agentur eignet sich daher nur für das Versicherungsmodell und nicht für das Kreditgeber-Modell. Beispiele von Agenturen sind etwa die Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) oder die Agentur für Erneuerbare Energien (AEE).

Form	Vorteile	Nachteile
Aktiengesellschaft	Verschiedene Player als Aktionär*innen (Gesellschafter*innen) möglich	Im Grundsatz gewinnorientiert
GmbH	Gleiche Rahmenbedingungen wie AG	wird mit «kleinen» Organisationen in Verbindung gebracht
Genossenschaft	Prinzip der «offenen Türe»; Kreditnehmerin = Gesellschafterin; Gewinn kann für Organisation eingesetzt werden	
Stiftung	Zielsetzung der Organisation = Zweck der Stiftung; Aufsichtspflicht von Gesetz wegen geregelt	Relativ statisch (Zweck, Struktur)
Agentur	Schlanke Organisation; keine spezielle Körperschaft notwendig. Einfache staatliche Vergabe	Keine verbindliche Rechtsform mit Rechten und Pflichten.

Tabelle 2: Vergleich der Organisationsformen

8 Zielgruppe und Potenzial

In diesem Abschnitt wird das Potenzial der Massnahme in Bezug auf den Gebäudebestand und den Eigentübertyp beschrieben. Die finanzielle Situation (Kreditsituation) der Eigentümer*innen wird dabei nicht beleuchtet. Wir unterscheiden eigengenutzte Wohngebäude und Mietliegenschaften. Letztere sind insbesondere aus Sicht der Städte von grossem Interesse. Die Ausführungen zu den Mietliegenschaften zeigen, dass rund 50% der Mietwohnungen privaten Eigentümer*innen gehören. Diese stellen aufgrund verschiedener Studien und auch aufgrund direkter Erfahrungen der Projektpartner*innen eher die «Problemgruppe» dar, mehr als die institutionellen Liegenschaftsbesitzer*innen und die Wohnbaugenossenschaften.

8.1 Eigengenutzte Wohngebäude

- Ein grosser Anteil der Wohngebäude in der Schweiz sind Einfamilienhäuser (EFH): rund 1 Mio. bzw. 57%, in denen etwas mehr als ein Viertel der Bevölkerung lebt (26.9%). Die regionalen Unterschiede sind sehr gross; im Kanton Genf ist der Anteil der EFH mit 58% zwar im schweizerischen Mittel, jedoch nur mit einem sehr geringen Prozentsatz von der Bevölkerung bewohnt (15%). Im Kanton Basel-Stadt leben anteilmässig am wenigsten Personen in einem EFH (12%), im Kanton Jura hingegen fast die Hälfte der Bevölkerung in einem EFH (48%) lebt.³⁶
- Ein grosser Anteil der EFH wurde vor 1980 (560'000 EFH) bzw. vor 1990 (695'000 EFH) erstellt. Der Anteil an energetisch nicht sanierten EFH beträgt nach eigenen Schätzungen mindestens 50% des Bestands der EFH vor 1990 und somit 350'000 unsanierten EFH.³⁷
- Der Bestand von Stockwerkeigentum beträgt rund 1 Mio. Wohnungen in der Schweiz³⁸
- Der Heizwärmebedarf von EFH liegt mit einem 2,5-fachen Verbrauch deutlich über demjenigen von Wohnungen in MFH für vergleichbare Bauperioden. Dies ist primär über die geringere Kompaktheit des Gebäudes (Gebäudehüllzahl) und eine durchschnittlich höhere Energiebezugsfläche bedingt.³⁹

8.2 Mietliegenschaften⁴⁰

- Es leben 2,3 Millionen Haushalte (60%) in einer Mietwohnung und 1,4 Millionen Haushalte in der eigenen Wohnung bzw. des Hauses. Dies entspricht einer Wohneigentumsquote von 36,4%, wobei diese Quote seit 1970 (28,5%) stetig zugenommen hat. Die Mietwohnungen liegen mehrheitlich in MFH (70,7%) oder in Wohngebäuden mit Nebennutzung (21%).
- *Eigentübertyp*: In der Schweiz gehören knapp 50% der Mietwohnungen privaten Eigentümer*innen, über 30% sind Institutionelle (Pensionskassen/Banken/Versicherungen), knapp 10% Wohnbaugenossenschaften, weitere 10% etwa hälftig die Öffentliche Hand und weitere Immobiliengesellschaften. Aber auch hier bestehen grosse regionale Unterschiede (Privatpersonen TI: 70%, GE: 45%, Wohnbaugenossenschaften ZH 18%, TI:0%).
- *Gebäude/Bewohner*innen nach Gebäudekategorie*: 27% aller Gebäude mit Wohnnutzung sind Mehrfamilienhäuser, in denen der grosse Anteil mit 53% der Bevölkerung lebt, ein weiterer Bevölkerungsanteil von 16% lebt in Wohngebäuden mit Nebennutzungen und Gebäuden mit teilweiser Wohnnutzung (4.3%), vergleichend hingegen 26.9% der Bevölkerung in EFH.
- *Gebäude/Bewohner*innen nach Wohnungsanzahl*: In nur gerade 5% der Gebäude gibt es 10 oder mehr Wohnungen, in denen jedoch über 27% der Bevölkerung wohnen. In knapp 10% der Gebäude gibt es 5-9 Wohnungen, wobei diese von einem weiteren Viertel der Bevölkerung bewohnt werden.

³⁶ Bundesamt für Statistik BFS 2021

³⁷ Eigene Schätzung HSLU-T&A (M. King): Geht man davon aus, dass von den vor 1990 erstellten EFH (695'000 Gebäude) bis heute lediglich 50 Prozent energetisch erneuert wurden, bleibt schweizweit ein Anteil von mind. 350'000 unsanierten EFH.

³⁸ Wüest Partner AG 2019; Bemerkung: Stockwerkeigentum bzw. Eigentumswohnungen ist nicht spezifisch unter den Kennzahlen des BFS aufgeführt.

³⁹ SIA 2015; Jährlicher Heizwärmebedarf Wohnen MFH 117.5 kWh/m², jährlicher Heizwärmebedarf Wohnen EFH 186.3 kWh/m² für den Bestand (energetisch nicht erneuerte Gebäude mit Baujahr vor 1980). Zum Vergleich: 1 Liter Heizöl entspricht ca. 10 kWh.

⁴⁰ Bundesamt für Statistik BFS 2021

Das heisst, dass über die Hälfte der Bevölkerung in grösseren Gebäuden mit über 5 Wohnungen leben.

- *Wohnfläche nach Gebäudekategorie:* Die durchschnittliche Fläche der Eigentümerwohnungen beträgt 133 m², während jene der Mietwohnungen im Durchschnitt 50 m² kleiner ist und 83 m² Fläche beträgt. Die durchschnittliche Wohnfläche ist umso grösser, je neuer die Gebäude sind. So lag die durchschnittliche Wohnfläche bei 131 m² von EFH und 77m² von MFH die zwischen 1946 – 1980 erbaut worden sind, hingegen 169m² von EFH und 106 m² von MFH die nach 2000 erbaut wurden. In EFH ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Person mit 54 m² deutlich höher als in MFH mit 43 m².

Die vorgeschlagenen Modelle dieser Studie können für private Eigentümer*innen als Anreize zur flexiblen, langfristigen Finanzierung von energetischen Modernisierungen fungieren. Einerseits würde das vorgeschlagene Finanzierungsinstrument privaten Eigentümer*innen die Möglichkeit geben, Kredite für energetische Erneuerungen von eigengenutzten Wohngebäuden (i.d.R. EFH) zu verschaffen. Andererseits könnte dem Umstand des sogenannten Vermieter-Mieter-Dilemma begegnet werden: Für private Eigentümer*innen von Mietliegenschaften (MFH) bestehen häufig unzureichende Sanierungsanreize, da die Investitionen zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben zum Klimaschutz sich nicht unmittelbar über die real erzielbare Miete amortisieren lassen. Die Investitionskosten der Eigentümer*in refinanzieren sich erst nach langer Zeit, hingegen sich die Verbrauchskosten für Energie (als Nebenkosten für Heizung und Warmwasser) für den bzw. die Mieter*in nach der Sanierung unmittelbar reduzieren. Bei umfassenden Gebäudeerneuerungen (u.a. energetische Verbesserungen) kann ein Anteil von 50 – 70 Prozent als Mehrleistung auf den Mietzins überwält werden.⁴¹ Der verbleibende Kostenanteil für Instandhaltungen sollte über den bisherigen Mietzins abgedeckt werden können. Je nach Zustand und Lage des Gebäudes lassen sich jedoch die energetischen Sanierungskosten nicht vollumfänglich im gesetzlich vorgegebenen Rahmen auf den Mietzins überwälzen, vor allem wenn die erhöhte Miete die ortsüblichen Vergleichsmieten übersteigen. Dies führt dazu, dass energetische Sanierungen häufig erst gar nicht ausgelöst werden.

Pilotprojekt

In einem potenziellen Pilotprojekt könnte diesem Dilemma über eine angemessene Sanierungsstrategie bzw. optimale Bauteilerneuerung Rechnung getragen werden. Ziel ist aus diesem Pilotprojekt Hinweise gewinnen zu können, die auf mögliche und nötige Anpassungen dieser Rahmenbedingungen aufzeigen. Mieter*inseitig müsste sichergestellt werden, dass durch die energetische Sanierung eine Mietzinserhöhung nicht wesentlich die eingesparten Nebenkosten überstiegen werden und günstiger Wohnraum in Städten erhalten bleiben kann. Diese gesellschaftliche Komponente ist eine grosse Herausforderung, da über die Sanierung der Wohnkomfort ebenfalls gesteigert wird und die wertvermehrenden Kosten einen höheren Mietzins gerechtfertigten. Auf Seite der privaten Eigentümer*innen bestehen nicht zu vernachlässigende steuerliche Anreize zur Abzugsfähigkeit von Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen. Neue gesetzliche Bestimmungen gelten seit dem 1. Januar 2020 für die direkte Bundessteuer, wobei den Kantonen freigestellt ist, diese Regelung für energetische Sanierungskosten ins kantonale Steuergesetz zu übernehmen.

⁴¹ Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen VMWG, Art. 14; Abs. 269a Bst. b OR

9 Beurteilung der Risiken

Vorgehen

Die Aufgabenstellung bestand darin, die mit Umsetzung der beiden Modelle verbundenen Risiken besser zu verstehen und mit einer quantitativen Abschätzung dieser Risiken zu beginnen. Dabei war die Frage wichtig, wie die Zuverlässigkeit der Organisation potenziellen Kooperationspartner*innen glaubwürdig vermittelt werden kann. Hierfür sollten die mit den beiden Varianten verbundenen Risiken mittels eines Risikomodell quantifiziert werden. Auf Basis dieses Risikomodells lässt sich das Kredit- bzw. Versicherungsvolumen der Organisation, das unter Einhaltung strenger Kriterien an die Zuverlässigkeit des Geschäftsmodells möglich wäre, abschätzen. Das Risikomodell sollte auch dazu dienen - falls nötig - ein Rating für die Organisation (z.B. von Seiten der Fedafin AG) zu erwerben. Ein Rating auf dem Niveau AA wiederum könnte potenzielle Kooperationspartner*innen von der Zuverlässigkeit der Organisation überzeugen. Eine verlässliches Risikomodell ist auch notwendig für die politische Diskussion: staatliche Organe werden nicht bereit sein, für Risikoabdeckungen Kredite auszusprechen, wenn nicht zuverlässig abgeschätzt werden kann, wie hoch die Risiken sind.

