



9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. April 2019

1030.621

Regierungsprogramm 2016–2019, Schlussbericht; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. April 2019

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

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat ist gemäss der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde (Art. 82 Abs. 1 KV; bGS 111.1). Dazu bestimmt er unter Vorbehalt der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und des Kantonsrates die Ziele und Mittel des staatlichen Handelns (Art. 86 KV). Konkretisiert wird diese Bestimmung im Organisationsgesetz (OrG; bGS 142.12). Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c OrG legt der Regierungsrat klare Zielsetzungen und Strategien für seine Regierungspolitik fest, stimmt diese auf die verfügbaren Mittel ab und sorgt für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung. Dazu erarbeitet er jeweils für eine Amtsdauer ein Regierungsprogramm und legt dieses dem Kantonsrat zur Beratung vor (Art. 6 OrG). Er berichtet dem Kantonsrat jährlich über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung und erstellt am Ende der Amtsdauer einen Schlussbericht.

Im Sinne dieser Bestimmungen legte der Regierungsrat dem Kantonsrat mit Bericht und Antrag vom 7. Juli 2015 das Regierungsprogramm 2016–2019 mit Gültigkeit ab 1. Januar 2016 zur Kenntnisnahme vor. Es enthält die übergeordneten Leitsätze, Ziele und Strategien, mit denen der Regierungsrat die politische Stossrichtung und die zentralen Themen für die Amtsdauer 2015–2019 vorgab. Die kantonale Verwaltung erhielt dadurch politische Vorgaben, die bei der Ausgestaltung des staatlichen Handelns richtungsweisend sind.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht gibt der Regierungsrat seine Beurteilung bekannt, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht werden konnten und auf welche Weise er seine Führungsverantwortung wahrnahm.



B. Beurteilung der Zielerreichung

1. Überblick über die abgeschlossenen und laufenden Projekte, Vorhaben und Tätigkeiten

Im Rahmen der Verabschiedung des Regierungsprogramms 2016–2019 wurden die Departemente beauftragt, ihre Tätigkeiten auf das Programm auszurichten, die darin formulierten Strategien weiterzuentwickeln und fortlaufend Vorhaben zur Erreichung der Ziele umzusetzen. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurden 56 Projekte, Vorhaben oder Tätigkeiten realisiert, die einen Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten. Auf den folgenden Seiten findet sich eine entsprechende Übersicht, geordnet nach den Zielen und Strategien.

Ziel 1 *Die kantonalen Rahmenbedingungen bieten optimale Voraussetzungen für die Gemeinden, ihre Aufgaben eigenständig, effizient und den Erwartungen der Bevölkerung entsprechend erfüllen zu können.*

Strategie	Beschreibung
Förderung von strukturoptimierenden Projekten	P1 Totalrevision Kantonsverfassung Mit der Vorlage eines Grundsatzbeschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung legte der Regierungsrat den Grundstein für eine Klärung der Frage nach den künftigen Strukturen von Kanton und Gemeinden. Zudem sind auch die Grundlagen über Organisation und Aufgaben der Gemeinden, das Verhältnis der Gemeinden untereinander und zum Kanton sowie der innerkantonale Finanzausgleich angesprochen. Zur Diskussion stellen will der Regierungsrat zudem den Bereich der politischen Rechte, insbesondere das Wahlsystem für den Kantonsrat, das seinerseits Rückwirkungen auf die Wahlkreise und damit die Strukturen der Gemeinden haben kann.
	P2 Optimierung der forstlichen Strukturen Der Regierungsrat beschloss im Juli 2017 die Zusammenlegung des Forstreviers Urnäsch-Hundwil-Stein mit dem Forstrevier Herisau zum neuen Forstrevier Urnäsch-Herisau-Hundwil-Stein. Ende 2019 wird der Anschluss des bisherigen Forstrevier Schwellbrunn-Waldstatt-Schönengrund erfolgen. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten sind abgeschlossen. Damit wird es künftig im Ausserrhoder Hinterland nur noch einen Forstbetrieb geben. Die optimierten neuen forstlichen Strukturen bringen vor allem Vorteile für die Gemeinden. Aus der Zusammenarbeit ergeben sich zahlreiche Synergien im Bereich der Werkhof- und Maschineninfrastruktur sowie beim Personal- und Unternehmereinsatz.
	P3 Revision des Gesetzes über eGovernment und Informatik Mit der Revision des Gesetzes über eGovernment und Informatik strebt der Regierungsrat eine Optimierung der rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für Kanton und Gemeinden an. So schlägt er u.a. die Schaffung einer Koordinationsstelle eGovernment in der kantonalen Verwaltung vor, die auch zugunsten der Gemeinden tätig sein wird. Mit entsprechenden Änderungen werden zudem Präzisierungen im Bereich des Grundbedarfs und des Betriebs eines leistungsfähigen und sicheren Kantonsnetzwerks sowie organisatorische Änderungen für die Informatikstrategie-Kommission und den Verwaltungsrat der ARI vorgeschlagen. Die Revision leistet damit einen Beitrag bei der Umsetzung sämtlicher Strategien im Regierungsprogramm, die zur Erreichung der Ziele 1 und 2 formuliert wurden.
	P4 Weisung zur Organisation der Sekundarstufe I Die Weisung zu den Organisationsmodellen der Sekundarstufe I, welche der Regierungsrat für die Zukunft der Sekundarstufe I aufgrund der sinkenden Schülerzahlen beschlossen hatte, wurde aktiv mit Unterstützung des Amtes für Volksschule und Sport vollständig umgesetzt. Sie leistet damit einen Beitrag zur Strukturoptimierung, und es wird dafür gesorgt, dass die Schulen weiterhin verlässlich organisiert sind und die gute Schulqualität erhalten bleibt.



Ausbau von eGovernment	P3 Revision des Gesetzes über eGovernment und Informatik Text siehe oben.
Intensivierung der Zusammenarbeit	P5 Richtlinien für kommunales Archivgut Für die Gemeindearchive erarbeitete das Staatsarchiv «Richtlinien für kommunales Archivgut», welche 2017 von der Gemeindeschreiberkonferenz verabschiedet wurde. Damit fördert das Staatsarchiv aktiv die Qualitätssicherung bei der Archivierung und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. P6 Behindertengerechter Umbau der Bushaltestellen Die Bushaltestellen müssen bis 2023 behindertengerecht umgebaut sein. Zuständig sind die Gemeinden und der Kanton, je nach Grundbesitz. Um eine einheitliche und zeitnahe Inventarisierung aller Bushaltestellen im Kanton vorliegen zu haben, hat das Tiefbauamt die Aufgabe übernommen. Die Gemeinden haben sich finanziell beteiligt. In einem zweiten Schritt wurde die Verhältnismässigkeit eines Umbaus geprüft. Auch hier hat das Tiefbauamt die Vorleistung für die Gemeinde übernommen, so dass eine einheitliche und systematische Bewertung vorliegt. Die Gemeinden können nun die Umsetzung auf der Basis guter planerischer Grundlagen anpacken.