Um in der Lage zu sein, erste Aussagen zum Risiko des vorgeschlagenen Modells zu machen, wurde im Verlauf des Projekts einerseits ein quantitatives Risikomodell für das Versicherungsmodell kalibriert, andererseits fand ein intensiver Austausch mit der Ratingagentur Fedafin statt.⁴²

Modellierung eines Kreditportfolios zur Abschätzung des maximalen Kreditvolumens der Organisation

Die Modellierung soll eine Abschätzung der Anzahl der zulässigen Modernisierungskredite (des Kredit- bzw. Versicherungsvolumens der Organisation) bei einer gegebenen finanziellen Ausstattung durch den Staat ermöglichen. Hierbei wurde vom Versicherungsmodell ausgegangen, wobei sich die Ergebnisse weitgehend auf das Kreditgeber-Modell übertragen lassen. Die Anzahl der zulässigen Modernisierungskredite hängt von den im Kreditportfolio enthaltenen Risiken, der Höhe des risikotragenden Kapitals (des Eigenkapitals der Organisation) und dem Zielrating, d.h. dem angestrebten Sicherheitsniveau ab. Es wurde davon ausgegangen, dass CHF 30 Mio. als risikotragendes Kapital zur Verfügung stehen und ein geringe Ausfallwahrscheinlichkeit von 0.01% (entspricht einem AA Rating) angestrebt wird. Die Herausforderung der Modellierung bestand somit darin, die Risiken des Portfolios der Organisation zu quantifizieren. Hierzu wurde angenommen, dass Modernisierungskredite in Höhe von 100'000 CHF pro Eigentümer*in vergeben werden, die Ausfallwahrscheinlichkeit bei 0.2% liegt und der Verlust im Falle eines Ausfalls («loss given default») bei 5% für Ein- und 10% für Mehrfamilienhäuser liegt. Darüber hinaus wurde der Anteil des systematischen Risikos, d.h. der nicht diversifizierbaren Risiken, auf 70% geschätzt. Auf Basis dieser Annahmen, die auf historischen Erfahrungswerten beruhen (Immobilienkrise der 1990er Jahre), ergab sich ein mögliches Kreditvolumen von 1.2 Mrd. CHF, was bei einer Portfoliomischung von 50:50 16'000 Krediten für Ein- und 8'000 Krediten für Mehrfamilienhäuser entspricht. Einschränkend muss berücksichtigt werden, dass die Modellierung Standardannahmen verwendet, die auf historischen Erfahrungen beruhen. Wird beispielsweise von einer doppelt so hohen Ausfallwahrscheinlichkeit der Kreditnehmer*innen ausgegangen, halbiert sich das Kreditvolumen annäherungsweise. Insgesamt zeigen die Berechnungen jedoch, dass das versicherungstechnische Risiko im Regelfall überschaubar ist und die Organisation mit den vorhandenen Mitteln durch die Absicherung von Risiken prinzipiell einen hohen Beitrag zur Umsetzung klimafreundlicher Sanierungsmassnahmen leisten kann.

Die Abschätzung der Risiken mittels Modellierung lässt die Frage offen, wie potenzielle Kooperationspartner*innen wie Banken oder Investor*innen die Risiken einschätzen werden. Es könnte kritisch gesehen werden, dass die Modernisierungskredite nachrangig bedient werden. Des Weiteren sind Szenarien denkbar, die zu höheren Ausfällen als die in der Modellierung berücksichtigten historischen Erfahrungswerte führen dürften, wie z.B. eine Wirtschaftskrise mit erhöhter Arbeitslosigkeit und einem deutlichen Rückgang der Immobilienpreise. Hinzu kommt die Unsicherheit der Modellierung aufgrund fehlender vergleichbarer Portfolios, die zur Kalibrierung herangezogen werden könnten. Vor diesem Hintergrund bestand die Überlegung die Risikoeinschätzung von unabhängiger Seite prüfen und bestätigen zu lassen z.B. mittels eines

⁴² Schweizer Ratingagentur fedafin AG; www.fedafin.ch/nc/de.html

offiziellen Ratings durch eine Ratingagentur. Um dieses Vorgehen abzuklären, fand ein intensiver Austausch mit Fedafin als anerkannten Schweizer Ratingagentur statt.

Austausch mit Fedafin

Im Austausch mit der Fedafin sollte abgeklärt werden, ob die Risiken der Organisation grundsätzlich von einer Ratingagentur bewertet werden können und welche Anforderungen für ein AA Rating gestellt werden. Im Verlauf der Gespräche wurde deutlich, dass sich die Erwartungen an ein Rating nicht erfüllen lassen. Entscheidend hierbei ist die Einschätzung der Fedafin, dass das Rating insgesamt aus Sicht der Investor*innen von untergeordneter Bedeutung ist, weil diese nicht nach einem Rating verlangen, sondern die Bonität der Organisation selbst beurteilen oder anderweitig extern beurteilen lassen. Dabei dürfte die Notwendigkeit eines Ratings durch die Investor*innen unterschiedlich eingeschätzt werden. Ebenso ist nicht zwingend ein AA-Rating erforderlich, vielmehr sollte mindestens ein A- erzielt werden, da dies für viele Investor*innen die Investitionsuntergrenze darstellt. Bessere Ratings verbessern zwar die Konditionen, haben aber einen geringen Einfluss auf die grundsätzliche Entscheidung, ob in ein Produkt investiert wird oder nicht. In welchem Umfang ein Rating von Bedeutung ist, müsste im Rahmen einer Marktabklärung individuell mit potenziellen Kooperationspartner*innen abgeklärt werden. Laut Fedafin ist davon auszugehen, dass potenzielle Investor*innen wie Versicherungen und Pensionskassen Risiko-Szenarien verwenden, um die mit einer Investition in die Organisation verbundenen Risiken besser einschätzen zu können. Als Orientierung für derartige Szenarien wurde ein Rückgang Immobilienpreise um 25-30%, Arbeitslosenquote von 7-8% und Negativzinsen/Zinsanstieg auf 5% genannt.

Weiteres Vorgehen

In den Gesprächen mit der Fedafin wurde deutlich, dass potenzielle Kooperationspartner*innen wie Banken, Versicherungen oder Pensionskasse die Risiken einer Beteiligung am Energiesparfonds als Investor*in oder Kreditgeber*in individuell beurteilen werden. Entsprechend ist selbst ein gutes Rating nicht ausreichend, um potenzielle Kooperationspartner*innen zu überzeugen. Vielmehr dürfte es darauf ankommen, ob eine Kooperation für die Partner*innen aus der Finanzbranche vor dem Hintergrund ihres Geschäftsmodells, ihres bestehenden Risikoprofil, etc. vorteilhaft ist. Dabei kann es sein, dass eine Kooperation z.B. für eine Bank attraktiv ist, für eine andere Bank hingegen nicht. Daher wird eine Marktabklärung angestrebt, um besser zu verstehen, welche Bedeutung ein Rating für potenzielle Kooperationspartner*innen hätte bzw. welche Erwartungen an das Sicherheitsniveau der Organisation bestehen. Hierzu sollen Gespräche mit verschiedenen Banken, Versicherungen und Pensionskassen geführt werden. Dabei könnte das Modell in der Kreditgeber- oder/und Versicherungsvariante vorgestellt werden, um auszuloten, ob es jeweils konkrete Möglichkeiten zur Kooperation gibt.

Weiterhin offen bleibt die Frage, welche grundsätzlichen aufsichtsrechtlichen Anforderungen von Seiten der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA bestehen. Dabei ist auch zu klären, ob und wie eventuelle Anforderungen von der institutionellen Ausgestaltung der Organisation (z.B. als Stiftung) und vom gewählten Modell (Versicherungs- vs. Kreditgeber-Modell) abhängen. Wie in den Gesprächen mit der Fedafin deutlich wurde, hilft in diesem Zusammenhang ein sogenanntes nicht-regulatorisches Rating nicht weiter. Daher soll im nächsten Schritt versucht werden direkt mit der FINMA die regulatorischen Anforderungen der verschiedenen Varianten der Ausgestaltung abzuklären. Erwartet wird hierbei, dass die FINMA für das vorliegende Projekt nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte, da die «Organisation» über eine staatliche Absicherung verfügen würde. Effektiv besteht mit der EGW bereits heute ein Fall, bei der die Tragbarkeitsmodelle der FINMA nicht erfüllt ist und trotzdem seit 30 Jahren zuverlässig funktioniert..

10 Rahmenbedingungen für Kreditvergabe

In diesem Abschnitt werden zwei Aspekte beleuchtet; die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Absicherung der Kreditverträge, und die rechtlichen Rahmenbedingungen, bzw. die Aufsichtspflicht, welchen die «Organisation» oder das Instrument als Ganzes unterliegen.

10.1 Absicherung der Kreditverträge

Eine Absicherung von Kreditverträgen ist branchenüblich nur mit Grundpfandrechten (Schuldbriefen) möglich. Andere Sicherheiten werden den Kreditnehmer*innen kaum zur Verfügung stehen.

Es ist zudem davon auszugehen, dass Kreditsuchende bereits Grundpfandrechte zur Absicherung von normalen Bankdarlehen errichtet haben dürften. Diese werden wohl in den ersten Rängen im Grundbuch eingetragen sein.

Für die Absicherung der Kredite der neuen «Organisation» blieben somit lediglich noch die hinteren Ränge, welche den vorgehenden Rängen der Bankhypotheken folgen würden. Damit wäre die Qualität dieser Absicherung nicht gleich hoch wie bei den Banken. Durch die Absicherung aus Mitteln der öffentlichen Hand bietet sich aber der neuen «Organisation» die Möglichkeit, auch mit solchen «zweitrangigen» Sicherheiten zu arbeiten und trotzdem Kredite zu günstigen Konditionen anzubieten. Dass dies möglich ist, zeigt die Emissionszentrale der Gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften EGW.

Eine Alternative zur Absicherung mit Grundpfandrechten würde grundsätzlich in der Möglichkeit bestehen, solche Kreditverträge im Grundbuch anzumerken. Dies bietet aber keine absolute Sicherheit und könnte zudem vom Grundbuch abgelehnt werden, solange im Gesetz keine entsprechende Bestimmung existiert. Eine solche Anmerkung wird etwa bei der Verwendung von Pensionskassengeldern für den Erwerb von Wohneigentum verwendet. Die dazu relevanten Bestimmungen sind im BVG festgehalten (Veräusserungsbeschränkung gemäss Art. 30e BVG).

Diese Analogie zeigt einen möglichen Lösungsweg auf. Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, auf gesetzgeberischem Weg eine Grundlage für eine entsprechende Anmerkung zur Sicherung eines langfristigen Darlehens gemäss dem hier vorgeschlagenen Modell zu erreichen (z.B. anlässlich einer Revision des CO₂-Gesetzes. Allerdings ist dies nach der Ablehnung des CO₂-Gesetzes am 13.6.2021 völlig offen).

10.2 Rechtliche Rahmenbedingungen, Aufsichtspflicht

Hier sind zwei Aspekte massgeblich:

- Konsumkreditgesetz: Bei der Vergabe von Krediten ohne Sicherheiten ist grundsätzlich das Konsumkreditgesetz (KKG) zu berücksichtigen, wobei nach Art. 7 Kredite, die grundpfandgesichert sind oder sonst mit banküblichen Sicherheiten abgedeckt werden, nicht unter den Anwendungsbereich des KKG fallen.
- FINMA: siehe Ausführungen in Abschnitt 9.

11 Musterobjekte und Massnahmen der Gebäudestrategie

Im Rahmen der Vorstudie wurden prototypische Mustergebäude eines EFH und eines MFH definiert. Das Gebäudelayout dieser Objekte beruht auf durchschnittliche Kennwerte, welche prototypisch für den Gebäudetyp des EFH bzw. MFH stehen (vgl. Tabelle 3). Bewusst wurde auf ausgeführte und abgerechnete Referenzobjekte verzichtet, da die ausgeführten Sanierungsmassnahmen häufig sehr objektspezifisch ausgeführt wurden und in der Einzeldarstellung nicht repräsentativ für den Gebäudepark in der Schweiz sind.

Um Aussagen für die Sanierungskosten treffen zu können, wurde weiterführend anhand der Mustergebäude eine Sanierungsstrategie für eine vollständige energetische Erneuerung definiert. Entsprechende Bauteilerneuerung soll den Ertrag und Wert der Liegenschaft langfristig erhalten und angemessen gesteigert werden. Die dargestellten Sanierungskosten (vgl. Tabelle 4) beziehen sich auf energetische Massnahmen der Gebäudehülle, den Heizungsersatz mit Umstellung von fossiler zu erneuerbaren Energien (inkl. Wassererwärmung) über Erdwärmepumpe, effiziente Haushaltsgeräte und Photovoltaik (Variante ohne PV möglich und von den dargestellten Gesamtkosten abzuziehen). Anhand der aufgezeigten Mustergebäude wird im direkten Vergleich das unterschiedliche Gebäudelayout der Typologien EFH/MFH deutlich.

Gebäudelayout	Einfamilienhaus, Kanton Zürich, Baujahr 1979	Mehrfamilienhaus, Kanton Zürich, Baujahr 1975
Anzahl Wohnungen / Grösse HNF m ²	6.5-Zi. / 2 Stockwerke	6 x 3.5-Zi.-Whg. / à 85 m ²
Energiebezugsfläche EBF (ohne UG)	175 m ²	720 m ²
Dachfläche	87 m ²	240 m ²
Aussenwandfläche (AWF über Terrain, inkl. Fenster)	218 m ²	571 m ²
Fläche gegen unbeheizte Räume	87 m ²	240 m ²
Fensterfläche (25% AWF)	55 m ²	143 m ²
Flächenanteil Fenster u. Türen / EBZ	0.31	0.20
Formquotient AWF/GF	1.25	0.79

Tabelle 3: Mustergebäude eines EFH und MFH im Vergleich des Gebäudelayouts

	Massnahmen der Gebäudestrategie	EFH (EBF 175 m ²)	MFH (EBF 720 m ²), 6 Whg.
Gebäudehülle	Wärmedämmung Dach (Steinwolle 14 cm)	CHF 18'270	CHF 50'400
	Wärmedämmung Kellerdecke (EPS 14 cm)	CHF 10'440	CHF 28'800
	Wärmedämmung Fassade (Verputzte Aussenwärmedämmung, EPS 16 cm)	CHF 37'490	CHF 98'440
	U-Wert opake Bauteile 0.25 W/m ² K		
	Fensterersatz (U _w Fenster 1 W/m ² K)	CHF 49'500	CHF 121'550
Heizung	Einsatz erneuerbarer Energien für Heizung und Wassererwärmung; Wärmepumpe	CHF 35'000	CHF 95'000
	Inkl. Grundkosten f. Pl./Install. (CHF 6'000 - 8'000), Wärmepumpe (CHF 1'000 pro kW Heizleistung)	8 kW Heizleistung	30 kW Heizleistung
Erdwärmesonde	Erdsondenbohrung (CHF 60/m bzw. CHF 50/m EWS)	CHF 10'000	CHF 45'000
Effiziente Haushaltsgeräte		CHF 3'000	CHF 12'000
Photovoltaik	Stromproduktion, Eigenverbrauch (...%)	CHF 18'000	CHF 50'000
Sanierungskosten Total		CHF 181'700	CHF 501'190
inkl. Planungskosten (Kostenberechnung +25%)			
pro Wohnung			CHF 83'532

Tabelle 4: Investitionskosten in Bezug zu Sanierungsmassnahmen der Mustergebäude im Vergleich

Für die definierte Sanierungsstrategie der Gebäudehülle und des Heizsystems inkl. Erdsonde wurde eine kostenoptimierte Massnahme definiert, die neben niedrigen Investitionskosten auch eine lange Lebensdauer der Bauteile zulässt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden Unterschiede der Objektlage bzw. des Standorts in den Kosten nicht berücksichtigt, d.h. des Standards. Generell ist der Ausbaustandard für eigen genutzte Wohngebäude (EFH/Stockwerkeigentum) höher einzuschätzen als bei Mietliegenschaften. Da die Kosten jedoch nur für die energetischen Massnahmen dargestellt sind, werden bei der Kostenbetrachtung die Massnahmen für Küchen, Bäder, Materialisierung und Oberflächen ausgegrenzt. Weiter sind folgende Einflussfaktoren für die strategische Gebäudeerneuerung relevant:

Steuerliche Aspekte (kantonal unterschiedlich geregelt)

Je nach Bruttoeinkommen bestehen grosse Unterschiede (Pauschalabzug oder Abzug der effektiven Kosten); 10 - 40 Prozent und mehr beträgt die gesamte Steuerersparnis (Bund, Kanton, Gemeinde) der Investitionskosten. Abzug als Unterhaltskosten für sämtliche Massnahmen möglich (1/1), gemäss Abgrenzungskatalog.⁴³

Förderbeiträge

Die öffentliche Hand (Kantone, Gemeinden) gewährt Förderbeiträge für die energetische Gebäudeerneuerung und erneuerbare Energien. Diese finanziellen Beiträge sind an die Erfüllung bestimmter Energieanforderungen gebunden.

Hypothekarmodelle mit Fördercharakter

Für Bauten, die nach einem vorbildlichen Baustandard (z. B. Minergie-Zertifikat oder GEAK Klasse A) erneuert werden, können bei verschiedenen Banken vergünstigte Hypothekarkredite beansprucht werden. Grund für die günstigeren Hypotheken ist aus Sicht der Banken die höhere Investitionssicherheit von energetisch besseren Bauten, die sich in einer besseren Entwicklung des Liegenschaftswertes niederschlägt.⁴⁴

Mietrecht – Mehrwertberechnung

Bei umfassenden Gebäudeerneuerungen wird in der Regel ein Anteil von 50 – 70 Prozent als Mehrleistung auf den Mietzins überwälzt (Tabelle 5). Die Tabelle zeigt die energetischen Sanierungsmassnahmen und die unterschiedliche Lebensdauer der Bauteile auf.

	Massnahmen der Gebäudestrategie	Lebensdauer der Bauteile	Mehrwert ²
Gebäudehülle	Wärmedämmung Dach (Steinwolle 14 cm)	40 - 50 Jahre	20 - 50%
	Wärmedämmung Kellerdecke (EPS 14 cm)	30 - 40 Jahre	80%
	Wärmedämmung Fassade (Verputzte Aussenwärmedämmung, EPS 16 cm)	25 - 40 Jahre	55%
	U-Wert opake Bauteile 0.25 W/m2K		
	Fensterersatz (U_w Fenster 1 W/m2K)	25 - 30 Jahre	25%
Heizung	Einsatz erneuerbarer Energien für Heizung und Wassererwärmung; Wärmepumpe Inkl. Grundkosten f. Pl./Install. (CHF 6'000 - 8'000), Wärmepumpe (CHF 1'000 pro kW Heizleistung)	15 - 30 Jahre	Definition über Kostendifferenz
Erdwärmesonde	Erdsondenbohrung (CHF 60/m bzw. CHF 50/m EWS)	50 Jahre	Kostendifferenz
Effiziente Haushaltsgeräte		10 - 15 Jahre	20 - 45%
Photovoltaik	Stromproduktion, Eigenverbrauch (...%)	20 - 30 Jahre	100%
Sanierungskosten Total inkl. Planungskosten (Kostenberechnung +25%) pro Wohnung			50 - 70% bei Umfassenden Überholungen

Tabelle 5: Lebensdauer der Bauteile und Mehrwertberechnung (2Mehrwert gemäss mietrechtspraxis/mp)

⁴³ Merkblatt des kantonalen Steueramtes über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kosten für den Unterhalt und die Verwaltung von Liegenschaften» für Energiesparmassnahmen.

⁴⁴ EnergieSchweiz und BFE 2019

12 Weiteres Vorgehen

Im Vorprojekt hat sich gezeigt, dass neben einigen offenen Fragen zur Ausgestaltung des Instruments auch wichtige gesetzliche Lücken für ein Hauptprojekt bestehen. Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen, ein Pilotprojekt auf der Basis der bestehenden rechtlichen Grundlagen zu starten. Im Rahmen dieses Pilotprojekts soll anhand weniger Gebäude der ganze Prozess der Kreditvergabe und der Absicherung durch die öffentliche Hand «durchgespielt» werden. Vorgesehen sind energetische Sanierungen in den Städten Luzern und Bern.

Eckpunkte dieses Pilotprojekts:

- Auswahl geeigneter Gebäude, bzw. Eigentümer*innen durch die beteiligten Städte
- Vorgehen nach dem «Versicherungsmodell» mit Kreditvergabe über die «Hausbank» der beteiligten Eigentümer*innen
- Absicherung durch die öffentliche Hand wird auf vertraglicher Ebene zwischen öffentlicher Hand und Bank geregelt (z.B. Errichtung eines Sperrkontos). Ziel muss es sein, dass trotz einer «ad hoc-Regelung» die Absicherung und die Rückzahlung, bzw. Amortisation über die vereinbarte lange Frist gewährt sind.
- Kreditkonditionen, Rückzahlungsbedingungen, Absicherung gegenüber Default, Umgang mit Handänderungen, etc. werden vertraglich festgelegt.

Nutzen des Pilotprojekts:

- Mechanismus der Absicherung plausibel, verständlich und praktikabel umsetzen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für Kommunikation und für weitere Marktabklärungen.
- Damit könnte an konkreten Beispielen aufgezeigt werden, wie die Finanzierungsbedingungen aussehen mit bzw. ohne Instrument. Anhand dieser Beispiele könnte analysiert werden, ob und wie das Instrument einen Beitrag leisten kann zur Überwindung der Investitionshürde und ob es am Markt nachgefragt würde (seitens Finanzinstitute und seitens Eigentümerschaft).
- Auswahl von Massnahmen, Kriterien für Gewährung der Darlehen von Seite Gebäude kann demonstriert werden. Die unterschiedlichen finanziellen Voraussetzungen der Eigentümerschaft können vermutlich nur sehr bedingt berücksichtigt werden.
- Regelungen für Handänderungen (Verträge, Schuldbriefe) klären
- Anpassungsbedarf auf regulatorischer Ebene aufzeigen
- Prozesse auf Ebene Finanzverwaltung aufzeigen (analog bestehende Bürgschaftsmodelle).

Weiterführende Perspektive:

Basierend auf den Ergebnissen des oben skizzierten Pilotprojekts ist eine zweite Stufe eines grösseren Pilotprojekts angedacht, in welchem ein späterer Roll-out vorbereitet werden könnte. Vorläufig können dazu nur einige Stichworte angegeben werden:

Zweite Stufe (2022 - 2023)

- Anzahl Gebäude/Wohnungen > 100
- Absicherung durch Mittel der öffentlichen Hand (beteiligte Städte, Kantone, Bund): Aktuelle rechtliche Möglichkeiten, Anpassungsbedarf
- Wahl Modell für Pilotprojekt (Kreditgeber*in, Versicherungsmodell)
- Entscheidung Organisationsform für «Organisation»
- Bereitstellen Finanzmittel (je nach gewähltem Modell)
- Vorbereiten Risikobeurteilung, Bestimmung der maximal möglichen Kredite; Beurteilung des Portfolios (Methode, Plausibilisierung, Grundlage für weiteren Rollout)
- Beurteilung der Massnahmen (technisch, Kosten), Entwicklung schlanker Prozesse
- Abschätzung Finanzbedarf
- Marketing- und Kommunikationsstrategie

13 Projektteam

- **Hochschule Luzern (Wirtschaft, Technik & Architektur)**

Justus Gallati

Dr. phil. nat. Studium Physik und Umweltwissenschaften. 1988-2000 Mitarbeiter und Projektleiter am Kantonalen Amt für Umweltschutz des Kantons Luzern in den Bereichen Luftreinhaltung, Energie und Klimaschutz. 2001-2010 Senior Partner von seecon international gmbh, Beratungsfirma für Innovation und Nachhaltigkeit. 2004-2008 Doktorarbeit am Zentrum für Umwelt und Entwicklung (CDE) der Universität Bern. Seit 2008 Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern Wirtschaft. Unterrichtstätigkeit und Projekte in den Bereichen Umwelt, Nachhaltigkeit und Energie.

Marcus Drometer

Dr. oec. publ. Studium der Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. MSc in Political Theory der London School of Economics and Political Sciences. 2009 bis 2011 Consultant im Risikomanagement von Munich Re. 2011 bis 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung. Seit 2019 Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern Wirtschaft. Zahlreiche nationale und internationale Projekte u.a. für französischen Senat, kroatische Regierung, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Stiftungen.

Marvin King

Dipl. Ing. Architekt SIA/Bauökonom AEC. 2006-2011 Projektleiter und Bauleitung bei Bétrix & Conso-lascio und Gautschi Storrer Architekten in Zürich. Seit 2010 an der Hochschule Luzern - Technik & Architektur in Lehre und Forschung. Senior Wiss. Mitarbeiter in der Forschungsgruppe «Nachhaltiges Bauen und Erneuern», Projektleiter div. Projekte mit Schwerpunkten Sanierung, Lebenszyklusbe-trachtung von Gebäuden und Bauteilen sowie Beurteilung nachhaltiger Fassaden. Herausgeber und Mitautor der Publikation «Optimierungsstrategien im Nutzungszyklus von Immobilien».

- **Universität Zürich, CCRS**

Isa Cakir

Dr. Isa Cakir promovierte im Bereich Stochastische Analysis an der Universität Zürich. Während seiner Laufbahn arbeitete er in der Versicherungs- und Bankenbranche als Modellexperte und Führungs-kraft. Für seinen Arbeitgeber führte er Pricing-Methoden von Versicherungs- und Bankenprodukten und später diverse Bewertungs- und Risikomanagement Modelle ein. Im Rahmen des Swiss Solvency Tests (SST) führte er ein internes Kreditrisikomodell, Rating der Hypotheken, marktnahe Bewertung des Versicherungsbestandes, marktnahe Bewertung der Immobilien, Garantieprodukt zwischen den Einheiten einer Versicherungsgruppe zwecks Risikominderung und diverse Versicherungs- und Marktrisikomodule ein. Seit 2017 arbeitet er im Forschungsinstitut CCRS und ist verantwortlich für Nachhaltige Kapitalanlagen & Quantitative Methoden.