Ziel 2 *Kanton und Gemeinden nutzen die Kleinheit und technologischen Möglichkeiten und erfüllen ihre Aufgaben bedarfsorientiert, kostengünstig und in guter Qualität.*

Strategie	Beschreibung
Förderung von strukturoptimierenden Projekten	P2 Optimierung der forstlichen Strukturen Text siehe oben. P7 Projekt «EISA Volksschulen» Mit dem Projekt verfolgen Kanton und Gemeinden gemeinsam das Ziel, die Kernprozesse der Schulverwaltung und die Schnittstellen zwischen den kommunalen und den kantonalen Behörden zu optimieren, um Medienbrüche, mehrfache Datenerfassungen und redundante Datenhaltungen zu vermeiden. Das elektronische Schuladministrationssystem «Scolaris» wurde inklusive der Zusatzmodule Raumverwaltung, Stundenplanung und Betreuung in allen Schulverwaltungen funktionstüchtig eingerichtet. Damit steht es im Einklang mit den Strategien, strukturoptimierende Projekte zu fördern und eGovernment auszubauen.
Intensivierung der Zusammenarbeit	P8 Betriebskonzepte zu strategischen Applikationen von Kanton und Gemeinden Kanton und Gemeinden haben gemeinsam für ihre strategischen Geschäfts-Applikationen «Axio-ma» und «NSP» Betriebskonzepte erarbeitet und verabschiedet. Diese Dokumente dienen zur Klärung der Zuständigkeiten und der Prozesse, wodurch die Weiterentwicklung der Applikationen koordiniert und die Zusammenarbeit gemeinde- und staatsebeneübergreifend organisiert wird. P9 Weiterbildungen zusammen mit Gemeindekanzleien Kontinuierlich werden Weiterbildungsveranstaltungen für die Gemeinden mit dem Ziel durchgeführt, die Zusammenarbeit mit den Gemeindekanzleien zu fördern und die Qualität der Dienstleistungen im Bereich der politischen Rechte zu optimieren. P10 Zusammenarbeit innerhalb der Ostschweizer Staatsschreiberkonferenz Auf Initiative von Appenzell Ausserrhoden intensivierten die Ostschweizer Staatsschreiber ihre Zusammenarbeit und gründeten die Ostschweizer Staatsschreiberkonferenz. Diese trifft sich drei Mal im Jahr, um Themen im Zuständigkeitsbereich der Staatskanzleien zu diskutieren, Erfahrungen auszutauschen und nationale Geschäfte im Hinblick auf die gesamtschweizerischen Konferenzen vorzubereiten.



P11 Intensiv austausch im Bereich Volksschule

Es fanden Treffen des Departementsvorstehers, des Amtsleiters Volksschule und Sport und der Abteilungsleiterin Volksschule mit den Gemeindebehörden für einen intensiven Austausch zum Thema Volksschule statt. Der Austausch dient der Anhörung von Anliegen, um allfälligen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung zu erkennen.

P12 St.GallenBodenseeArea

Im Rahmen einer offiziellen Zusammenarbeit betreiben die Kantone St.Gallen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden gemeinsam die internationale Standortpromotion und Ansiedlungsunterstützung für den drittgrössten Wirtschaftsraum der Schweiz, die St.GallenBodenseeArea. Durch die Positionierung dieses Wirtschaftsraums in ausgewählten Märkten und Clustern und die Akquirierung internationaler Unternehmen konnte ein wichtiger Beitrag zur dynamischen Entwicklung geleistet werden.

P13 Überarbeitung kantonale Deponieplanung

Erstmals wurde der Auftrag für die Überarbeitung der kantonalen Deponieplanung zur Ausscheidung von Standorten für Aushubmaterial und inertem Bauschutt gemeinsam mit Appenzell Innerrhoden erteilt. Damit wird sichergestellt, dass für die Deponiestandorte kantonsübergreifend weitgehend einheitliche Anforderungskriterien gelten. Dies vereinfacht die Kommunikation mit Grundeigentümern, Deponiebetreibern und Bauwirtschaft.

P14 Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt-Pikettendienste

Die Pikettendienste für Schadenereignisse mit Folgen für die Umwelt der Kantone Appenzell Ausserrhoden und St.Gallen unterstützen sich an den Wochenenden und an Feiertagen gegenseitig. Nach zwei Jahren Versuchsbetrieb haben die beiden Regierungen eine unbefristete Vereinbarung unterzeichnet. Die Zusammenarbeit hat zu einer spürbaren Entlastung der Mitarbeitenden der beiden Schadendienste an den Wochenenden und Feiertagen geführt.

P15 Gemeinsame Richtlinie für Bewilligungspraxis

Zur Erleichterung der beruflichen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen haben sich die im Bewilligungsverfahren involvierten Ämter und Abteilungen auf eine gemeinsame Richtlinie geeinigt. Sie soll Klarheit im Vollzug schaffen und eine Bewilligungspraxis sicherstellen, die sowohl dem Schutz als auch dem Förderungsgedanken Rechnung trägt.

P16 Fachapplikation Kompass 3

Mit der Fachapplikation «Kompass 3» für Bildungsbewilligungen und Lehrverträge sowie das Qualifikationsverfahren konnte dank des Datenaustausches sowie der koordinierten Stammdaten- und Adresspflege aller Personen und Institutionen der Berufsbildung die interkantonale Zusammenarbeit stark verbessert werden.

P17 Übernahme von Studienberatungen

Appenzell Ausserrhoden übernimmt seit 2016 gemäss einer Leistungsvereinbarung Studienberatungen und allgemeine Berufs- und Laufbahnberatungen für Ratsuchende aus Appenzell Innerrhoden. Damit wird dem Regierungsprogramm Rechnung getragen, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

P18 Vertiefung Kontakt mit kantonalen Institutionen

Der Regierungsrat hat in Umsetzung des Regierungsprogramms den Kontakt mit den kantonalen Institutionen vertieft. Neben den etablierten Aussprachen mit dem Büro des Kantonsrates und mit der Staatswirtschaftlichen Kommission trifft sich der Regierungsrat seit 2016 mit den Präsidien der kantonalen Gerichte. Etabliert wurden zudem eine jährliche Aussprache mit der Finanzkontrolle sowie ein regelmässiger Austausch mit dem Kirchenrat der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell.



	P19 Informationsplattform Kanton und Gemeinden bestimmten gemeinsam, wie aus dem Ausland zuziehende Migrantinnen und Migranten über die Lebensweise in der Schweiz, über ihre Rechte und Pflichten sowie die Angebote zur Integrationsförderung informiert werden sollen. Die Erstinformationsgespräche erfolgen seit 2017 zentral durch die im Amt für Soziales angesiedelte Anlauf- und Informationsstelle «Informationsstelle Integration INFi». Ausserdem kommen der Kanton und die Gemeinden mit einer webbasierten Informationsplattform «Leben-in-AR.ch» ihrer gesetzlichen Informationspflicht gegenüber Ausländerinnen und Ausländern nach. P20 Kantonales Konkursamt in Heiden Der Regierungsrat hat beschlossen, die beiden Zweigstellen Heiden und Teufen des Konkursamtes Appenzell Ausserrhoden per 1. Januar 2019 zu einem einzigen Konkursamt in Heiden zusammenzuführen. Mit dieser Zusammenführung sorgt der Regierungsrat dafür, dass die Aufgaben auch weiterhin bedarfsorientiert, kostengünstig und in guter Qualität erfüllt werden können. Gleichzeitig werden Synergien genutzt, indem das kantonale Konkursamt zusammen mit dem regionalen Betreibungsamt der Vorderländer Gemeinden geführt wird. Dies führt zudem zu einer Stärkung des kommunalen Betreibungsamtes. P21 Fliessgewässeruntersuchung Die periodisch stattfindende Untersuchung der Fliessgewässer wurde kantonsübergreifend abgestimmt. Die Arbeiten in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wurden im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung vergeben. Damit wird die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Massnahmen sichergestellt. P22 Bedarfsorientierte Weiterbildungen für Lehrpersonen der Volksschulen Das Amt für Volksschule und Sport organisierte und führte mehrere bedarfsorientierte Weiterbildungen für Lehrpersonen der Volksschulen im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Lehrplans durch. Aufgrund der Nachfrage der Schulen bot die Abteilung Volksschule deutlich mehr Weiterbildungsveranstaltungen als vorgesehen an.
Ausbau von eGovernment	P23 eStrassenverkehrsamt Das Strassenverkehrsamt konnte mehrere eGovernment-Lösungen umsetzen. Dadurch werden Medienbrüche und manuelles Nacharbeiten stark reduziert. Neben der Mängelerfassung mit Tablet-Computern bei Fahrzeugprüfungen werden auf Wunsch eRechnungen versandt, und Ärzte können das Resultat medizinischer Kontrolluntersuchungen online erfassen. Die Kunden haben die Möglichkeit, in einer überarbeiteten Online-Dispo ihre Fahrzeugprüfungstermine selber zu verschieben. Führerprüfungstermine können komplett selbstständig angemeldet werden. Ebenfalls ist die Online-Adress- oder Namensänderung möglich. Einzig der elektronische Betreibungsprozess konnte noch nicht umgesetzt werden, weil die entsprechende Software noch nicht verfügbar war. P24 Elektronische Veröffentlichung von amtlichen Publikationen Der Kanton treibt mehrere Projekte voran, um kantonale amtliche Publikationen elektronisch verfügbar zu machen. So werden ab 2019 der Staatskalender sowie die Entscheide der oberen Verwaltungsbehörden und der Gerichtsinstanzen elektronisch veröffentlicht. Mit der Möglichkeit zur Online-Recherche kann den Bedürfnissen der Öffentlichkeit Rechnung getragen werden. Zudem wurde damit begonnen, verschiedene Lösungen zur elektronischen Publikation des Amtsblattes zu evaluieren. P25 Überarbeitung des Internetauftritts Die kantonale Website wurde in den letzten Jahren mehrmals stark modernisiert: Sie ist benutzerfreundlicher, erscheint optisch leichter, besser gegliedert und ist auf mobilen Geräten gut lesbar (responsive design).



P26 Umstellung auf CR-Business

Die Handelsregisterlösung HR-Net wurde 2016 auf die neue Lösung «CR-Business» umgestellt, welche die Voraussetzung für künftige zusätzliche Funktionen schafft, wie z.B. die Einführung des Personenreferenzregisters, das Posteingangsscanning und danach die ganze Verarbeitung in elektronischer Form (elektronischer Workflow). Weiter erfolgt die direkte Integration von elektronisch eingegebenen Eintragungsgeschäften in die Fachapplikation CR-Business.

P27 Axioma

Kanton und Gemeinden haben gemeinsam den strategischen Entscheid getroffen, als Standard-Geschäftsverwaltungsapplikation auf Axioma zu setzen. Axioma unterstützt als elektronisches Hilfsmittel die Arbeitsprozesse im Bereich der Geschäfts- und Dokumentenverwaltung, der Archivierung, des Sitzungsmanagements sowie der Publikation von Beratungsunterlagen. Zusätzlich werden sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene diverse Fachmodule eingesetzt. Zu Zwecken der Koordination und zur gemeinsamen Förderung der Applikation wurde eine gemeinsame Steuergruppe von Kanton und Gemeinden ins Leben gerufen (vgl. auch P8).

P28 Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

Der Ausbau von eGovernment als strategisches Ziel des Regierungsprogramms kann letztendlich nur dann erreicht werden, wenn auch das Verfahrensrecht entsprechend angepasst und der elektronische Geschäftsverkehr zwischen Behörden und Privaten ermöglicht wird. Der Regierungsrat hat deshalb eine Teilrevision des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) angestossen. Es soll damit auch in Appenzell Ausserrhoden die Möglichkeit geschaffen werden, ein Verfahren auf elektronischem Weg durchzuführen. So könnten in Zukunft zum Beispiel Baubewilligungsverfahren oder Einbürgerungen elektronisch abgewickelt werden.

P29 Registergesetz

Ganz im Sinne des Regierungsprogrammes fördert die gemeinsame Beschaffung, der gemeinsame Austausch, die Übermittlung und die Kombination von Daten zwischen kantonalen und kommunalen Behörden eine effiziente, bedarfsorientierte und kostengünstige Aufgabenerfüllung. Damit aber der Schutz persönlicher Daten gewährleistet bleibt, hat der Regierungsrat mit dem Registergesetz eine sorgfältige Regelung der Zugriffe der einzelnen Amtsstellen auf diese Daten vorgenommen. Das Registergesetz bietet die Rechtsgrundlage für eine kantonale Einwohnerplattform und ein kantonales Objektregister (Gebäude- und Wohnungregister). Zudem wurde mit dem Registergesetz die nötige gesetzliche Grundlage geschaffen, damit das eGovernment-Projekt «eUmzug» in Appenzell Ausserrhoden umgesetzt werden konnte.

P30 Lehrbetriebsservices

Für die Lehrbetriebe ist ein Projekt lanciert, welches ein Web-Portal zur Verfügung stellt, um den administrativen Aufwand für die Wirtschaft und das Amt im Zusammenhang mit der Bildungsbewilligung, dem Lehrvertrag und dem Qualifikationsverfahren zu reduzieren und zu vereinfachen.

P31 Standorte alternativer Tankstellen

Das Tiefbauamt übernimmt zusammen mit den einzelnen Gemeinden die Information über Angebote von alternativen Mobilitätsformen und stellt sie der Bevölkerung und anderen Interessengruppen via Internet zur Verfügung. Die Gemeinden haben ihr Wissen und Engagement bezüglich alternativer Mobilität gemeldet. Daraus wurden zwei Projekte ausgearbeitet und umgesetzt. Zum einen wurde eine GIS-Karte mit allen Standorten von Ladestationen für Elektro- und Gasfahrzeuge erstellt und im Geoportal aufgeschaltet; zum anderen wurde eine Kontaktliste zu Themen und Anbietern im Mobilitätsumfeld erarbeitet.



Ziel 3 Appenzell Ausserrhoden bietet attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen.

Strategie	Beschreibung
Bedarfsorientierte Berufsbildung, nicht-gymnasiale und gymnasiale Mittelschulbildung sowie Zugang zu tertiärer Bildung	P32 Totalrevision der Stipendiengesetzgebung Mit Abschluss der Arbeiten zur Stipendiengesetzgebung kommt der Regierungsrat dem Bestreben nach, attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen zu schaffen. In einem Kanton ohne Hochschule unterstützt er damit den Zugang zur tertiären Bildung. P33 Qualitätsstrategie an Kantonsschule Trogen Um Familien und Jugendlichen attraktive Bildungsmöglichkeiten zu bieten, wurde das Angebot an der Kantonsschule Trogen im Rahmen des Projekts «Strategische Optionen» qualitativ verbessert (z.B. zweisprachige Matura Deutsch/Englisch, FMS Pädagogik mit 4. Jahr an der Kantonsschule Trogen mit 8 Wochen Schulpraktikum in einer Volksschule in AR). Zur Optimierung der verkehrstechnischen Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln hat die Kantonsschule Trogen den Austausch mit der zuständigen kantonalen Fachstelle institutionalisiert. Mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2018 wurden Anreisezeiten verkürzt und der Schulbeginn mit dem Fahrplan abgestimmt. P34 Brücke AR und Grundbildung am BBZ Herisau Das BBZ Herisau optimierte das Angebot der Brücke AR, welche den Einstieg in die berufliche Grundbildung verbessert. Für Lernende in verkürzten Lehren oder Zusatzausbildungen bietet das BBZ Herisau zusammen mit der Fachstelle Berufsbildung individuelle Lösungen an. Der Erhalt der räumlichen Infrastruktur und der Örtlichkeit des BBZ Herisau für die Beschulung während der Berufslehre oder dem Berufsattest in der Region stärkt die Bedarfsorientierung.
Förderung der familienexternen Betreuung von Kindern und Jugendlichen unter Einbezug der frühkindlichen Förderung	P35 «Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» Mit einer generationenübergreifenden Bevölkerungsbefragung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie liess der Regierungsrat die Ist-Situation hinsichtlich der Lebensbedingungen von jungen Menschen, Müttern, Vätern und Grosseltern sowie deren Bedürfnisse und Zufriedenheit ermitteln. Basierend darauf wird derzeit im Rahmen eines interdepartementalen Projekts für vier Handlungsfelder ein Massnahmenplan erstellt. Damit will der Regierungsrat optimale Bedingungen schaffen, damit sich Jung und Alt für Appenzell Ausserrhoden als Arbeits- und Wohnort entscheiden. P36 Konzept «Frühe Kindheit» Im 2016 wurde das Thema «Frühe Förderung» lanciert, welches im Einklang mit mehreren Anliegen des aktuellen Regierungsprogramms liegt. Basierend auf einer Bestandesaufnahme 2017 erarbeitet der Kanton derzeit zusammen mit der Gemeindepräsidentenkonferenz und weiteren Kreisen ein Konzept «Frühe Kindheit». Dieses soll den Handlungsrahmen für das Engagement des Kantons und der Gemeinden abstecken sowie Massnahmen festlegen. Weil in der frühen Kindheit Weichen für das ganze Leben gestellt werden, sind Präventionsmassnahmen von Kanton, Gemeinden und privaten Institutionen wichtig. Die Angebote im Frühbereich unterstützen Eltern und Kinder und haben das Ziel, eine gesunde Entwicklung zu ermöglichen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist erwiesen, dass sich Investitionen in der frühen Kindheit auszahlen, weil damit teure Massnahmen im späteren Leben der Kinder vermieden werden können. P37 Rahmenempfehlungen für schulergänzende Betreuungsstrukturen Das Amt für Volksschule und Sport entwickelt Rahmenempfehlungen für schulergänzende Betreuungsstrukturen basierend auf einer Umfrage bei den Gemeinden. Die Volksschulen führen bedarfsorientierte Angebote.