- **Swisscleantech**

Christian Zeyer

Dr. Christian Zeyer studierte Chemieingenieur an der ETH Zürich und promovierte im Bereich Pho-tovoltaik. Nach Führungsfunktionen in der Produkte- und Prozessentwicklung in der Industrie wechselte er in den Energiebereich, war verantwortlich für die Energieberatungsstelle der Region Bern und realisierte mit der Wohnbaugenossenschaft Oberfeld eine nachhaltige Siedlung mit 100 Wohneinheiten. Er half 2009 den Wirtschaftsverband swisscleantech zu gründen und ist seit Grün-dung für Research Fragen zuständig. Seit 2015 amtet er als Geschäftsführer des Verbandes.

14 Literaturverzeichnis

- BAFU, Bundesamt für Umwelt. 2014. Richtlinie Finanzierungs- und Verbürgungspolitik: Technologiefonds. Geändert am 2. Februar 2016.. Aufgerufen unter www.technologyfund.ch/fileadmin/user_upload/files/20161219_Richtlinie_Finanzierungs- und Verbuegungspolitik_Technologiefonds.pdf.
- Baur, M., Ott, W., Jakob, M. 2004. Direkte und indirekte Zusatznutzen von energieeffizienten Wohnbauten. In: Tagungsband 13. Schweizerisches Status-Seminar 2004 «Energie- und Umweltforschung im Bauwesen», Tagung vom 9./10. September 2004 an der ETH Zürich.
- BFS, Bundesamt für Statistik. 2021. Bau- und Wohnungswesen 2019, BFS-Nummer: 908-1900, Neuchâtel 04/2021.
- Bruni, S., Inderbitzin, J. und Hanisch C. 2010. Erneuerungsfonds im Stockwerkeigentum: Eine empirische Analyse über das Stockwerkeigentum in der Agglomeration Luzern. Bericht. Luzern: Hochschule Luzern – Wirtschaft.
- EnergieSchweiz und BFE, Bundesamt für Energie. 2019. Mehrfamilienhäuser energetisch richtig erneuern – Empfehlungen zur strategischen Gebäudeerneuerung. Aufgerufen unter: www.endk.ch/de/ablage/energieberatung/Ratgeber_MFH%20erneuern_2019.pdf
- King, M., Heim, T., Menti, U.-P., Salzmann, B., Schwehr, P. und Settembrini, G. 2019. Wertvermehrnde und werterhaltende Investitionen bei umfassenden Sanierungen. Bundesamt für Energie BFE und Bundesamt für Wohnungswesen BWO, Bericht. Horw: Hochschule Luzern –Technik & Architektur.
- Kägi, W., Giaquinto, K., Gassmann, F., Graf, P. und Dellenbach, S. 2014. Energetische Sanierung: Auswirkungen auf Mietzinsen. Schlussbericht. Basel und Zürich: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und Basler & Hofmann.
- Kalusche, W. 2004. Technische Lebensdauer von Bauteilen und wirtschaftliche Nutzungsdauer eines Gebäudes. Vdf Hochschulverlag der ETH Zürich.
- Ott, W., Jakob, M., Baur, M. 2006. Direkte und indirekte Zusatznutzen von energieeffizienten Wohnbauten. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Energie, Bern.
- Perret, Y., King, M., Kriegsmann, D., Settembrini, G. 2020. Lebenszykluskosten – eine effiziente und breite Anwendung. Energie Schweiz und BFE, Luzern: Hochschule Luzern – Technik & Architektur.
- Regierungsratsbeschluss Kanton Basel-Stadt betreffend Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB Industrielle Werke Basel vom 20. Oktober 2020. P201394.
- Rieder, S., Hanimann, A., Roose, Z., Studer, S., Duarte, M. 2020. Energetische Erneuerung statt minimale Instandhaltung. Bericht. Bern/Luzern/Lausanne: Interface. Aufgerufen unter: www.interface-pol.ch/app/uploads/2021/06/Be_Gebaeudeerneuerung.pdf
- Rütter, H., Umbach-Daniel, A., Nathani, C., Hässig, W., Andreoli, L., Hellmüller, P., Wyss, S. 2019. Energiesparpotenziale in Haushalten von älteren Menschen. Schlussbericht, Nationales Forschungsprogramm 71 "Steuerung des Energieverbrauchs". Rüschlikon/Uster.
- SIA, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein. Merkblatt SIA 204. Raumnutzungsdaten für die Energie- und Gebäudetechnik. 2015.
- Dokumentation SIA D 0199: Wirtschaftlichkeitsrechnung für Investitionen im Hochbau – Leitfaden zur Anwendung der Norm SIA 480. 2004.
- Technologiefonds, Geschäftsstelle. 2020. Jahresrückblick 2019. Aufgerufen unter www.technologyfund.ch/fileadmin/user_upload/files/zur_Veroeffentlichung_Jahresbericht_2019.pdf
- Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) vom 9. Mai 1990. SR 221.213.11. Stand am 1. Juni 2020.
- Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) vom 30. November 2012. SR 641.711. Stand am 1. Januar 2020.

- Wüest Partner AG. 2019. Immobilienmarkt Schweiz. 2/2019. Aufgerufen unter www.wuestpartner.com/publikationen/immobilienmarkt-schweiz-2019-2.
- Zeyer, Ch. 2019. Ein holistischer Ansatz für die Gebäudemodernisierung mittels Modernisierungsfonds; www.swisscleantech.ch/files/Fonds-f%C3%BCr-energetische-Geb%C3%A4udemodernisierungen-dev-CZE_2019_02_08.pdf



SP Fraktion
Im Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei des Kantons Appenzell
Ausserrhoden
Parlamentsdienst
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Trogen, 6. Dezember 2021

Interpellation zu «Faire Löhne für den Kanton Appenzell Ausserrhoden»

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Faire Löhne für den Kanton Appenzell Ausserrhoden

Die Covid-Pandemie hat offenbart, dass in verschiedenen Branchen das Lohnniveau in der Schweiz sehr tief ist. Insbesondere im Zusammenhang mit der Kurzarbeit, welche 80 % des Lohnniveaus garantiert, wurden auf Bundesebene die Tieflöhne zum Thema. In der Dezembersession 2020 sprachen sich die eidgenössischen Räte für eine Lohngarantie von 100 % für Löhne bis CHF 3'470.00 aus. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Lohn zwischen 3'470.00 und 4340.00 wurde ebenfalls eine Entschädigung von 3'470.00 garantiert. Es ging damit die Einsicht einher, dass ein Lohn von unter CHF 3'470.00 schlicht nicht zum Leben reicht.

Tieflöhne bringen Einzelpersonen und Familien an den Rand der Existenz. Sie müssen sich jeden Monat die Frage stellen, wie sie die laufenden Kosten decken könne. Tieflöhne führen aber auch zu Altersarmut: Wer schon in der aktiven Berufszeit seinen Unterhalt kaum bestreiten kann, hat im Pensionsalter viel zu wenig zum Leben. Besonders betroffen von Tieflöhnen sind, dies zeigen auch die Zahlen des Bundesamtes für Statistik, die Frauen. 2018 erzielten 16.7 % der Frauen und 8.1 % der Männer einen Tieflohn. Der Tieflohn wird mit CHF 4'359.00 definiert (2/3 des standardisierten monatlichen Bruttomedianlohns).

Tieflöhne führen auch zu einer Belastung des Staates, da viele Betroffene auf Unterstützung angewiesen sind. Sei es über eine zusätzliche Unterstützung durch die Sozialhilfe oder in Ergänzung zur tiefen Rente über Ergänzungsleistungen.

Die Erfahrungen aus der Covid-Pandemie sollten Anlass sein, die Lohnsituation im Kanton Appenzell Ausserrhoden genauer zu analysieren und allfälligen Handlungsbedarf zu definieren.



Wir bitten die Regierung daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Können Aussagen dazu gemacht werden, wie viele Betroffene in Kurzarbeit (gegebenenfalls hochgerechnet auf ein 100 %-Pensum), einen Lohn von unter CHF 3'470.00 erzielten und wie viele einen Lohn zwischen CHF 3'470.00 bis CHF 4'340.00? Absolut und in Prozenten aller Betroffenen.
2. Können Aussagen dazu gemacht werden, wie viele Personen, gegebenenfalls hochgerechnet auf ein 100 %-Pensum, im Kanton Appenzell Ausserrhoden einen Lohn von unter CHF 4'000.00 erzielen? Absolut und in Prozenten aller Erwerbstätigen?
3. Wie hoch ist der vom Departement für Bau und Volkswirtschaft im Rahmen der Arbeitsmarktzulassung geforderte ortsübliche Mindestlohn nach Branche?
4. Sieht die Regierung mit Blick auf die Tieflohnproblematik Handlungsbedarf für den Kanton oder für bestimmte Branchen?

Für die Bearbeitung der Interpellation und die Beantwortung der Fragen bedanken wir uns im Voraus.

Im Namen der SP-Fraktion

Jens Weber, Kantonsrat

Martina Jucker, Kantonsrätin

Kantonsrat
 Mathias Steinhauer, Herisau
 Margrit Müller, Hundwil
 Glen Aggeler, Herisau
 Jens Weber, Trogen
 Renzo Andreani, Herisau

Kantonskanzlei des Kantons AR
 Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst
 Regierungsgebäude
 9102 Herisau

Herisau, 21. Februar 2022

Dringliche Interpellation zum Leitfaden für Solaranlagen

Sehr geehrter Herr Landammann
 Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Gemäss Art. 60 KRG nutzen wir die Möglichkeit, Auskunft zum Thema ‚Arbeitsstand Leitfaden für Solaranlagen‘ zu erlangen.

Mit der Unterschrift von 20 Kantonsrätinnen und Kantonsräten ist diese Interpellation dringlich.

Ausgangslage

Die Energiewende soll unter anderem durch den schnellen Zubau von Solaranlagen unterstützt werden. Erfreulicherweise hat der Regierungsrat dazu weitere finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. In der Umsetzung stossen Bauherrschaften jedoch immer wieder an Grenzen, da unser Kanton mit seinem Leitfaden für Solaranlagen weitergehende Auflagen macht, als diese im Bundesrecht vorgesehen sind.

Um dieses Problem anzugehen fand auf Initiative der FDP AR eine Besprechung mit RR Biasotto statt. Darauf wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreter/innen der kantonalen Verwaltung, der Gemeinden sowie Hauseigentümern und Anlagenbauern gebildet, welche die Thematik bearbeitete.

An zwei Sitzungen im 2020 wurde folgendes vereinbart:

1. Anpassungen des Leitfadens ab Januar 2021 in Bezug auf Themen, welche keine gesetzlichen Änderungen nach sich ziehen.
2. Ab Frühling/Sommer 2021 sollen Vorschläge geprüft werden, welche eine rechtliche Anpassung des ‚Solaranlagen-Artikels‘ nach sich ziehen.
3. Die Teilnehmenden ausserhalb der Verwaltung haben ihre Bereitschaft signalisiert, in Detailfragen Unterstützung zu leisten.

4. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erhalten vor der Veröffentlichung die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Leider wurden die externen Mitglieder der Arbeitsgruppe im 2021 nicht kontaktiert. Trotz Nachfragen bei RR Biasotto im September 2021 kommt dieses Thema nicht voran. Wir müssen leider feststellen, dass gemäss Informationen vom Januar 2022 nach wie vor der alte Leitfaden in Kraft ist.

Fazit

Der zu strenge Leitfaden behindert in verschiedenen Fällen den zügigen Zubau von Solaranlagen und behindert daher die Umsetzung der Energiewende. Dies ist insbesondere für Bauherr/innen welche ihre Projekte vorantreiben wollen frustrierend.

Daraus ergeben sich die folgenden Fragen

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Situation?
2. Haben sich allenfalls rechtliche Hindernisse ergeben, welche wir nicht kennen?
3. Warum wurden die Mitglieder der Arbeitsgruppe über allfällige Verzögerungen nicht informiert?
4. Wie lautet der konkrete Zeitplan um den überarbeiteten Leitfaden (im Sinne von Vereinbarung Pkt. 1.) in Kraft zu setzen?