	P38 Erhöhung der Kinderabzüge ab 2020 Mit der Erhöhung der Kinderabzüge im Zuge der Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 19) verbessert der Regierungsrat die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden für Familien mit Kindern weiter. Ab 2020 wird der Steuerabzug für in Ausbildung stehende Kinder vom 15. bis 26. Altersjahr von 6'000 auf 11'000 Franken erhöht. Dabei bleibt zu beachten, dass in finanzieller Hinsicht nicht nur der Betrag der zu zahlenden Steuern von Bedeutung ist. Vielmehr sind die im gesamtschweizerischen Vergleich tiefen Lebenshaltungskosten in Appenzell Ausserrhoden ebenfalls in die Beurteilung miteinzubeziehen. P39 Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen ab 2020 Der Revision des Steuergesetzes (StG Rev 20) kommt aus volkswirtschaftlicher Sicht eine grosse Bedeutung zu. Der Regierungsrat verfolgt das strategische Ziel, Appenzell Ausserrhoden als Wirtschafts- und Steuerstandort weiterhin attraktiv zu gestalten. Dadurch soll sich der Kanton im steuerpolitischen Umfeld behaupten können und wettbewerbsfähig bleiben. Gleichzeitig kann damit Appenzell Ausserrhoden trotz der peripheren Lage als attraktiver Arbeits- und Wohnkanton positioniert werden. In Bezug auf die Zielsetzung, für Familien attraktive Rahmenbedingungen zu bieten, ist im Zuge der StG Rev 20 vorgesehen, die Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 30.– pro Monat zu erhöhen.
Breit gefächertes Angebot an Betreuungs-, Pflege- und Unterstützungsangeboten	P37 Rahmenempfehlungen für schulergänzende Betreuungsstrukturen Text siehe oben.
Förderung der Generationensolidarität	–

Ziel 4 *Appenzell Ausserrhoden stellt für die ältere und älter werdende Bevölkerung sowie deren betreuenden Angehörigen bedarfsgerechte und qualitativ gute Angebote zur aktiven Lebensgestaltung wie auch zur Unterstützung im Alltag zur Verfügung.*

Strategie	Beschreibung
Breit gefächertes Angebot an Betreuungs-, Pflege- und Unterstützungsangeboten	P35 «Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» Text siehe oben. P40 Pflegeheimplanung Gemäss einem Zwischenbericht zur Pflegeheimplanung überstieg 2015 das Angebot an Pflegeheimplätzen in Appenzell Ausserrhoden den berechneten Bedarf deutlich. Aufgrund dieser Sachlage und um die Schaffung weiterer Überkapazitäten zu vermeiden, hatte der Regierungsrat 2016 erstmals eine Obergrenze an Pflegeheimplätzen festgelegt. Im Folgejahr erliess er die «Pflegeheimplanung Appenzell Ausserrhoden 2017», mit welcher die maximal erforderliche Anzahl Pflegeplätze mittel- bis langfristig zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Gesamtangebotes festgelegt wird. Der Regierungsrat erfüllte damit ein Ziel aus dem Regierungsprogramm, wonach der älteren Bevölkerung ein bedarfsgerechtes und qualitativ gutes Betreuungs- und Pflegeangebot zur Verfügung stehen soll.
Förderung der Generationensolidarität	–



Ziel 5 *In Appenzell Ausserrhoden sind ausreichend Ausbildungs- und Arbeitsplätze vorhanden, insbesondere im Gesundheitswesen und in Pflegeeinrichtungen.*

Strategie	Beschreibung
Nachhaltige Ausbildung von Gesundheitsfachpersonen im Kanton	P41 Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) Mit dem Beitritt zur HFSV steht der Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen für Studierende an höheren Fachschulen auf einer neuen Grundlage. Mit der Vereinbarung wurde festgelegt, für Ausbildungsgänge des Fachbereichs Gesundheit Kostendeckungsbeiträge in der Höhe von 90 statt der üblichen 50 Prozent pro Studierenden und Semester auszus zahlen. Damit wird dem Anliegen des Regierungsrates Rechnung getragen, Gesundheitsfachpersonen im Kanton in besonderem Masse zu fördern.
Bedarfsorientierte Berufsbildung, nicht-gymnasiale und gymnasiale Mittelschulbildung sowie Zugang zu tertiärer Bildung	–
KMU-freundliche Rahmenbedingungen	–

Ziel 6 *Appenzell Ausserrhoden ist ein attraktiver und verlässlicher Partner für die bestehenden sowie ansiedlungsinteressierten Unternehmen und Betriebe. Günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein innovationsfreundliches Klima machen Appenzell Ausserrhoden zu einem vielseitigen und dynamischen Wirtschaftsstandort.*

Strategie	Beschreibung
Substanzerhalt und gezielter Ausbau von Schlüsselinfrastrukturen	P42 Modernisierung Appenzeller Bahnen Die Modernisierung der Appenzeller Bahnen, die massgeblich durch den Bau der Durchmesserlinie (DML) und den Einsatz von neuen modernen Zügen geprägt wird, ist mehrheitlich abgeschlossen. Die DML der Appenzeller Bahnen (AB) nahm mit dem Fahrplanwechsel per Dezember 2018 ihren Betrieb auf. Sie verbindet die beiden Teilstrecken St.Gallen-Appenzell und St.Gallen-Trogen zu einer einzigen Linie und schafft damit die Voraussetzungen für einen 15-Minuten-Takt der Bahn sowie zusätzliche umsteigefreie Verbindungen. Der Kanton beteiligte sich am Bau der DML mit einem Kredit in der Höhe von Fr. 23.5 Mio. P43 Strassenbauprogramm 2015–2018 Im Rückblick auf das Strassenbauprogramm 2015–2018 ist ein Grossteil der geplanten Vorhaben realisiert. Die Übrigen sind weit fortgeschritten in der Planung. Der Strategie, für den Substanzerhalt und den Ausbau der Infrastruktur zu sorgen, wird nachgelebt. P44 Agglomerationsprogramm St.Gallen-Bodensee 2019–2022 Das Agglomerationsprogramm St.Gallen-Bodensee 2019–2022 enthält die Herisauer Grossprojekte «Bahnhofareal» und Umbau «Schwänlikreuzung». Der Regierungsrat unterstützt im Sinne des Regierungsprogramms 2016–2019 diesen gezielten Ausbau von Schlüsselinfrastrukturen. Der Bundesrat hat auch aufgrund der koordinierten Intervention des Kantons im Herbst 2018 die beiden Herisauer Projekte mit der Priorität A versehen (Entscheide des Bundesparlaments im Laufe 2019).



KMU-freundliche Rahmenbedingungen	P45 Zusammenarbeit mit Verein STARTFELD Die Zusammenarbeit mit dem Verein STARTFELD, der für die Förderung von Innovationen und Jungunternehmertum in der Ostschweiz zuständig ist, wurde für die Jahre 2016–2019 verlängert. Appenzell Ausserrhoden ist damit Teil eines starken Zentrums von Unternehmergeist und Innovation in der Ostschweiz. STARTFELD bietet nebst Förderpaketen engmaschige und professionelle Betreuung vor Ort. In den Räumlichkeiten von STARTFELD können sich die Gründer im Vereinsumfeld entwickeln und erste marktwirtschaftliche Hürden nehmen. Ausserrhoder Unternehmen werden regelmässig über Veranstaltungen und Seminare des Vereins informiert.
Steuerlich attraktiver und verlässlicher Unternehmensstandort für juristische Personen	P46 Gleichbleibend tiefe Unternehmenssteuer Der Regierungsrat hielt über die gesamte Periode am Steuersatz der Gewinne von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von 6.5 % fest. Damit positioniert sich Appenzell Ausserrhoden weiterhin in der Spitzengruppe der Schweizer Kantone.

Ziel 7 *Appenzell Ausserrhoden ist bei der Besteuerung von juristischen Personen schweizweit in der Spitzengruppe positioniert.*

Strategie	Beschreibung
Steuerlich attraktiver und verlässlicher Unternehmensstandort für juristische Personen	P46 Gleichbleibend tiefe Unternehmenssteuer Text siehe oben.
KMU-freundliche Rahmenbedingungen	P46 Gleichbleibend tiefe Unternehmenssteuer Text siehe oben.

Ziel 8 *Appenzell Ausserrhoden spielt seinen «Trumpf» als kleinräumiger und komplementärer Lebens- und Naturraum aus und ist damit Lebensmittelpunkt für die ansässige und Anziehungspunkt für die nichtansässige Bevölkerung.*

Strategie	Beschreibung
Nutzung der Kleinräumigkeit zur Erhaltung und Schaffung von Kultur- und Freizeitwerten für die ansässige Bevölkerung und Touristen	P47 Totalrevision Tourismusgesetz Der Regierungsrat hat eine Totalrevision des Tourismusgesetzes initiiert und auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt. Damit hat er die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um Freizeitwerte im Kanton für die einheimische Bevölkerung und für Touristen zu erhalten und neue zu schaffen. P48 Tourismusförderung Der Kanton hat den Leistungsauftrag für 2018–2021 zur Tourismusförderung an die Appenzellerland Tourismus AG vergeben. Zusätzlich unterstützt der Kanton die Angebotsgestaltung und Vermarktung von touristisch bedeutsamen Geschäftsfeldern mit Fördermitteln. Auf den 1. Juni 2017 hat der Regierungsrat die neue Tourismusverordnung in Kraft gesetzt.
Verstärkte Erschliessung von Bauland durch die Gemeinden	–



Förderung von Altbausanierungen in den Dorfzentren und Belebung der Dorfzentren	P49 Förderung von Altbausanierungen Mit der Teilrevision des Baugesetzes (Arealentwicklung und Altbausanierung) wurden die gesetzlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Haus-Analysen geschaffen. Hauseigentümer sollen mit diesem Instrument motiviert werden, ihre Liegenschaft zu erneuern und zu sanieren oder Platz für einen zeitgemässen Neubau zu schaffen.
Betreibung einer aktiven Bodenpolitik	P50 Förderung von Arealentwicklungen Mit der Teilrevision des Baugesetzes (Arealentwicklung und Altbausanierung) wurden die gesetzlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Arealentwicklungen geschaffen. Der Regierungsrat möchte damit die aktive Bodenpolitik im Kanton verstärken. Die Gemeinden sollen bei der Entwicklung von Arealen in Dorfzentren und Industriegebieten aktiv unterstützt werden – mit dem Ziel einer verbesserten Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industriearealen. Damit soll ein wichtiger Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Appenzell Ausserrhoden geleistet werden.
Förderung von familiengerechtem Wohnraum	–
Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität durch gezielte finanzielle Anreize, Information und Beratung	P51 Information und Beratung Die agrarpolitischen Instrumente zur Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität bewähren sich. In der Programmperiode nahm die Beteiligung an den Förderprogrammen weiter zu. Das Amt für Landwirtschaft unterstützt diesen Prozess durch gezielte Information und Beratung sowie durch Umsetzung von Projekten. P52 Baumpflanzaktion An einer Baumpflanzaktion 2017 hat der Kanton 1'300 Obst- und Einzelbäume an rund 170 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Pflanzung abgegeben. Durch gezieltes Sortenangebot wird Obstkrankheiten wie Feuerbrand vorgebeugt. Die durch den Bund, die Gemeinden und den Kanton finanziell unterstützte Aktion trägt zum Erhalt des landschaftstypischen und ökologisch wertvollen Streuobstbaus bei. Im Rahmen der Baumpflanzaktion wurden zudem rund 80 landschaftsprägende Einzelbäume und 50 Holundersträucher abgegeben. P53 Förderung von Vernetzungsflächen Die Vernetzungsflächen stiegen von 2016 bis 2018 von 451.2 auf 482.5 Hektaren, die Zahl der Betriebe im Landschaftsqualitätsprogramm um 17 auf 456 Betriebe.

Ziel 9 Appenzell Ausserrhoden ermöglicht eine massvolle räumliche und bauliche Entwicklung, die dem Schutz der Natur- und Kulturlandschaften sowie dem Wesen und Charakter der Dorfkerne Rechnung trägt.

Strategie	Beschreibung
Anpassung der Grundlagen für eine zeitgemässe räumliche und bauliche Entwicklung	P54 Teilrevision Baugesetz (RPG-Revision 2012) Mit der Teilrevision des Baugesetzes wurden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und die Siedlungserneuerung zu stärken. Die Gemeinden sind neu verpflichtet, den Gemeinderichtplan mit einer kommunalen Innenentwicklungsstrategie zu ergänzen. Mit dem Erneuerungsplan können sie die Erneuerung von z.B. ungenutzten Gebieten mit Sonderbauvorschriften vorantreiben. Schliesslich werden den Gemeinden die Instrumente zur Verfügung gestellt, um unbebaute oder neu eingezonte Grundstücke der Überbauung zuzuführen. Sie können die Einzonung eines Grundstücks an bestimmte Bedingungen knüpfen, sich vorgängig ein Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrecht an einem Grundstück einräumen lassen oder einzelfallbezogene Verträge, beispielsweise über eine entschädigungslose Auszonung, abschliessen. Als Ultima Ratio steht den Gemeinden das Instrument der Bauverpflichtung zur Verfügung.



	P55 Nachführung 2015 des Richtplans Neu legt der Richtplan fest, wie gross die Siedlungsflächen im Kanton insgesamt sein dürfen und wie diese auf die Gemeinden verteilt werden. Kanton und Gemeinden werden gefordert sein, ihre Ortsplanungen betreffend Grösse und Lage der Bauzonen sowie betreffend Innenentwicklung den neuen Vorgaben anzupassen.
Verstärkte Erschliessung von Bauland durch die Gemeinden	–
Förderung von Altbausanierungen in den Dorfzentren und Belebung der Dorfzentren	P49 Förderung von Altbausanierungen Text siehe oben. P56 Restaurierungs- und Renovationsprojekte Mit 78 Beitragsgesuchen im Jahr 2016, 81 im Jahr 2017 und 81 im Jahr 2018 in der Denkmalpflege hat sich die Anzahl der Gesuche auf einem hohen Stand eingependelt. Die durchschnittliche Summe der bewilligten Kantonsbeiträge für die Jahre 2016, 2017 und 2018 beträgt Fr. 587'081. Aus heutiger Sicht wird sich die Anzahl der Beitragsgesuche im Jahr 2019 im Bereich der Vorjahre bewegen. Wegen drei anstehenden Renovationen an Kirchen werden die ausgezahlten Beiträge voraussichtlich höher als der Durchschnitt aus den letzten drei Jahren sein.
Betreibung einer aktiven Bodenpolitik	P50 Förderung von Arealentwicklungen Text siehe oben.
Förderung von familiengerechtem Wohnraum	–
Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität durch gezielte finanzielle Anreize, Information und Beratung	–

2. Matrix

Um sichtbar zu machen, in welchen Bereichen die grössten Anstrengungen getätigt wurden, eignet sich eine Matrix, in der die einzelnen Vorhaben den entsprechenden Zielen und Strategien zugeordnet werden. Dabei fällt auf, dass im Schwerpunkt 1 (Strukturen von Kanton und Gemeinden; blau markiert) die meisten Vorhaben umgesetzt wurden. Zur Erreichung von Ziel 2 wurden insgesamt 26 Vorhaben angegangen oder umgesetzt. Demgegenüber wird beispielsweise dem Ziel 7 nur ein Vorhaben zugeordnet. Es zeigt sich aber, dass die Anzahl der Vorhaben nicht zwingend entscheidend ist, konnte doch das Ziel 7 vollständig erreicht werden. Nichtsdestotrotz deckt die Matrix «blinde Flecken» auf: Die Strategien «Förderung der Generationensolidarität», «Verstärkte Erschliessung von Bauland durch die Gemeinden» sowie «Förderung von familiengerechtem Wohnraum» wurden nicht umgesetzt. Insgesamt wurden aber in jedem Zielbereich Projekte oder Vorhaben getätigt.