Für die Bearbeitung der Interpellation und die Beantwortung der Fragen bedanken wir uns bereits im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen



Mathias Steinhauer



Margrit Müller



Glen Aggeler

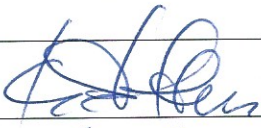
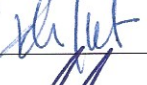
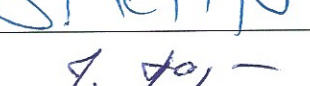
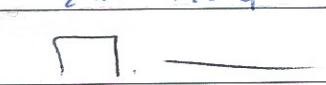
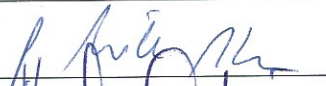
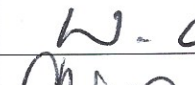
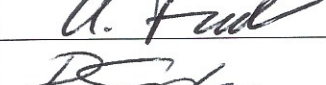
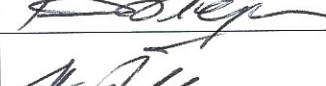


Jens Weber



Renzo Andreani

Mitunterzeichnende

Name	Vorname	Unterschrift
Steffen	Karin	
Ruppanner	Martin	
Zuberbühler	Andreas	
Gut	Peter	
Wirz	Alfred	
Kürsteiner	Peter	
Metzger	Susanne	
Hagmann	Irene	
Tanner	Céline	
Walthrich	Stephan	
LITSCHER	MICHAEL	
Wirth Baben	Gabriela	
Heinz Maudt-Züger	Heinz	
Zeller	Andreas	
Raschle	Walter	
Frutknecht	Oliver	
Freund	Urs	
Sondregger	Reto	
Rüegg	Werner	
Reckle	Christian	
Van Dam	Jaap	
Hubmann	Ralph	

[illegible]



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 30. November 2021

5000.744

Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. November 2021

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 27. September 2021 den Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 50:3 Stimmen bei 5 Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 29. Oktober 2021 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt vom 1. Oktober 2021). Innerhalb dieser Frist sind keine Beiträge eingegangen.

B. Erwägungen

Aus der 1. Lesung im Kantonsrat ergeben sich keine offenen Fragen oder Anliegen, die zu beantworten wären.

Anpassungen am Gesetzesentwurf sind keine erforderlich. Der Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 wird dem Kantonsrat für die 2. Lesung somit unverändert unterbreitet.

C. Auswirkungen

Betreffend Auswirkungen kann auf die Ausführungen im Rahmen der 1. Lesung verwiesen werden.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

dem Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

1.1 Gesetzesentwurf; 2. Lesung

1.2 Synopse; 2. Lesung

Synopse

Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 2. Lesung

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (bGS Nummern)

Neu: ???.

Geändert: –

Aufgehoben: –

Beschluss Kantonsrat, 1. Lesung, 27. September 2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung, 30. November 2021
I.	
Art. 1 Zweck und Gegenstand ¹ Um die Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe sowie weitere Tourismusbetriebe von den Auswirkungen der Covid-19-Epidemie zu entlasten, wird der Vollzug des Tourismusgesetzes¹⁾ vorübergehend geändert und auf die Erhebung der kantonalen Tourismusabgabe teilweise verzichtet. ² Diese Massnahme betrifft die für die Jahre 2020 und 2021 geschuldeten Tourismusabgaben.	
Art. 2 Tourismusabgabe 2020 ¹ Die Erhebung der Tourismusabgabe für das Jahr 2020 wird für folgende Betriebe ganz ausgesetzt: a) Hotelbetriebe nach Art. 11 TG; b) übrige Beherbergungsbetriebe nach Art. 12 TG; c) Restaurationsbetriebe nach Art. 13 TG; d) Betriebe mit touristischen Aktivitäten nach Art. 14 TG.	

¹⁾ TG (bGS [955.21](#))

Beschluss Kantonsrat, 1. Lesung, 27. September 2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung, 30. November 2021
Art. 3 Tourismusabgabe 2021 ¹ Der Regierungsrat kann die Erhebung der Tourismusabgabe für das Jahr 2021 ganz oder teilweise aussetzen, wenn dies aus volkswirtschaftlichen Gründen angezeigt ist.	
II.	
<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
III.	
<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
IV. Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt.	



Kantonsrat, 9102 Herisau

Regierungsgebäude
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Januar 2022

5000.744

Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 11. Januar 2022

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 27. September 2021 dem Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 1. Lesung zugestimmt. In der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat an ihrer Sitzung vom 11. Januar 2022 den Entwurf des Gesetzes über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. November 2021 «Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 2. Lesung» mit zwei Beilagen

B. Erwägungen

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft nimmt die Erwägungen des Regierungsrates zur Kenntnis und stimmt der Vorlage in 2. Lesung einstimmig zu.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

dem Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

sign. Sabrina Baumgartner

Matthias Tischhauser, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Delia Schmid
Aktuarin GPK
delia.schmid@ar.ch

Herisau, 18. Februar 2022

0100.148

Tätigkeitsbericht 2021 der Finanzkontrolle; Kenntnisnahme

1. Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Februar 2022

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

A. Ausgangslage und Antrag

Nach Art. 41 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0) erstattet die Finanzkontrolle dem Kantonsrat jährlich Bericht.

Die Geschäftsprüfungskommission hat mittels Zirkulationsbeschluss vom 18. Februar 2022 vom Tätigkeitsbericht 2021 der Finanzkontrolle Kenntnis genommen und diesen zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt Ihnen, den Tätigkeitsbericht 2021 der Finanzkontrolle zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Annegret Wigger, Präsidentin

Delia Schmid, Aktuarin



Appenzell Ausserrhoden

Tätigkeitsbericht 2021

der Finanzkontrolle

Nach Art. 41 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) erstattet die Finanzkontrolle dem Kantonsrat jährlich Bericht. Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht kommt die Finanzkontrolle dieser gesetzlichen Pflicht nach.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen zur Finanzkontrolle	5
1.1	Unabhängigkeit.....	5
1.2	Zweck und Aufgaben.....	5
1.3	Berichterstattung	5
1.4	Revisionsmandate	5
2	Finanzkontrolle intern	6
2.1	Personelle Besetzung.....	6
2.2	Qualitätssicherung	6
2.3	Erfahrungsaustausch mit der Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen	6
2.4	Aufgaben- und Finanzplan	6
3	Prüfungsplanung / Prüfungsablauf	7
3.1	Jahresplanung	7
3.2	Prüfungsarten	7
3.3	Prüfungsablauf	7
3.4	Feststellungen und Empfehlungen	7
3.5	Öffentliche Institutionen	8
4	Abschlussrevision	9
4.1	Jahresrechnung 2020	9
4.2	IKS – Internes Kontrollsystem	9
5	Audit Turnus-Prüfungen	10
5.1	Audit Turnus-Prüfungen - Abgeschlossen.....	10
5.2	Audit Turnus-Prüfungen - Berichte und Prüfungen in Arbeit	15
6	Weitere Prüfungen – Revisionsmandate.....	16
7	Prüfungsplanung 2022.....	17
8	Zusammenarbeit.....	19

1 Grundlagen zur Finanzkontrolle

1.1 Unabhängigkeit

Art. 96 Abs. 4 der Kantonsverfassung hält als Grundsatz fest, dass verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob der Finanzhaushalt gesetzmässig geführt wird. Das auf den 1. Januar 2014 in Kraft getretene Finanzhaushaltsgesetz (FHG) trägt diesem Grundsatz mit einer selbständigen Behörde, der Finanzkontrolle, Rechnung. Die Finanzkontrolle, die in ihrer Tätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet ist, ist das verwaltungsunabhängige Fachorgan für die Finanzaufsicht des Kantons. Nach Art. 39 Abs. 5 FHG unterstützt sie in dieser Funktion auch den Kantonsrat bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit dürfen der Finanzkontrolle keine Vollzugsaufgaben übertragen werden; die Finanzkontrolle ist also sachlich und personell von der Exekutive vollständig getrennt und kann nicht durch diese geführt oder beauftragt werden.

1.2 Zweck und Aufgaben

Zweck und Aufgaben der Finanzkontrolle sind in Art. 38 ff. FHG beschrieben. Die Finanzkontrolle prüft die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und die Einhaltung der Vorgaben für die Rechnungslegung, die Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Grundsätze des Finanzhaushaltes wie namentlich Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung, Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Finanzkontrolle ist gemäss Art. 40 FHG zuständig für die kantonalen Behörden und Gerichte, die kantonale Verwaltung, die selbständigen Anstalten des Kantons und weitere Personen und Organisationen, denen die Erfüllung kantonaler Aufgaben übertragen ist. Sie kann die Finanzaufsicht auch dort ausüben, wo nach Gesetz eine eigene Revisionsstelle besteht.

1.3 Berichterstattung

Die Finanzkontrolle erstattet gemäss Art. 41 FHG dem Kantonsrat mit dem Tätigkeitsbericht jährlich Bericht. Art. 43 FHG regelt die Berichterstattung zu den einzelnen Prüfungen. Dabei kann es sich um die jährliche Revision (Abschlussrevision) oder um Einzelprüfungen im Audit Turnus handeln. Die Prüfberichte enthalten Hinweise und Empfehlungen sowie allfällige Beanstandungen. Die Finanzkontrolle hat kein Weisungsrecht. Die geprüfte Organisationseinheit und das jeweilige Aufsichtsorgan werden mit den Prüfberichten bedient. Das Management Summary der Berichte geht an den Regierungsrat und an die Geschäftsprüfungskommission.

1.4 Revisionsmandate

Die Finanzkontrolle kann gemäss Art. 39 Abs. 6 FHG Revisionsmandate von öffentlichen Institutionen wahrnehmen. Sie verfügt über die Zulassung der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisorin und ist im Handelsregister eingetragen. In Kapitel 6 sind die im Berichtsjahr durchgeführten Revisionsmandate aufgeführt.

2 Finanzkontrolle intern

2.1 Personelle Besetzung

Auch 2021 gab es keine personellen Veränderungen bei der Finanzkontrolle. Diese wird weiterhin durch Claudia Andri Krensler geleitet. Als Fachperson ist Daniel Inauen für die Finanzkontrolle tätig. Insgesamt werden 190 Stellenprozente eingesetzt. Während der Abschlussrevision wird zur Unterstützung eine externe Fachperson beauftragt.

2.2 Qualitätssicherung

Um die Anforderungen an die Qualitätssicherung zu erfüllen, hat sich die Finanzkontrolle einem Qualitätszirkel mit mehreren kantonalen und städtischen Finanzkontrollen angeschlossen. Die Einhaltung der Qualitätsanforderungen der Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden wurde 2020 in einem Peer Review durch die Finanzkontrolle des Kantons Solothurn überprüft.

2021 hat die Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden einen Review bei der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Landschaft durchgeführt.

2.3 Erfahrungsaustausch mit der Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen

Die Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden steht in regelmässigem Kontakt mit der Leitung der Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen. In einem Halbjahresrhythmus werden Erfahrungen zu aktuellen Themen ausgetauscht. Bei speziellen Prüfungsfragen wird die Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen konsultiert. 2021 wurden keine Konsultationen durchgeführt.

2.4 Aufgaben- und Finanzplan

Die Finanzkontrolle wird seit 2020 nicht mehr im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates aufgeführt, da sie mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht direkt Rechenschaft ablegt. Nachfolgend werden die im Aufgaben- und Finanzplan für 2021 gesetzten Ziele mit dem tatsächlich Erreichten verglichen.

Zielsetzung: Empfehlungen aus der Qualitätskontrolle (Peer Review) sind umgesetzt

Dieses Ziel ist erreicht. Verbesserungen im Bereich der Digitalisierung der Dokumente und Prozesse wurden umgesetzt. Eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen wird im nächsten Peer Review (vorgesehen für 2023) vorgenommen.

Erfolgsrechnung

Im Vergleich zum Voranschlag 2021 hat die Finanzkontrolle ein um rund 5'300 Franken tieferes Nettoergebnis erzielt. Dies ist im Wesentlichen auf tiefere Ausgaben für externe Dienstleistungen zurückzuführen. Der ordentliche Aufwand für 2021 beträgt rund 447'000 Franken und der ordentliche Ertrag rund 13'000 Franken.

3 Prüfungsplanung / Prüfungsablauf

3.1 Jahresplanung

Die aktuellen Prüfungen der Finanzkontrolle basieren auf einem Fünfjahresplan, der sämtliche Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung Appenzell Ausserrhodens umfasst. Auf der Basis einer ersten Einschätzung werden eine Risikobeurteilung vorgenommen und Prüfthemen konkretisiert. Die Grundlagen der Planung werden jährlich überprüft und ergänzt. Dabei werden auch die Feststellungen aus den vergangenen Prüfungen berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Jahresplanung der Finanzkontrolle, die jeweils dem Regierungsrat und der Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis gebracht wird. In Kapitel 7 wird die Prüfungsplanung für das kommende Jahr aufgezeigt.

3.2 Prüfungsarten

Grundsätzlich wird zwischen der Abschlussrevision mit einem entsprechenden Bezug zur Jahresrechnung und dem Audit Turnus, der eine thematisch beschränkte Einzelprüfung umfasst und auf die interne Revision ausgerichtet ist, unterschieden. Seit 2021 wird, wenn aus Sicht der Finanzkontrolle eine Audit Turnus Prüfung nicht angemessen ist, eine Detailprüfung anlässlich einer Zwischenrevision durchgeführt.

Die Anzahl der durchgeführten Audit Turnus Prüfungen hat sich aus diesem Grund bereits reduziert und wird auch in Zukunft tiefer sein als in den vergangenen Jahren.