Strategien	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6	Ziel 7	Ziel 8	Ziel 9
Förderung von strukturoptimierenden Projekten	P1-P4	P2, P7							
Ausbau von E-Government	P3	P23-P31							
Intensivierung der Zusammenarbeit	P5-P6	P8-P22							
Förderung familienexterner Betreuung von Kindern und Jugendlichen unter Einbezug frühkindlicher Förderung			P35-P39						
Breit gefächertes Angebot an Betreuungs-, Pflege- und Unterstützungsangeboten			P37	P35, P40					
Förderung der Generationensolidarität									
Nachhaltige Ausbildung von Gesundheitsfachpersonen im Kanton					P41				
Bedarfsorientierte Berufsbildung, nicht-gymnasiale und gymnasiale Mittelschulbildung sowie Zugang zu tertiärer Bildung			P32-P34						
KMU-freundliche Rahmenbedingungen						P45	P46		
Substanzerhalt und gezielter Ausbau von Schlüsselinfrastrukturen						P42-P44			
Steuerlich attraktiver und verlässlicher Unternehmensstandort für juristische Personen						P46	P46		
Nutzung der Kleinräumigkeit zur Erhaltung und Schaffung von Kultur- und Freizeitwerten für ansässige Bevölkerung und Touristen								P47-P48	
Anpassung der Grundlagen für eine zeitgemässe räumliche und bauliche Entwicklung									P54-P55
Verstärkte Erschliessung von Bauland durch die Gemeinden									
Förderung von Altbausanierungen in den Dorfzentren und Belebung der Dorfzentren								P49	P49, P56
Betreibung einer aktiven Bodenpolitik								P50	P50
Förderung von familiengerechtem Wohnraum									
Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität durch gezielte finanzielle Anreize, Information und Beratung								P51-P53	
Anzahl einem Ziel zugeordnete Projekte	6	26	8	2	1	5	1	7	5

3. Beurteilung des Regierungsrates

Ziel 1	<i>Die kantonalen Rahmenbedingungen bieten optimale Voraussetzungen für die Gemeinden, ihre Aufgaben eigenständig, effizient und den Erwartungen der Bevölkerung entsprechend erfüllen zu können.</i> Aus Sicht des Regierungsrates bieten die kantonalen Rahmenbedingungen in diversen Aufgabenbereichen gute Voraussetzungen für die kommunalen Behörden; im Kleinen konnten viele Fortschritte erzielt werden. So initiierte der Regierungsrat diverse Gesetzgebungsprojekte, die im Zeichen der Verbesserung von Strukturen und Abläufen standen. Auf übergeordneter Ebene ist es dem Regierungsrat aber noch nicht gelungen, die institutionellen Strukturen auf eine langfristig tragfähige Weise zu optimieren. Die politischen Widerstände waren zu gross und der Leidensdruck insgesamt zu klein, als dass dieses Ziel in dieser kurzen Zeit hätte erreicht werden können. Der Weg hin zu einer umfassenden Strukturreform ist mit der eingeleiteten Totalrevision der Kantonsverfassung nun aber aufgegleist. Dabei geht es dem Regierungsrat nicht nur um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für allfällige Gemeindefusionen. Angesprochen sind auch die Grundlagen über Organisation und Aufgaben der Gemeinden, das Verhältnis der Gemeinden untereinander und zum Kanton sowie der innerkantonale Finanzausgleich.	■
Ziel 2	<i>Kanton und Gemeinden nutzen die Kleinheit und technologischen Möglichkeiten und erfüllen ihre Aufgaben bedarfsorientiert, kostengünstig und in guter Qualität.</i> Die Feststellung im Regierungsprogramm gilt weiterhin: Kanton und Gemeinden können es sich aufgrund der Kleinheit nicht leisten, in der Informatik unterschiedliche Wege zu beschreiten. Die Komplexität ist viel zu gross und die Kosten unkontrollierbar. Die gewählte Strategie mit einem gemeinsamen Informatikbetrieb ist daher richtig und die entsprechenden rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für Kanton und Gemeinden werden aktuell mit der Revision des Gesetzes über eGovernment und Informatik optimiert. In Ergänzung dazu wurden weitere Rahmenbedingungen geschaffen, um die technologischen Möglichkeiten noch besser nutzen zu können. So werden mit dem Registergesetz und der Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege die Voraussetzungen für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen resp. die Grundlagen für den elektronischen Behördenverkehr geschaffen. Auf operativer Ebene konnten mehrere, aber nicht alle Bestrebungen in gewünschter Zeit umgesetzt werden. Gerade die Projekte «Integra» und «eBauverwaltung» zeigen den hohen Komplexitätsgrad und die unterschiedlichen Bedürfnisse in eGovernmentprojekten auf.	■
Ziel 3	<i>Appenzell Ausserrhoden bietet attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen.</i> Der Familienpolitik kam in der ablaufenden Amtsdauer ein besonderer Stellenwert zu. Dies aus gutem Grund, bewegt sich Appenzell Ausserrhoden doch stark hin zu einer Gesellschaft mit immer mehr älteren und immer weniger jungen Menschen. Damit sich mehr Familien und qualifizierte Fachkräfte für Appenzell Ausserrhoden als Wohnort entscheiden, müssen die Rahmenbedingungen attraktiv und an deren Bedürfnissen ausgerichtet werden. Trotz angespannter finanzieller Lage unterstützte der Kantonsrat dahingehende Bestrebungen des Regierungsrates. Mit der Erhöhung der Kinderabzüge im Zuge der Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 19) und mit dem totalrevidierten Stipendiengesetz konnte die Attraktivität für Familien mit Kindern	●