3.3 Prüfungsablauf

Im Rahmen der Prüfaufträge pflegt die Finanzkontrolle den direkten Kontakt mit den geprüften Stellen. Der Ablauf der Prüfung ist in Diagrammen dokumentiert, formelle Besprechungen sind festgehalten. Der offene Dialog und der Austausch von Informationen und Feststellungen sind eine wesentliche Voraussetzung sowohl für die Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen, qualitativ gute Prüfberichte wie auch für angestrebte Verbesserungen der Prozesse und Strukturen.

Terminlich kann es gegenüber der Jahresplanung immer zu Verzögerungen oder Verschiebungen kommen. Dies ist teilweise abhängig von nicht durch die Finanzkontrolle beeinflussbaren Faktoren, die zum Zeitpunkt der Jahresplanung noch nicht bekannt waren. Diese können personeller oder inhaltlicher Natur sein. So kann zum Beispiel während der Detailplanung festgestellt werden, dass die Prüfung, so wie sie geplant war, keinen Sinn ergibt oder sinnvollerweise zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt wird. Zudem kann die Finanzkontrolle auch aufgrund von aktuellen Ereignissen ungeplante Prüfungen durchführen. So wurde zum Beispiel 2021 eine nicht geplante Prüfung der Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen durchgeführt.

3.4 Feststellungen und Empfehlungen

Sämtliche Feststellungen werden in einer Datenbank geführt. Der Stand der Umsetzung der Empfehlungen wird jährlich überwacht und der Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis gebracht. Die Datenbank wird seit 2014 geführt und enthielt Ende 2020 insgesamt 501 Empfehlungen; davon waren 432 bereits erledigt.

2021 sind 41 neue Empfehlungen dazu gekommen.

Im Laufe des Jahres 2021 konnten 27 Empfehlungen aus den Vorjahren und 16 Empfehlungen aus 2021 als erledigt gekennzeichnet werden. Von diesen 43 Empfehlungen wurden gemäss unserer Beurteilung 27 vollständig und weitere sieben teilweise umgesetzt. Eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt und acht Empfehlungen sind künftig, d.h. nur bei Vorliegen von neuen Ereignissen umzusetzen.

Aktuell sind noch 67 Empfehlungen offen, 51 mit Priorität „mittel“ und 16 mit Priorität „tief“.

Die Empfehlungen werden mit Priorität „hoch“ eingestuft, wenn sie einen unmittelbaren oder kurzfristigen Handlungsbedarf haben und die Risiken bei Nichtumsetzung hoch sind. Als „mittel“ werden sie eingestuft bei einem unmittelbaren oder kurzfristigen Handlungsbedarf und mittleren Risiken oder bei einem langfristigen Handlungsbedarf und hohen Risiken. Als „tief“ sind Empfehlungen eingestuft bei tiefen Risiken oder bei mittleren Risiken mit langfristigem Handlungsbedarf.

3.5 Öffentliche Institutionen

Bei den öffentlichen Institutionen wird die Finanzkontrolle mit den Berichterstattungen zur Abschlussrevision der externen Revisionen bedient. Die Berichte werden kritisch durchgesehen. Dabei wird beurteilt, ob sich daraus Handlungsbedarf für die Finanzkontrolle ergibt.

4 Abschlussrevision

4.1 Jahresrechnung 2020

Staatsrechnung – Kant. Verwaltung inkl. Behörden, Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung

Auf der Grundlage der detaillierten Prüfungsplanung wurden die Ziele, Themen und Schwerpunkte für die Prüfung der Jahresrechnung festgelegt. Die Auswahl von Prüfungshandlungen und die Prüfung von Geschäftsfällen erfolgte nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit und beruhte auf einer Risikoeinschätzung der Finanzkontrolle. Massgebliche Prüfziele bei der Prüfung der Jahresrechnung sind Vollständigkeit, Vorhandensein, Richtigkeit, Abgrenzungen, Bewertungen, Rechte und Verpflichtungen, Kontozuordnungen, Ausweis sowie die Einhaltung der Vorgaben des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2).

Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen entspricht. Der Bericht der Finanzkontrolle über die Revision der Jahresrechnung wird im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2020 wiedergegeben. Im Bericht der Finanzkontrolle ist festgehalten, dass ein gemäss den Vorgaben des Regierungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsystem (IKS) nach Art. 25 FHG für die Aufstellung der Jahresrechnung in allen wesentlichen Bereichen eingerichtet ist. Im Management Letter für den Regierungsrat sind insgesamt sechs Empfehlungen aufgeführt. Zu allen Empfehlungen wurde die Stellungnahme des zuständigen Departements eingeholt. In der durch die Finanzkontrolle geführten Datenbank wurden die Empfehlungen aufgenommen. Deren Umsetzung wird überwacht und im nächsten Management Letter aufgeführt. Eine Übersicht über die abgegebenen Empfehlungen und den Umsetzungsstand ist in Kapitel 3.4 aufgeführt.

Landwirtschaftliche Kreditkasse und forstliche Investitionskredite

Die Prüfungen in der Bilanz waren auf Bestand, Vollständigkeit und richtige Bewertung im Rahmen der Rechnungslegung nach HRM2 bzw. FHG ausgerichtet. In der Erfolgsrechnung wurden analytische Prüfungen vorgenommen.

Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Rechnungsjahr in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit den massgebenden Gesetzen und Verordnungen war.

4.2 IKS – Internes Kontrollsystem

Nach Art. 39 Abs. 2 lit. d Finanzhaushaltsgesetz prüft die Finanzkontrolle die Einrichtung eines gesetzmässigen internen Kontrollsystems (IKS). Dabei werden die Kontrollen auf Prozessebene nach einem Rotationsplan mit einem Planungszyklus von drei Jahren geprüft. So wird sichergestellt, dass alle wesentlichen Kontrollen innerhalb dieser Frist in die Prüfung einbezogen werden. Die Einrichtung der unternehmensweiten Kontrollen und der generellen IT-Kontrollen wird jedes Jahr geprüft. Die Finanzkontrolle hat im Laufe des Jahres 2021 bei den im Rotationsplan vorgesehenen Organisationseinheiten die Einführung des IKS überprüft und bei den 2020 geprüften Organisationseinheiten ein Update der im Vorjahr abgegebenen Empfehlungen gemacht. Aufgrund der durchgeführten Prüfungen wird die Finanzkontrolle in ihrem Testat zur Jahresrechnung 2021 voraussichtlich wiederum bestätigen, dass ein gemäss den Vorgaben des Regierungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsystem nach Art. 25 FHG für die Aufstellung der Jahresrechnung eingerichtet ist.

Die Finanzkontrolle erstattet detailliert Bericht über die Feststellungen aus dieser Prüfung. Der Bericht geht mit einem Management Summary an den Regierungsrat und an die Geschäftsprüfungskommission. Die detaillierten Feststellungen werden den Organisationseinheiten zugestellt.

5 Audit Turnus-Prüfungen

Die Finanzkontrolle hat 2021 zahlreiche Audit Turnus-Prüfungen vorgenommen. Unter Punkt 5.1 sind die im Jahr 2021 durchgeführten Prüfungen aufgeführt. Unter Punkt 5.2 werden jene Prüfungen aufgeführt, welche für 2021 geplant waren, jedoch nicht abgeschlossen werden konnten. Damit wird dem Anspruch an Vollständigkeit und Transparenz der Berichterstattung Rechnung getragen. Die Prüfungsergebnisse wurden mit den geprüften Organisationseinheiten im Detail besprochen. Sowohl der Regierungsrat als auch die Geschäftsprüfungskommission wurden jeweils mit einem Management Summary sämtlicher Berichte bedient.

5.1 Audit Turnus-Prüfungen - Abgeschlossen

Organisations-einheit	Prüfungsgegenstand	Prüfungsergebnisse
Kantonale Verwaltung		
Regierungsrat	Besoldung, Entschädigungen, Spesen, Benefits	Als Prüfungsgegenstand haben wir die recht- und ordnungsgemässe Auszahlung der Besoldungen, Entschädigungen und Spesen der Mitglieder des Regierungsrates sowie die Austrittsentschädigungen an die Alt-Regierungsräte im Jahr 2020 und bis Ende September 2021 definiert. Dabei haben wir die Kontrollen im Zusammenhang mit der Abwicklung nachvollzogen sowie die Verbuchung überprüft. Weiter haben wir für diesen Zeitraum aus den Ausgaben zu Lasten der 'Organisationseinheit Regierungsrat' ausgewertet, welche nicht monetären Leistungen (Benefits) in Form von Verpflegung und Unterkunft sowie Programmpunkten bei Klausuren, Seminaren und Staatsbesuchen den Mitgliedern des Regierungsrates und weiteren Personen gewährt wurden. Dabei haben wir überprüft, ob den Grundsätzen von Recht- und Ordnungsmässigkeit sowie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen wird. Schliesslich haben wir die vollständige Vereinnahmung und Verbuchung der Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons nachvollzogen. Wir haben festgestellt, dass sämtliche ausbezahlte Besoldung, Entschädigungen und Spesen recht- und ordnungsgemäss ausgerichtet wurden. In unserer Beurteilung sind die gewährten Benefits recht- und ordnungsmässig und widersprechen den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht. Wir haben keine negativen Feststellungen bezüglich Verbuchung und Auszahlung sowie keine wesentlichen Feststellungen bezüglich Vollständigkeit der Vereinnahmung der Entschädigungen aus Mandaten gemacht. Wir haben eine Empfehlung mit Priorität "tief" abgegeben.

Departement Finanzen		
Kantonale Steuerverwaltung	Abwicklung direkte Bundessteuer natürliche und juristische Personen (DBG Art. 104a)	Als Prüfungsgegenstand haben wir die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils definiert. Gemäss „Prüfraster direkte Bundessteuer“ der Arbeitsgruppe „Steuern“ der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen haben wir Kontrollen in den Bereichen der Organisation der Kantonalen Steuerverwaltung, der Steuerregisterführung, der Veranlagung und der Abrechnung/Ablieferung der direkten Bundessteuer an den Bund durchgeführt. In Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer ist eine materielle Prüfung der Veranlagungen von der Prüfpflicht ausgenommen. Das Ziel dieser Prüfung ist, nebst den in den einzelnen Steuerarten genommenen Stichproben, vor allem auch das Erlangen von Verständnis für die Prozesse. Bis auf eine Feststellung mit der Priorität „mittel“ bezüglich der Dokumentation einer Kontrolle zum vollständigen Versand der Steuererklärungen haben wir keine negativen Feststellungen gemacht.
Kantonale Steuerverwaltung	Prozess Abrechnung Grundstückgewinnsteuer	Als Prüfungsgegenstand haben wir den Prozess zur Erhebung der Grundstückgewinnsteuer definiert. Dabei wurde der Prozess anhand von Stichproben von der Meldung über die Veranlagung zum Bezug bis zur Abrechnung mit den Gemeinden nachvollzogen. Zudem haben wir beurteilt, ob Kontrollen im Zusammenhang mit der korrekten und vollständigen Erhebung der Grundstückgewinnsteuer eingerichtet sind. Wir haben festgestellt, dass der seit 2020 geänderte Prozess (seit dem 1.1.2020 ist der Kanton sowohl für die Veranlagung als auch für den Bezug der GGST zuständig) gut aufgesetzt ist. Wir haben im Bereich der Kontrollen eine Empfehlung mit der Priorität „mittel“ abgegeben.
Kantonale Steuerverwaltung	Prozess Abrechnung Erbschafts- und Schenkungssteuer	Als Prüfungsgegenstand haben wir den Prozess zur Erhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer definiert. Dabei wurde der Prozess anhand von Stichproben von der Meldung über die Veranlagung zum Bezug bis zur Abrechnung mit den Gemeinden nachvollzogen. Zudem haben wir beurteilt, ob Kontrollen im Zusammenhang mit der korrekten und vollständigen Erhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer eingerichtet sind. Wir haben festgestellt, dass der Prozess gut aufgesetzt ist.

Wir haben im Bereich der Kontrolle der Abrechnung mit den Gemeinden eine Empfehlung mit der Priorität „mittel“ abgegeben. Wir zudem eine Empfehlung mit Priorität „tief“ abgegeben.

Departement Bildung und Kultur

Kantonsschule
Trogen

Leistungsauftrag,
Leistungsverein-
barung

Als Prüfungsgegenstand haben wir die 'Globalkredite mit Leistungsauftrag' der Jahre 2020 bis 2022 des Kantonsrats an die Kantonsschule Trogen (KST), die Leistungsangebote 2017-2021 und 2022-2025 der KST sowie die Berichterstattung über die in diesen Dokumenten festgelegten finanziellen Vorgaben und Leistungs- und Wirkungsziele definiert. Wir haben überprüft, ob die Rechenschaftsablage 2020 (und teilweise 2021) über die Vorgaben und Ziele in den Berichten der KST und des Regierungsrates konsistent zu 'Globalkredit mit Leistungsauftrag' und Leistungsangebot sowie anhand von korrekt ermittelten Werten erfolgt. Wir haben nachvollzogen, wie die Vorgaben und Ziele mit der KST vereinbart werden und wie die Vorgabeneinhaltung und Zielerreichung überprüft und eingeordnet/behandelt wird. Wir haben überprüft, ob die rechtlichen Vorgaben durch die KST eingehalten werden und ob die der KST zur Verfügung stehenden Mittel des Globalkredits gemäss Leistungsauftrag und Leistungsangebot eingesetzt wurden.

Wir haben keine Anzeichen dafür, dass die KST die rechtlichen Vorgaben nicht einhalten würde und die zur Verfügung stehenden Mittel des Globalkredits nicht zur Erfüllung des Leistungsauftrages eingesetzt wurden.

Wir haben Empfehlungen zu zusätzlichen Angaben in den oben genannten Dokumenten sowie zur Ermittlung der Lernendenzahlen und des Kostendeckungsgrads der Mensa abgegeben. Insgesamt haben wir vier Empfehlungen mit Priorität „mittel“ und eine Empfehlung mit Priorität „tief“ abgegeben.

Kulturfonds	Beiträge	Als Prüfungsgegenstand haben wir die ordnungs- und rechtmässige Gewährung, Verbuchung und Auszahlung der Beiträge aus dem Kulturfonds für das Jahr 2019 und 2020 definiert. Dabei wurde der Prozess von der Prüfung der Gesuche über die Beschlussfassung bis zur Kommunikation, Verbuchung und Auszahlung der Beiträge durch das Amt für Kultur nachvollzogen. Dabei wurden stichprobenweise die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sowie die Einrichtung von Kontrollen im Prozess überprüft. Wir haben festgestellt, dass die Prozesse zur Verteilung der Gelder aus dem Kulturfonds gut aufgesetzt sind und eine sorgfältige Beurteilung der Gesuche vorgenommen wird. Alle überprüften Beiträge wurden recht- und ordnungsmässig ausgerichtet und verbucht. Wir haben je eine Empfehlung zur Ergänzung der Beschlussunterlagen z.H. des Regierungsrates und zum Bestand des Kulturfonds abgegeben. Weiter haben wir eine Empfehlung zur Vollständigkeit der Beschlusslisten und der Kommunikation im Obacht Kultur abgegeben. Schliesslich haben wir empfohlen, bei kantons-eigenen Projekten, welche potentiell die Kostenschwelle von TCHF 10 überschreiten, den Regierungsrat vorgängig zu konsultieren. Nebst diesen vier Empfehlungen mit Priorität „mittel“ haben wir eine Empfehlung mit Priorität „tief“ abgegeben. Im Rahmen dieses Prüfberichts haben wir zusätzlich über unsere begleitenden Prüfungen der ausgerichteten Finanzhilfen COVID-19 im Kulturbereich in den Jahren 2020 und 2021 informiert. Bei diesen Prüfungen wurden unsere Inputs laufend direkt umgesetzt.
-------------	----------	--

Departement Bau und Volkswirtschaft

Amt für Wirtschaft und Arbeit	Härtefallmassnahmen für Unternehmen	Als Prüfungsgegenstand haben wir die Recht- und Ordnungsmässigkeit der im Zusammenhang mit den Härtefallmassnahmen ausgerichteten Beiträgen an Unternehmen definiert. Nicht Gegenstand dieser Prüfung sind die finanziellen Unterstützungen aus dem Corona-Nothilfefonds und aus dem Nothilfefonds COVID-19 für Kulturschaffende. Wir haben beurteilt, ob die im Kanton festgelegten Kriterien zur Beurteilung der Gesuche und die Vorgaben für die Gestuchstellenden ausreichend und zweckmässig sind. Anhand von Stichproben haben wir überprüft, ob die Beurteilungskriterien einheitlich und korrekt angewendet und ob die Beiträge korrekt ausbezahlt und verbucht wurden.
-------------------------------	-------------------------------------	---

Wir haben festgestellt, dass der Prozess von der Prüfung der Gesuche durch das eingesetzte Expertengremium bis zur Verfügung und Auszahlung der Beiträge gut aufgesetzt ist. Wir haben insgesamt 17 Empfehlungen abgegeben. Davon haben wir drei mit Priorität „tief“, sieben mit „mittel“ und weitere sieben mit „künftig“ eingestuft. Die sieben als „künftig“ eingestuften Empfehlungen haben wir im Hinblick auf den Aufbau eines allfällig zukünftigen Programmes abgegeben. Von den für das aktuelle Programm abgegebenen Empfehlungen wurden neun während unserer Prüfung für das aktuelle Programm bereits umgesetzt.

Departement Inneres und Sicherheit

Staatsanwaltschaft
und Gerichtskasse

Bussen

Als Prüfungsgegenstand haben wir die in der Abrechnungsstelle ‚Bussen Staatsanwaltschaft‘ verbuchten Bussen definiert. Wir haben die Abwicklung des Prozesses von der Verzeigung durch die Staatsanwaltschaft bis zum Inkasso durch die Gerichtskasse nachvollzogen. Zudem haben wir die vollständige, richtige und periodengerechte Verbuchung der Bussen überprüft und die Prozesse im Zusammenhang mit Bestand und Bewertung der Forderungen beurteilt.

Wir haben festgestellt, dass die Prozesse im Zusammenhang mit den Bussen der Staatsanwaltschaft gut aufgesetzt sind. Die Bussen werden korrekt abgewickelt. Wir haben vier Empfehlungen mit Priorität „mittel“ und eine Empfehlung mit Priorität „tief“ abgegeben.

Selbständige Anstalten des Kantons

AR Informatik AG

Preisgestaltung gemäss eGovG

Mit dieser Prüfung kommt die Finanzkontrolle dem gesetzlichen Auftrag von Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) nach, wonach die Preisgestaltung der ARI periodisch zu prüfen ist. Art. 9 Abs. 1 eGovG gibt vor, dass die ARI ihre Leistungen zu kostendeckenden, marktgerechten und transparent gestalteten Preisen erbringt. Auf dieser Grundlage hat der Verwaltungsrat der ARI Grundsätze der Kalkulation und Preispolitik beschlossen. Wir haben die Umsetzung und Einhaltung dieser Grundsätze nachvollzogen und die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Preisgestaltung überprüft. Wir haben die Systematik der Kalkulation nachvollzogen, die Herleitung der Preise stichprobenweise überprüft und die Resultate einer

durch die ARI in Auftrag gegebenen Benchmark-Analyse der Kosten von 2020 eingeordnet.

Aufgrund unserer Prüfung kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen: Die durch den Verwaltungsrat vorgegebenen Grundsätze wurden bei der Kalkulation der für 2022 budgetierten Preise umgesetzt bzw. eingehalten. Die Preise 2020 waren kostendeckend. Die Gestaltung der Preise ist transparent, und die Preise werden in der kommunizierten Form berechnet. Die uns zugestellte Benchmark-Analyse zeigt, dass die Produktionskosten der angebotenen elektronischen Arbeitsplätze 2020 deutlich unter dem Durchschnitt der verglichenen Unternehmen liegen. Zu einer abschliessenden Beurteilung der Marktgerechtigkeit der Preise sind wir nicht in der Lage. Aufgrund der Benchmark-Analyse und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die ARI nach dem Submissionsrecht beschafft, bestehen jedoch keine Anzeichen, dass die Preise der ARI nicht marktgerecht wären.

Daraus leiten wir ab, dass die Preisgestaltung der ARI ordnungs- und rechtmässig ist. Wir haben eine Empfehlung im Hinblick auf zukünftige Benchmark-Analysen/Kostenvergleiche und eine Empfehlung zur Regelung des Umgangs mit dem Bilanzgewinn bei vollständiger Äufnung der gesetzlichen Reserve der ARI durch den Verwaltungsrat abgegeben. Nebst diesen beiden Empfehlungen mit Priorität „mittel“ haben wir zwei Empfehlung mit Priorität „tief“ abgegeben.

5.2 Audit Turnus-Prüfungen - Berichte und Prüfungen in Arbeit

Geprüfte Organisationseinheit	Prüfungsgegenstand
Departement Finanzen	
Kantonale Steuerverwaltung	Bewirtschaftung der Verlustscheine*
Amt für Immobilien	Umsetzung der Verordnung über das Parkieren auf Staatsarealen*
Departement Inneres und Sicherheit	
Strafanstalt Gmünden	Sachaufwand, Taxen und Kostgelder, übriger betrieblicher Ertrag*

*Diese Prüfungen wurden im 2021 ausgesetzt und werden 2022 fortgeführt.

Auf die für 2021 geplanten Prüfungen im Bereich der Gerichtskasse und der Tourismusförderung haben wir aus Risikoüberlegungen verzichtet.

6 Weitere Prüfungen – Revisionsmandate

Die Finanzkontrolle hat 2021 die Abschlussrevision bei folgenden Institutionen durchgeführt:

- Appenzellerland Tourismus AG
- Appenzellerland Tourismusmarketing AG
- Gemeinnützige Stiftung für medizinische Hilfe
- IG GIS AG
- Projekt OSTLUFT
- RehabilitationsZentrum Lutzenberg
- Stiftung Opferhilfe
- Verein Energie AR/AI
- Stiftung Pro Appenzell
- Walter-Edison-Kruesi-Stiftung
- Dr. Oertli-Loppacher-Stiftung
- Eidgenössische Finanzkontrolle

7 Prüfungsplanung 2022

Für 2022 sind nebst der Abschlussrevision und den Revisionsmandaten folgende Audit Turnus-Prüfungen durch die Finanzkontrolle geplant:

Geprüfte Organisationseinheit	Prüfungsgegenstand
Kantonale Verwaltung	
KVAR (alle Organisationseinheiten)	Umsetzung Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen in der Kantonalen Verwaltung (verschoben aus 2021)
Departement Finanzen	
Personalamt	Prozess jährliche Lohnanpassungen (verschoben aus 2021)
Amt für Immobilien	Pacht- und Mietzinsen Liegenschaften Verwaltungs- und Finanzvermögen
Kantonale Steuerverwaltung	Prozess Abwicklung der direkten Bundessteuer (DBG Art. 104a)
Kantonale Steuerverwaltung	Abschluss Projekt ISAR (verschoben aus 2021)
Lotteriefonds	Prozess Abwicklung Gesuche, Beiträge, Einnahmen
Departement Bildung und Kultur	
Allgemeinbildende Schulen / Sekundarstufe II, Berufliche Grundbildung, Höhere Berufsbildung	Entschädigungen und Beiträge (teilweise verschoben aus 2021)
Denkmalpflege	Prozess Abwicklung Gesuche, Beiträge an Private, Gemeinden und Kantone, Einnahmen vom Bund (verschoben aus 2021)
Departement Gesundheit und Soziales	
Abteilung Chancengleichheit	Kantonale Integrationsprogramme (KIP)
Amt für Gesundheit; Spitalfinanzierung	Stationäre Versorgung Akutsomatik, Psychiatrie, Rehabilitation (verschoben aus 2021)

Departement Bau und Volkswirtschaft

Arbeitslosenversicherung AR	Organisation, Abläufe (verschoben aus 2021)
-----------------------------	---

Departement Inneres und Sicherheit

Abteilung Militär	Wehrpflichtersatz
Leistungsvereinbarungen	Wie werden Leistungsvereinbarungen, Verträge etc. bewirtschaftet? (verschoben aus 2021)

Gerichte

Obergericht	Entschädigungen, Gebühren und Abgaben, Organisation, Fallführung
Kantonsgericht	Entschädigungen, Gebühren und Abgaben, Organisation, Fallführung

8 Zusammenarbeit

Die Finanzkontrolle dankt allen Verwaltungsstellen, dem Regierungsrat und Dritten für die gute und konstruktive Zusammenarbeit, ebenso der Geschäftsprüfungskommission für die konstruktiven Diskussionen.

Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden



Claudia Andri Krensler
Leiterin Finanzkontrolle

Herisau, 10. Februar 2022



Appenzell Ausserrhoden

Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden
Schützenstrasse 1
9102 Herisau



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 28. Februar 2022

0100.154

Fragestunde vom 28. März 2022

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Betreffend Fragestunde anlässlich der Kantonsratssitzung vom 28. März 2022 sind fristgerecht bis zum 26. Februar 2022 folgende Fragen in chronologischer Reihenfolge eingegangen:

Frage eingereicht durch:

- Kantonsrätin Alder, Herisau

- Kantonsrat Steinhauer, Herisau

- Kantonsrat Oertle, Herisau

- Kantonsrat Friedli, Heiden

- Kantonsrätin Egger, Speicher

- Kantonsrätin Egger, Speicher /
SP-Fraktion

Frage zum Thema:

Zubringer Appenzellerland

Autobahnzubringer Appenzellerland

Autobahnzubringer Appenzellerland

Informationen des Steueramtes über wesentliche Änderungen beim
Steueraufkommen

COVID-19-Pandemie im Bewusstsein behalten

Überführung des Kantonalbankarchivs ins Staatsarchiv von Appenzell
Ausserrhoden



Gemäss Art. 73 Abs. 3 und 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates werden die Fragen im Kantonsrat nicht mündlich vorgetragen oder begründet. Das zuständige Mitglied des Regierungsrates antwortet kurz. Eine sachbezogene Zusatzfrage der Fragestellerin oder des Fragestellers ist zulässig. Eine Diskussion findet nicht statt. In Ausnahmefällen können schriftliche Unterlagen abgegeben werden. Das Büro entscheidet.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Claudia Frischknecht, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst

Beilage 1.1 eingegangene Fragen gesammelt

Katrin Alder-Preisig
Steinrieselstr. 40
9100 Herisau

Kantonskanzlei des Kantons
Appenzell Ausserrhoden
Büro des Kantonsrates
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Herisau, 14. Februar 2022

**KR-Sitzung vom 28. März 2022; Fragestunde
«Zubringer Appenzellerland»**

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Am 26. Januar 2022 eröffnete das Bundesamt für Strassen (ASTRA) das Vernehmlassungsverfahren zum Erläuternden Bericht zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschritt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz.

Zum Zubringer «Appenzellerland» wurde Folgendes bemerkt: «Die Kantone St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben mit dem Vorhaben Zubringer Appenzellerland ein integriertes Projekt zur Lösung von regionalen und lokalen Problemstellen entlang der N25 erarbeitet. Das Vorhaben sieht eine vollständige Neutrassierung der N25 zwischen einer neuen Anbindung an die N1 und dem südlichen Siedlungsrand von Herisau vor. Es löst die Verkehrsprobleme in Gossau, schafft Reserven für den regional konzentrierten Güterverkehr und entlastet Herisau vom Durchgangsverkehr. Im nationalen Vergleich ist der Problemdruck insgesamt eher gering. Der Planungsstand des Vorhabens ist nicht mehr in allen Belangen aktuell. Nötige technische Anpassungen dürften zu Mehrkosten führen und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens negativ beeinflussen. Zudem bestehen Zweifel an der Kompatibilität des gewählten Lösungsansatzes mit den verkehrs- und umweltpolitischen Grundsätzen des Bundes. In Anbetracht dieser Vorbehalte sieht der Bundesrat davon ab, das Vorhaben in der vorliegenden Form ins STEP Nationalstrassen aufzunehmen. Er anerkennt aber, dass insbesondere in Gossau und Herisau Handlungsbedarf besteht. Auch in diesen Räumen wird er den Variantenfelder noch einmal umfassend öffnen und dem vorliegenden Lösungsansatz grundsätzliche Alternativen gegenüberstellen.»

Diese Stellungnahme erachte ich als sehr bedauerlich für den Raum Herisau und die ganze Region. Die gewünschte Entwicklung scheint weiterhin auf die lange Bank geschoben zu werden.

In diesem Zusammenhang stelle ich folgende Fragen:

- Was hat der Regierungsrat in dieser Sache seither unternommen?
- Was gedenkt der Regierungsrat des Weiteren in Zusammenarbeit und Koordination mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden sowie den jeweiligen Mandatsträgern zu unternehmen, um dem Projekt wieder mehr Gewicht zu verleihen? Wie sind diese Aktionen zeitlich einzuordnen?
- Welche Botschaft beinhaltet die Stellungnahme des Regierungsrates zum laufenden Vernehmlassungsverfahren des Bundes?

Ich bedanke mich für die Beantwortung der Fragen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'K Alder'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Katrin Alder
Kantonsrätin FDP

Mathias Steinhauer, Kantonsrat EVP AR
Hintere Oberdorfstr. 15
9100 Herisau



Herisau, 20. Februar 2022

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

KR-Sitzung vom 28. März 2022; Fragestunde

Sehr geehrter Herr Landammann

Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Wie neulich bekannt wurde, stellt der Bund den Autobahnzubringer Appenzellerland in seiner Planung zurück. Offenbar stimmen aus Sicht des Bundes Kosten und Nutzen nicht (mehr) überein. Es ist anzunehmen, dass sich das Projekt in der Vollversion nicht realisieren lässt.

Vor allem die Überlastung der Alpsteinstrasse Herisau, welche Auswirkungen bis nach Waldstatt hat, bleibt auf lange Zeit Tatsache. Neben dem (Ausflugs)Verkehr werden die Probleme u.a. durch die drei Bahnübergänge der AB ausgelöst. Die erreichte Verbesserung mit dem Ausbau Winkeln verpufft an den Bahnübergängen und an der Alpsteinstrasse.

Daraus kann gefolgert werden, dass eine Redimensionierung des Projekts auf den Bereich Herisau Süd und die drei Übergänge der AB angezeigt ist, mit dem Ziel den Verkehrsfluss zu erhöhen. Dies wäre ein neuer Ansatz. Dazu sind verschiedene Varianten für Strasse und Schiene denkbar.

In diesem Zusammenhang stelle ich folgende Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Redimensionierung des Projekts?
2. Wie plant der Regierungsrat die Abstimmung innerkantonale (insb. mit Herisau und Waldstatt, aber auch mit dem Kanton St. Gallen)?
3. Welche Schritte unternimmt der Regierungsrat konkret in den nächsten Monaten?

Ich bedanke mich für die Beantwortung der Fragen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' and 'V'.

Mathias Steinhauer, Kantonsrat EVP AR

Kantonsrat
Christian Oertle
Burghalden 14
9100 Herisau

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Kantonskanzlei
Parlamentsdienst
Regierungsgebäude
9102 Hersiau

Herisau, 22. Februar 2022

Sitzung des Kantonsrates vom 28. März 2022; Fragestunde

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Vor kurzem hat der Bundesrat beschlossen, den Autobahzubringer Appenzellerland nicht zu priorisieren. Dieser Entscheid ist für die stark verkehrsbelastete Region Herisau/Gossau/St.Gallen gravierend. Priorisiert der Bundesrat dieses Projekt nicht, werden wieder Jahre ins Land ziehen, bis Bewegung ins Spiel kommt. Es drängen sich daher folgende Fragen auf:

1. Den Medien konnte entnommen werden, dass die Projektakten zum Autobahzubringer Appenzellerland veraltet sind. Warum hat der Regierungsrat im Rahmen der Übernahme der N25 durch den Bund die Projektunterlagen aus dem Jahr 2008 nicht laufend aktualisiert?
2. Der Bund will das Projekt grundlegend überprüfen und hat verschiedene Einwände dagegen. Welche Einwände haben seitens Bund zur Überprüfung geführt?
3. Hat der Regierungsrat auf den Entscheid des Bundes so gelassen reagiert, weil er gewusst hat, dass die Projektakten veraltet sind?
4. Gemäss aktueller Planung besteht der Zubringer Appenzellerland aus zwei Teilstücken (Abschnitt 1 «Nieschbergtunnel» und Abschnitt 2 «Wachteneggtunnel»). Schenkt der Regierungsrat diesen beiden Abschnitten die gleiche Priorität? Wenn nein, warum?
5. Was für Bemühungen und welche Lobbyarbeiten wurden in der Vergangenheit unternommen, um das Projekt zum Erfolg zu führen? Welche Organisationen (Behörden und Verbände) wurden durch den Regierungsrat jeweils miteinbezogen?
6. Was für Bemühungen und welche Lobbyarbeiten werden in Zukunft unternommen, um das Projekt zum Erfolg zu führen? Welche Organisationen (Behörden und Verbände) werden durch den Regierungsrat miteinbezogen?

7. Durch den negativen Entscheid des Bundes muss davon ausgegangen werden, dass eine Realisierung des Projekts erst mittelfristig erfolgt. Welche Massnahmen fordert der Regierungsrat vom Bund, um kurzfristig eine Entlastung auf der N25 (insbesondere an der Problemstelle Alpsteinstrasse) zu bewirken?

Im Namen der Fraktion der SVP Appenzell Ausserrhoden bedanke ich mich für die Beantwortung der Fragen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'CO', is written on the page.

Christian Oertle

Hannes Friedli
Badstrasse 27
9410 Heiden
Telefon 071 891 60 55
E-Mail hannes.friedli@ar.ch

Hannes Friedli | Badstrasse 27 | 9410 Heiden
Parlamentsdienst des Kantonsrats
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Heiden, 26. Februar 2022

FRAGESTUNDE vom 28. März 2022
Informationen des Steueramtes über wesentliche Änderungen beim Steueraufkommen

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

In der Appenzeller Zeitung sind Ende Februar nacheinander zwei sich gegenseitig aufhebende Informationen über den Steuerfuss in der Gemeinde Heiden publiziert worden.

Dazu stelle ich folgende Fragen:

- Wie und wann informiert das kantonale Steueramt die Gemeinden über wesentliche Änderungen beim Steueraufkommen?
- Hätte die Gemeinde Heiden vor der Publikation der Steuererhöhung auf Anfrage beim Steueramt eine Auskunft erhalten über den ausserordentlichen Anstieg beim Steuerertrag?

Für eine Beantwortung dieser Fragen bedanken wir uns schon im Voraus.

Freundliche Grüsse



Hannes Friedli, Kantonsrat SP, Heiden

Judith Egger

Seeblickstrasse 45

9037 Speicherschwendi

P: 071 344 10 24

E-Mail: judith.egger@ar.ch

Kantonskanzlei des Kantons AR
Parlamentsdienst
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Speicherschwendi, 26. Februar 2022

Kantonsratssitzung vom 28. März 2022; Informations- und Fragestunde

Wie die COVID-19-Pandemie im Bewusstsein behalten?

Nach der Aufhebung nahezu aller Massnahmen zum Schutz vor Ansteckung mit Covid-19 ist das Bedürfnis, möglichst schnell wieder zum Alltag überzugehen, menschlich und verständlich. Ich meine aber, dass wir dennoch als Gesellschaft nicht einfach vergessen dürfen.

Dabei geht es nicht nur um die Erinnerung an die Menschen, die unter teilweise unwürdigen Umständen verstorben sind, um Angehörige, die unter trostlosen Bedingungen Abschied nehmen mussten, oder um die Menschen, die Verantwortung übernommen haben, oder jene, die oft bis an ihre Belastungsgrenze im Dienst der Allgemeinheit standen. Es geht auch grundsätzlich um die vielfältigen Erfahrungen, die wir als Einzelne und als Gemeinschaft gemacht haben.

Die Pandemie stellt ein Jahrhundertereignis dar, eine kollektive Erfahrung ungeheuren Ausmasses.

Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, ob eine Form gefunden werden kann, diese kollektive Erfahrung im gesellschaftlichen Bewusstsein zu behalten?

Besten Dank im Voraus für die Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Judith Egger, Kantonsrätin, SP, Speicher

Judith Egger
Seeblickstrasse 45
9037 Speicherschwendi
Tel. 071 344 10 24
judith.egger@ar.ch



0100.154 - Beilage 1.1

Sozialdemokratische Partei
Fraktion Kantonsrat AR

Kantonskanzlei des Kantons AR
Parlamentsdienst
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Speicherschwendi, 26. Februar 2022

Kantonsratssitzung vom 28. März 2022; Informations- und Fragestunde

Überführung des Kantonalbankarchivs ins Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Seit dem Verkauf der Kantonalbank im Jahr 1996 befindet sich deren Archiv im Besitz der UBS AG bzw. der Schweizerischen Bankgesellschaft. Über den Zugang zu diesen Staatsakten entscheidet die Bank. Am 24. März 2014 erklärte der Kantonsrat das Postulat der SP-Fraktion zur *Überführung des Kantonalbankarchivs ins Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden* erheblich. Der Regierungsrat nahm die Überweisung des Postulates als Auftrag entgegen, über die Berichterstattung hinaus die tatsächliche Überführung des Kantonalbankarchivs in das Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden zu erreichen. Dazu nahm er umgehend Verhandlungen mit der UBS AG auf. Nach Ablauf der Frist für die Beantwortung eines Postulates erstattete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 23. März 2015 einen Zwischenbericht.

Nachdem sich die Verhandlungen mit der UBS AG inzwischen über ziemlich genau acht Jahre hinziehen, ersuche ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie ist der aktuelle Stand der Verhandlungen mit der UBS AG und worin bestehen die Schwierigkeiten, die den Prozess immer wieder verzögern?**
- 2. Ist der Regierungsrat bereit, den gerichtlichen Weg zu beschreiten?
Wenn nein, weshalb nicht?**

Besten Dank für die Beantwortung der Fragen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Egger'.

Für die SP-Fraktion: Judith Egger