	signifikant gesteigert werden. Fortgesetzt werden soll dieser Weg mit dem Projekt «Massnahmenplan Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» sowie einer weiteren Revision des Steuergesetzes (StG Rev 20), mit welcher die Kinder- und Ausbildungszulagen erhöht werden sollen. Mit der Revision des Personalgesetzes positioniert sich der Kanton als fortschrittlicher und kompetitiver Arbeitgeber, indem ein Vaterschaftsurlaub von neu fünf Tagen gewährt wird. Schliesslich sind die im gesamtschweizerischen Vergleich tiefen Lebenshaltungskosten in Appenzell Ausserrhoden ebenfalls in die Beurteilung miteinzubeziehen.	
Ziel 4	<i>Appenzell Ausserrhoden stellt für die ältere und älter werdende Bevölkerung sowie deren betreuenden Angehörigen bedarfsgerechte und qualitativ gute Angebote zur aktiven Lebensgestaltung wie auch zur Unterstützung im Alltag zur Verfügung.</i> Insgesamt verfügt der Kanton über eine gute Infrastruktur im Bereich der Alters- und Pflegeheime sowie der ambulanten Hilfe und Pflege zu Hause. In der Pflegeheimplanung 2017 wird den Gemeinden empfohlen, in der Ausgestaltung ihres Versorgungsauftrags ein besonderes Augenmerk auf intermediäre Angebote (z. B. Tages- und Nachtstrukturen und Alterswohnungen mit Dienstleistungen) zu richten, da sie die aktive und selbständige Lebensgestaltung der älteren Menschen im vertrauten Umfeld fördern und die Leistungen der Spitex-Organisationen und Pflegeheime sinnvoll ergänzen. Im Familienmonitoring 2017 wurden auch wichtige Erkenntnisse zum Unterstützungsbedarf pflegender und betreuender Angehöriger gewonnen. Der Regierungsrat hat das Handlungsfeld «Beratung und Unterstützung» priorisiert und eine entsprechende Massnahmenplanung in Auftrag gegeben.	■
Ziel 5	<i>In Appenzell Ausserrhoden sind ausreichend Ausbildungs- und Arbeitsplätze vorhanden, insbesondere im Gesundheitswesen und in Pflegeeinrichtungen.</i> Die Arbeitslosenstatistiken zeigen für Appenzell Ausserrhoden sowohl für Jugendliche wie auch für Erwachsene unterdurchschnittlich tiefe Arbeitslosenquoten. Das Lehrstellenangebot ist grösser als die Anzahl Lehrstellensuchende. Im Gesundheitsbereich konnte die schwierige konjunkturelle Lage in einigen grossen Betrieben durch das Einspringen mehrerer kleiner Betriebe aufgefangen und damit die Anzahl Lehrstellen auf dem Niveau der Vorjahre gehalten werden. Ein Problem stellt nach wie vor der Wiedereinstieg in den Berufsalltag bei den Gesundheitsfachpersonen dar. Hier hat der Kanton seine Anstrengungen zu intensivieren, um den Wiedereinstieg in dieses Berufsfeld aktiv zu fördern.	■
Ziel 6	<i>Appenzell Ausserrhoden ist ein attraktiver und verlässlicher Partner für die bestehenden sowie ansiedlungsinteressierten Unternehmen und Betriebe. Günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein innovationsfreundliches Klima machen Appenzell Ausserrhoden zu einem vielseitigen und dynamischen Wirtschaftsstandort.</i> Zur konkreten Umsetzung des Ziels wurde mit der Teilrevision des Baugesetzes die gesetzliche Grundlage geschaffen, die dem Kanton die Handhabe gibt, die Gemeinden und Private bei der Entwicklung von Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauarealen finanziell zu unterstützen, indem Arealentwicklungsprozesse mitfinanziert oder Projektbeiträge gewährt werden können. Für ansiedlungsinteressierte Unternehmen ist es wichtig, dass die Gemeinden und der Kanton gut zusammenspielen und Angebote sowie Optionen aufzeigen. Bei regelmässig stattfindenden Unternehmensbesuchen erfasst der Kanton die Bedürfnisse der Betriebe. Dabei tauchen wenig	●



	konkrete Wünsche für verbesserte Rahmenbedingungen auf. Wie in Ziel 7 erwähnt, ist Appenzell Ausserrhoden nach wie vor in steuerlicher Hinsicht sehr attraktiv.	
Ziel 7	<i>Appenzell Ausserrhoden ist bei der Besteuerung von juristischen Personen schweizweit in der Spitzengruppe positioniert.</i> Die proportionale Gewinnsteuerbelastung der juristischen Personen für Kanton und Gemeinden blieb konstant auf der Höhe von 6.5 %. Damit positioniert sich Appenzell Ausserrhoden weiterhin in der Spitzengruppe. Nur wenige Kantone senkten in den letzten Jahren ihre Steuerbelastung auf ein geringfügig tieferes Niveau. Im Zuge der laufenden Unternehmenssteuerreform planen etliche Kantone ab 2020 zum Teil signifikante Senkungen. Dies wird zur Folge haben, dass sich die bisher kleine Gruppe von Kantonen mit tiefer Besteuerung markant vergrössern und die Positionierung von Appenzell Ausserrhoden sich gegen das Ende der Spitzengruppe verschieben wird.	●
Ziel 8	<i>Appenzell Ausserrhoden spielt seinen «Trumpf» als kleinräumiger und komplementärer Lebens- und Naturraum aus und ist damit Lebensmittelpunkt für die ansässige und Anziehungspunkt für die nichtansässige Bevölkerung.</i> Der Regierungsrat stellt fest, dass in diesem Bereich der «Trumpf» zu wenig aktiv gespielt wurde. Mit den beiden Revisionen des Baugesetzes wurden zwar taugliche rechtliche Grundlagen für eine Entwicklung des Kantons als Wohnkanton geschaffen. Die Wirkung kann jedoch nicht konkret beurteilt werden, bzw. es ist noch zu früh für eine Beurteilung. Insbesondere die Förderung von familiengerechtem Wohnraum und die vermehrte Erschliessung von Bauland liegen mehrheitlich im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Mit der Totalrevision des Tourismusgesetzes und mit den Leistungsaufträgen zur Tourismusförderung an die Appenzellerland Tourismus AG sind Grundlagen für eine positive Entwicklung vorhanden. Dennoch entwickelten sich die Tourismuszahlen unterdurchschnittlich. Für übernachtende Gäste besteht weiterhin ein knappes Angebot in der Hotellerie. Die Biodiversität konnte durch gezielte Information und Beratung gefördert werden, insbesondere die Vernetzungsflächen wurden ausgebaut.	▲
Ziel 9	<i>Appenzell Ausserrhoden ermöglicht eine massvolle räumliche und bauliche Entwicklung, die dem Schutz der Natur- und Kulturlandschaften sowie dem Wesen und Charakter der Dorfkerne Rechnung trägt.</i> Die räumliche und bauliche Entwicklung wird mit der Revision des Baugesetzes auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Die Nachführung 2015 des Richtplans fordert sowohl die Gemeinden wie den Kanton, indem die Bauzonen und die Innenentwicklung den neuen Vorgaben anzupassen sind. Nach wie vor bearbeitet die Denkmalpflege eine stattliche Anzahl an Gesuchen und trägt damit zum Schutz und Charakter der Dorfkerne bei. Projekte wie die Unterstützung von Haus-Analysen tragen zur Zielerreichung bei.	●

C. Beurteilung der konzeptionellen Neuausrichtung

1. Überblick über die wesentlichen konzeptionellen Änderungen

Mit der Neuausrichtung des Regierungsprogrammes legte der Regierungsrat den Grundstein für eine integrierte Planung und Steuerung der Staatstätigkeit (siehe Grafik). Das sogenannte Regierungcontrolling vereinigt den gesamten Prozess der Zielfestlegung und Planung, der Umsetzung und unterjährigen Steuerung, der Überprüfung und Berichterstattung sowie der Verbesserung.

Grafik: Regierungcontrolling



Damit das Regierungsprogramm die Funktion eines übergeordneten Planungsinstrumentes übernehmen kann, richtete der Regierungsrat das Instrument neu aus. Mit dem Regierungsprogramm 2016–2019 lenkt der Regierungsrat den Fokus nicht mehr auf einzelne Projekte, wie es noch im vergangenen Programm der Fall war. Er setzt das aktuelle Regierungsprogramm vielmehr als politischen Wegweiser für die Führungskräfte der kantonalen Verwaltung ein. Diese Interpretation bedeutet eine Abkehr von der Vorstellung, dass das Regierungsprogramm dazu dient, zusätzliche und neue Projekte über einen gesonderten Finanzierungskanal umzusetzen. Der Regierungsrat fokussiert sich damit nicht mehr auf «Einzelschauplätze», sondern gibt seine strategischen Schwerpunktbereiche bekannt. Das Regierungsprogramm veränderte sich dadurch nach innen zu einem Führungsinstrument und gegen aussen zu einem Positionspapier.

Im Anschluss an die Neukonzeption des Regierungsprogramms wurden per 2017 der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie der Steuerungsbericht implementiert. Im 2018 folgte schliesslich die konzeptionelle Überarbeitung des Rechenschaftsberichts.



2. Beurteilung des Regierungsrates

2.1 Konzept

Aus konzeptioneller Sicht ist es gelungen, die bestehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente zu optimieren und die fehlenden Instrumente zu etablieren. Mit dem neuen Regierungsprogramm, dem Aufgaben- und Finanzplan, dem Steuerungsbericht und dem Rechenschaftsbericht kann die koordinierte Umsetzung der Schwerpunktplanung in den Departementen sichergestellt werden. Diese konzeptionelle Neuausrichtung entspricht sowohl den Ansprüchen des Regierungsrates als auch dem Anliegen des Kantonsrates:

- Das Regierungsprogramm besteht nicht mehr nur aus wenigen Projekten;
- Die Umsetzung der Ziele wird nicht mehr über ein separates Budget finanziert;
- Das Regierungsprogramm wird nicht mehr durch eine externe Projektleitung umgesetzt;
- Alle Departemente beteiligen sich im Rahmen der Zielausrichtung an der Umsetzung;
- Das Regierungsprogramm ist eingebettet in ein Gesamtkonzept (Regierungscontrolling);
- Das Regierungsprogramm dient als politischer Wegweiser für das Kader der kantonalen Verwaltung;
- Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der staatlichen Tätigkeit im Sinne einer integrierten Planung und Steuerung.

2.2 Gelebte Praxis

Der Blick zurück auf die letzten vier Jahre zeigt, dass der Regierungsrat sich intensiv mit der Erarbeitung der einzelnen Instrumente auseinandergesetzt und sich ausreichend Zeit für Diskussionen genommen hat. Das Regierungsprogramm 2016–2019 wurde an zwei Strategiesitzungen, drei Klausurtagen und zwei ordentlichen Regierungsratssitzungen behandelt. Die Zwischenergebnisse wurden mit der Konferenz der Departementssekretärinnen und Departementssekretäre (DSK) diskutiert und weiterentwickelt. Zudem wurden die Departemente in einem dreimonatigen Mitberichtsverfahren zur Stellungnahme eingeladen, damit das Fachwissen der kantonalen Verwaltung in die Planung einfließen konnte. Dies zeigt, dass der Regierungsrat dem Regierungsprogramm in der Erarbeitung hohe politische und zeitliche Priorität einräumte und damit seiner vorrangigen Führungsaufgabe nachkam.

Nach Abschluss der Erarbeitung wurde die Federführung für die Umsetzung des Regierungsprogrammes an die Departemente delegiert. Diesen Entscheid beurteilt der Regierungsrat rückblickend kritisch. Der Gesamtreierungsrat hat zu wenig Einfluss auf die Erreichung der Ziele genommen. Er ist der Ansicht, dass er sich zukünftig stärker über die laufende Umsetzung orientieren lassen muss. Das Regierungsprogramm wird noch mehr Kraft entwickeln können, wenn den Zielen verstärkte Aufmerksamkeit im politischen Alltag geschenkt und dem Regierungsprogramm als Ganzes noch mehr Verbindlichkeit zugeschrieben wird.

Der Regierungsrat sieht verschiedene Möglichkeiten, um den Stellenwert und die Verbindlichkeit des Regierungsprogrammes zu erhöhen. So ist im kommenden Regierungsprogramm 2020–2023 eine noch fokussiertere und pointiertere Schwerpunkt- und Zielsetzung anzustreben, damit die Identifikation in den Departementen erhöht werden kann. Zudem will sich der Regierungsrat bei der zukünftigen Zielformulierung stärker an den SMART-Kriterien orientieren. In Bezug auf den Umsetzungsprozess werden vor allem vier Verbesserungsmöglichkeiten gesehen: Erstens wird der Regierungsrat zu Beginn einen Massnahmenplan der Departemente zur Umsetzung des Regierungsprogrammes zur Kenntnis nehmen und diskutieren. Zweitens sollen in den



Anträgen an den Regierungsrat standardmässig Aussagen verlangt werden, inwiefern ein Geschäft einen Beitrag zum Regierungsprogramm leistet. Drittens wird der Regierungsrat regelmässig den Umsetzungsstand des Regierungsprogrammes diskutieren und allfällige zusätzliche Anstrengungen seitens der Departemente einfordern. Viertens sind die Verantwortlichkeiten pro Zielbereich a priori festzulegen.

2.3 Gesetzliche Grundlagen

In Anbetracht der Neuausrichtung des Regierungsprogrammes 2016–2019 und der darauffolgenden Anpassung der übrigen Planungs- und Steuerungsinstrumente im Rahmen des Projekts «Regierungscontrolling» scheint eine Überarbeitung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen angezeigt. Der Regierungsrat sieht in folgenden Punkten Anpassungsbedarf:

a) Verzicht auf Nennung des Mittelbedarfs

Art. 6 Abs. 1 OrG verlangt, dass das Regierungsprogramm nebst den Zielen und Strategien auch die Mittel der Regierungspolitik enthält. Vor der Neuausrichtung 2015 machte diese Bestimmung Sinn, hatte doch das Regierungsprogramm aufgrund der darin genannten Projekte eigentlichen Programmcharakter. Deshalb wurden auch die dafür benötigten Mittel im Regierungsprogramm aufgeführt. Durch die Abkehr von einem Regierungsprogramm mit Projekten über einen gesonderten Finanzierungskanal hin zu einem internen Führungsinstrument für die Verwaltung erfolgt die Ausweisung des Mittelbedarfs über den Aufgaben- und Finanzplan. Insofern kann in Art. 6 Abs. 1 OrG auf die Nennung des Mittelbedarfs im Regierungsprogramm verzichtet werden.

b) Umbenennung des Planungsinstrumentes

Wie oben erwähnt, verliert das Regierungsprogramm mit dem Verzicht auf konkrete Projekte seinen eigentlichen Programmcharakter. Der Begriff «Regierungsprogramm» ist daher irreführend. Eine Namensänderung ist folglich in Betracht zu ziehen. In Frage kommt beispielsweise der Begriff «Schwerpunktplanung», da der Regierungsrat mit dem Planungsinstrument eine Priorisierung und Schwerpunktsetzung seiner Regierungspolitik anstrebt.

c) Dauer der Planungsperiode

Die Dauer der Planungsperiode entspricht gemäss Art. 6 Abs. 1 OrG vier Jahre. Gleichzeitig fordert Art. 6 Abs. 3 OrG, dass der Schlussbericht auf Ende der Amtsdauer dem Kantonsrat vorgelegt wird. Weil die Amtsdauer aber bereits im Mai des vierten Planungsjahres endet und die Erarbeitung des Schlussberichts ebenfalls Zeit in Anspruch nimmt, fehlt für die Umsetzung des Regierungsprogramms ein ganzes Jahr. Zusätzliche Zeit beansprucht die Erarbeitung sowie die anschliessende Neuausrichtung. Faktisch bleiben für die Umsetzung des kommenden Regierungsprogramms 2020–2023 nur zwei volle Jahre. Eine zeitliche Ausweitung der Planungsperiode scheint daher angebracht. Dies umso mehr, als die Orientierung des Regierungsprogrammes am Amtsjahr nicht mit jener der übrigen Planungsinstrumente übereinstimmt, welche am Kalenderjahr anknüpft (bspw. AFP, Sach- und Terminplanung).

d) Verankerung des Regierungscontrollings

Das Regierungscontrolling findet derzeit, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, keinen Niederschlag in der Gesetzgebung. Nach Abschluss des Projekts Regierungscontrolling per Ende 2019 scheint der Zeitpunkt reif, um das Regierungscontrolling gesetzlich zu verankern.



D. Gesamtbeurteilung

Der Regierungsrat zieht insgesamt eine eher positive Bilanz. Mit dem Regierungsprogramm 2016–2019 wurde der Fokus auf die wichtigsten Problemfelder der kantonalen Entwicklung gelenkt und so die Sensibilisierung in der kantonalen Verwaltung gestärkt. In konzeptioneller Hinsicht ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass mit dem Regierungscontrolling der Grundstein für eine abgestimmte Planung und Steuerung der Regierungspolitik gelegt ist. Bei der Umsetzung lässt sich kritisch feststellen, dass der Regierungsrat sich von der Tagespolitik und von Einzelgeschäften noch zu stark dominieren liess. Trotz der gegebenen Umstände mit der Reorganisation der kantonalen Verwaltung (ReKVAR) und der Aufgabenüberprüfung (AÜP) ist es dem Regierungsrat aber dennoch gelungen, Schwerpunkte zu setzen und Anreize zu schaffen. Für die Zukunft setzt sich der Regierungsrat zum Ziel, das Verständnis der politischen Planung und Steuerung in der kantonalen Verwaltung weiter zu fördern, die Verbindlichkeit des Instruments zu erhöhen und den Stellenwert des politischen Führungs- und Planungsprozesses gegenüber den übrigen regierungsrätlichen Aufgaben zu stärken.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Schlussbericht zum Regierungsprogramm 2016–2019 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

Paul Signer, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber