

# **Tätigkeitsbericht 2020**

## **der Geschäftsprüfungskommission (GPK)**

### **des Kantonsrates**

Appenzell Ausserrhoden  
Kantonskanzlei  
Parlamentsdienst  
Geschäftsprüfungskommission  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
1.1	Mitglieder der GPK.....	6
1.2	Aufbau des Tätigkeitsberichtes .....	6
<b>2</b>	<b>Arbeitsweise</b> .....	<b>7</b>
2.1	Arbeitsgrundsätze .....	7
2.2	Arbeitsweise 2020 / 2021 .....	7
2.3	Arbeitsbilanz der GPK.....	8
2.4	Arbeitsplanung .....	9
<b>3</b>	<b>Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten</b> .....	<b>10</b>
3.1	Covid-19.....	10
3.2	Verwaltungsratstätigkeiten der Regierungsräte .....	14
3.3	Informatikbeschaffung.....	17
3.4	Fürsorgerische Unterbringung .....	20
3.5	Gemeindeaufsicht .....	23
3.6	Zuständigkeit individuelle Lohnerhöhungen bei kantonalen Anstalten mit Globalkredit .....	26
3.7	Nachprüfungen.....	27
3.7.1	Stand der Rechtsmittelverfahren im DBV .....	27
3.7.2	Ombudsstelle / Konfliktlösungsverfahren.....	29
3.7.3	Assekuranz AR .....	30
<b>4</b>	<b>Kantonaler Nachrichtendienst</b> .....	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>Justizaufsicht</b> .....	<b>32</b>
5.1	Auftrag und Tätigkeit.....	32
5.2	Kommentar zum Rechenschaftsbericht 2020 des Obergerichts.....	32
<b>6</b>	<b>Datenschutz-Kontrollorgan</b> .....	<b>34</b>
6.1	Auftrag und Tätigkeit.....	34
6.2	Kommentar zum Jahresbericht 2020 des DSKO .....	34
<b>7</b>	<b>Finanzaufsicht</b> .....	<b>35</b>



## 1 Einleitung

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

Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG, bGS 141.1) legt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ihren zweiten Bericht der Amtsdauer 2019–2023 vor. Nach Art. 7 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR, bGS 141.2) prüft die GPK im Rahmen ihrer Oberaufsicht die Geschäftsführung des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte sowie den Staatshaushalt in Bezug auf Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die GPK legt Rechenschaft über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2020 / 2021 ab und stellt die Ergebnisse ihrer Prüfung vor. Schwerpunktmässig wurden Aufgabenbereiche untersucht, in denen der Regierungsrat primär eine übergeordnete Aufsichtspflicht inne hat. Die GPK bedankt sich bei allen beteiligten Verwaltungsstellen für die gute Zusammenarbeit und bei den eingeladenen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Bereitschaft, Auskunft zu geben.

Als Präsidentin bedanke ich mich herzlich bei allen Mitgliedern der GPK für die konstruktive Zusammenarbeit und beim Parlamentsdienst – insbesondere bei der Aktuarin Delia Schmid – für ihre umfassende Unterstützung.

Annegret Wigger, Präsidentin

1. April 2021

## 1.1 Mitglieder der GPK

Im Amtsjahr 2020 / 2021 gehören der GPK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

Wigger Annegret	Präsidentin
Joos Annette	Vizepräsidentin
Andreani Renzo	
Bezzola Natalia	
Fischer Roland	
Kessler Patrick	
Landolt Beat	
Litscher Michael	
Mauch-Züger Heinz	

### *Subkommission Justizaufsicht*

Joos Annette	Präsidentin
Mauch-Züger Heinz	
Wigger Annegret	

### *Subkommission Finanzaufsicht*

Landolt Beat	Präsident
Andreani Renzo	
Kessler Patrick	

### *Aktuarial*

Schmid Delia

## 1.2 Aufbau des Tätigkeitsberichtes

Mit dem vorliegenden Bericht wird Rechenschaft abgelegt über die Arbeitsweise der GPK (vgl. 2) sowie der Subkommissionen Justizaufsicht (vgl. 5) und Finanzaufsicht (vgl. 7). Ausserdem stellt die GPK ihre Ergebnisse zu den ausgewählten Themenbereichen (vgl. 3), ihren Kommentar zur Rechenschaftslegung des kantonalen Nachrichtendienstes (vgl. 4) sowie des Datenschutz-Kontrollorgans (vgl. 6) vor.

## 2 Arbeitsweise

### 2.1 Arbeitsgrundsätze

Die GPK orientiert sich in ihrer Arbeit an folgenden Grundsätzen:

- Die GPK prüft, in der Regel rückwirkend, die Geschäfte des Regierungsrates, der Verwaltung und des Gerichtswesens. In besonderen Fällen – unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung – kann die GPK auch begleitend tätig werden.
- Die GPK prüft die Einhaltung der formalen Rahmenbedingungen der Staatsrechnung, sowie die der Rechenschaftsberichte von Regierungsrat, öffentlich-rechtlichen Anstalten, Obergericht, Datenschutz-Kontrollorgan und Finanzkontrolle.
- Die GPK setzt entlang ausgewählter Themen Prüfungsschwerpunkte und geht Hinweisen aus dem Kantonsrat, der Verwaltung sowie der Bevölkerung nach.
- Bei der Oberaufsicht über das Gerichtswesen, die Finanzkontrolle sowie das Datenschutz-Kontrollorgan respektiert die GPK deren Unabhängigkeit.
- Die Mitglieder der GPK gewährleisten die Vertraulichkeit ihrer Arbeit und ihrer Ergebnisse bis zu deren offizieller Publikation. Ein besonderes Gewicht misst die GPK dem Schutz ihrer Informationsquellen bei.
- Die öffentliche Kommunikation der Ergebnisse erfolgt über das Präsidium.
- Die GPK arbeitet parteipolitisch unabhängig und respektiert die geltenden Ausstandsregeln.
- Die GPK strebt bei ihren Entscheidungen das Konsensprinzip an.
- Aus ihren Prüfungen leitet die GPK – soweit sinnvoll – Empfehlungen ab.

### 2.2 Arbeitsweise 2020 / 2021

Bereits im Frühling 2020 legte die GPK sieben Prüfungsschwerpunkte fest. Aufgrund der Coronakrise entschied sich die Kommission an ihrer Mai-Sitzung 2020, den Umgang des Regierungsrates mit der Coronakrise neu in ihr Prüfprogramm aufzunehmen. Die neue Schwerpunktsetzung führte zur Verschiebung der Prüfung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs auf das Jahr 2021 / 2022.

Die GPK definierte gemeinsam mit den zuständigen Ausschüssen pro Thema die Prüfungsperspektive und die Vorgehensweise, das heisst die Auswahl der Grundlagendokumente sowie der Gesprächspartnerinnen und -partner. Die einzelnen Ausschüsse erarbeiteten ihre Themen selbstständig und wurden dabei von der Aktuarin unterstützt. Ein erster Arbeitsschritt bestand in der Sichtung der für die einzelnen Themen relevanten Dokumente: gesetzliche Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene, kantonale Konzepte, zugehörige Regierungsratsbeschlüsse, Wortprotokolle des Kantonsrates, Dokumentationen der Verwaltung, Prüfberichte der Finanzkontrolle etc. Anschliessend wurden verschiedene schriftliche Anfragen an die Verantwortlichen der kantonalen Verwaltung gestellt sowie strukturierte Gespräche mit Verantwortlichen aus verschiedenen Funktionsebenen geführt und protokolliert. Auf Basis dieser Informationen erstellten die Ausschüsse ihre Teilberichte, die in der Gesamtkommission nochmals vertieft diskutiert und verabschiedet wurden.

Parallel zur Bearbeitung der Prüft Themen verschaffte sich die GPK einen Überblick über die regierungsrätliche Tätigkeit, indem sie monatlich die Beschlussübersichtslisten des Regierungsrates einsah. Regierungsratsbeschlüsse, die Fragen aufwarfen oder die im Rahmen eines Prüft hemas relevant waren, wurden geprüft. Durch die regelmässige Beobachtung der regierungsrätlichen Arbeit identifizierte die GPK mögliche Problemstellungen und bezog diese bei Bedarf in ihr Prüfungsprogramm ein.

Zusätzlich führte die GPK Ende des Jahres 2020 mit jedem Departementsvorsteher ein Einzelgespräch, um sich rückwirkend einen Einblick in die wichtigsten Themen und die Herausforderungen der Departemente zu verschaffen. In den Gesprächen wurde insbesondere die Zusammenarbeit des Regierungsrates unter spezieller Berücksichtigung der Coronakrise beleuchtet.

Ausserdem wurden während des laufenden Jahres vorjährige Themen wie Personalentwicklung und Sicherheit der Strafanstalt in Gmünden, die Volksschulgesetzgebung, die Entwicklung des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (SVAR) sowie der Assekuranz AR konstant beobachtet um zu prüfen, ob und inwieweit Veränderungsprozesse eingeleitet worden sind. Falls die in den Vorjahren gestellten Forderungen unzureichend aufgegriffen worden sind, nimmt die GPK erneut Stellung dazu (vgl. Nachprüfungen 3.7).

Schliesslich ging die GPK während des Jahres den ihr schriftlich zugestellten Hinweisen / Beschwerden aus der Bevölkerung nach. Sie klärte bei den eingegangenen Hinweisen / Beschwerden ihre Zuständigkeit und entschied auf dieser Basis, ob das Thema weiterverfolgt werden sollte und falls ja zu welchem Zeitpunkt. Alle Absender erhielten eine Empfangsbestätigung und in Einzelfällen verwies die GPK auf die für das Thema zuständige Instanz.

Herausfordernd in dieser Vielfalt von Themen ist der selbstgestellte Anspruch, 1. nur Prozesse und Inhalte zu untersuchen, für welche die GPK zuständig ist, 2. Themen rückwirkend und nicht begleitend zu bearbeiten sowie 3. eine realistische Bearbeitungstiefe zu erreichen, die einerseits eine Beurteilung der Sachlage ermöglicht und andererseits die fachlichen sowie zeitlichen Anforderungen an ein Milizorgan nicht übersteigt. Das ist aus Sicht der GPK ein anspruchsvoller Balanceakt.

Insgesamt führte die gesamte GPK bis zum Redaktionsschluss des Berichtes 14 halbtägige Sitzungen durch. Die Ausschüsse tagten zusätzlich mindestens an drei bis vier halbtägigen Sitzungen für die Durchführung von Gesprächen und die Erarbeitung der Ergebnisse. Im Berichtsjahr wurden zudem zu den verschiedenen Themenbereichen 21 Gespräche geführt und von der Aktuarin transkribiert.

Im Herbst 2020 fand ein Austausch zwischen der GPK und dem Regierungsrat statt. Der Regierungsrat nahm Bezug auf den GPK-Tätigkeitsbericht 2019 und präsentierte seine Schlussfolgerungen und die daraus abgeleiteten Aktivitäten zu einzelnen Themenbereichen. Die GPK ihrerseits thematisierte die aus ihrer Sicht unbefriedigende Debatte zu den GPK-Berichten im Kantonsrat und insbesondere die ausgesprochen zurückhaltende Rolle des Regierungsrates. Die GPK hält es für sinnvoll, dass die ausführliche Stellungnahme des Regierungsrates zum GPK-Bericht sowie die daraus abgeleiteten Aktivitäten nicht nur der GPK, sondern auch dem Kantonsrat sowie einer erweiterten politischen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollte. Dazu wurden erste Gespräche geführt.

Vor der Drucklegung dieses Berichtes hat der Regierungsrat zu den hier aufgeführten Sachverhalten Stellung genommen. Die GPK hat einzelne Anregungen, die aus ihrer Sicht zur Klärung beitragen, aufgenommen.

### **2.3 Arbeitsbilanz der GPK**

Inzwischen hat sich die Arbeitsweise der GPK eingespielt und die wahrgenommene Belastung der einzelnen Kommissionsmitglieder hat sich ein Stück weit verringert. Allerdings liegt der Arbeitsaufwand der einzelnen Mitglieder nach wie vor bei 15–20 %, da fast alle mindestens in ein bis zwei Prüfbereichen sowie in einer der beiden Subkommissionen mitarbeiten. Der Arbeitsaufwand der Präsidentin lag im zweiten Jahr bei ca. 35 %. Die Arbeitskapazität des Aktuariats ist mit 60 % eher knapp bemessen. Der geforderte Zeitaufwand ist neben Familien-, Berufs- und regulärer Kantonsratsstätigkeit für viele Mitglieder des Kantonsrates kaum leistbar. Solange sich jedoch genügend Kantonsratsmitglieder aus allen Fraktionen finden, die bereit sind diese zeitliche Belastung auf sich zu nehmen, kann aus Sicht der GPK die Struktur beibehalten werden. Sollte die Rekrutierung neuer Mitglieder für die GPK schwieriger werden, müsste man sich andere Formen der Arbeitsteilung zwischen dem Aktuarat und den Kommissionsmitgliedern überlegen.

Ob und inwieweit die GPK den qualitativen Anforderungen der Oberaufsicht gerecht wird, hat der Kantonsrat zu entscheiden.

## 2.4 Arbeitsplanung

<b>Prüfungsplan 2020 / 2021</b>	
<b>Themen</b>	<b>Ausschüsse</b>
Massnahmen aufgrund der Covid-19-Pandemie	Renzo Andreani, Beat Landolt
Verwaltungsratstätigkeiten des Regierungsrates	Patrick Kessler, Michael Litscher
Informatikbeschaffung	Roland Fischer, Heinz Mauch-Züger
Fürsorgerische Unterbringung	Annette Joos, Heinz Mauch-Züger
Gemeindeaufsicht	Annette Joos, Patrick Kessler
Zuständigkeit individuelle Lohnerhöhungen bei kantonalen Anstalten mit Globalbudget	Annette Joos, Annegret Wigger
Stand der Rechtsmittelverfahren im DBV	Michael Litscher, Renzo Andreani
Ombudsstelle / Konfliktmanagement	Annegret Wigger
Assekuranz AR	Patrick Kessler, Michael Litscher

<b>Prüfungsplan 2021 / 2022</b>
Prüfung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs
Aufsichtsthemen SVAR
Staatsanwaltschaft
Gemeindeaufsicht / Zweckverbände
Informatik
Covid-19-Massnahmenpakete
Entschädigungen der Verwaltungsräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die GPK behält sich vor, dem Prüfungsplan bei Bedarf neue Themen hinzuzufügen.

### 3 Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten

#### 3.1 Covid-19

##### Einleitung

Ende 2019 trat in China zum ersten Mal das Sars-CoV-2-Virus (genannt Covid-19) in Erscheinung. Im Februar 2020 wurden in der Schweiz und im März 2020 im Kanton Appenzell Ausserrhoden erste Personen mit der neuartigen Virusinfektion entdeckt. Am 28. Februar 2020 rief der Bundesrat auf Grundlage des Epidemiengesetzes (EpG, SR 818.101) «die besondere Lage» aus. Am selben Tag setzte der Regierungsrat den Kantonalen Führungsstab (KFS) ein, um im Kanton geeignete Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung zu treffen. Gut zwei Wochen später (16. März 2020) erklärte der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» und übernahm, bis zur Aufhebung am 19. Juni 2020, die Führung in der Bewältigung der Coronakrise. In den verschiedenen Phasen war der Regierungsrat gefordert, einerseits die Vorgaben des Bundes umzusetzen und andererseits immer wieder kurzfristig Stellung zu den Massnahmen des Bundesrates zu beziehen. Gleichzeitig ergriff er kantonale Massnahmen zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und zur wirtschaftlichen Abfederung.

Da sowohl die Bundesmassnahmen als auch die kantonalen Massnahmen mit drastischen Einschnitten in die Grundrechte der Menschen verbunden sind, beschloss die GPK zu prüfen, inwieweit der Regierungsrat im Rahmen seiner Krisenbewältigung rechtmässig und zweckmässig vorgegangen ist. Der Zeitraum der Prüfung wurde auf Februar bis Oktober 2020 festgelegt. Dieser relativ kurze Beobachtungszeitraum wurde gewählt, um dem Prinzip der rückwirkenden Prüfung Rechnung zu tragen. Daher wurden alle bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen Verordnungen und Weisungen sowie die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung, dem KFS und dem Gesundheitswesen untersucht.

Die GPK hält fest, dass sie den Prüfungsbereich eng begrenzt hat. Die Umsetzung der Coronamassnahmen in anderen wichtigen Bereichen wie Schule / Bildung, Wirtschaft oder Kultur waren nicht Gegenstand dieser Prüfung. Das Gesundheitswesen hat Enormes geleistet, aber auch viele andere gesellschaftliche Bereiche waren und sind von der jetzt schon mehr als ein Jahr dauernden Krise stark betroffen und stehen weiterhin vor grossen Herausforderungen. Die nachfolgende Darstellung bezieht sich auf das geleistete Krisenmanagement des Regierungsrates in der ersten Phase und die damit verbundenen Auswirkungen.

##### Sachlage

###### *Gesetzliche Grundlagen*

Den gesetzlichen Rahmen für das Krisenmanagement des Regierungsrates stellen die Bundesgesetzgebung, insbesondere das Epidemiengesetz, die Epidemienverordnung (SR 818.101.1), das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG, SR 520.1) sowie die im Zusammenhang mit der Pandemie getätigten bundesrätlichen Verordnungen und der Schweizerische Influenza-Pandemieplan dar. Darüber hinaus erliess der Regierungsrat gestützt auf die Kantonsverfassung und andere kantonale Gesetze zwischen dem 17. März und dem 16. Oktober 2020 verschiedene kantonale Verordnungen und Weisungen:

- Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Sicherstellung der Gesundheitsversorgung (bGS 113.1)
- Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Gerichte (bGS 113.2)
- Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus (bGS 113.3)
- Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Bevölkerung (bGS 113.4)
- Beschluss über betriebsweite personalrechtliche Massnahmen zur Bewältigung der Corona Lage (PGV)
- Weisung zur Sicherstellung des Betriebs der kantonalen Verwaltung während der COVID-19-Pandemie

Um die kantonale Umsetzung der getroffenen Massnahmen einschätzen zu können, hat die GPK im Herbst 2020 mit fünf Funktionsträgern Gespräche geführt: Landammann, Vorsteher des Departements Gesundheit und Soziales (DGS), Ratschreiber, Leiter des KFS, Leiter des Amtes für Gesundheit.

### *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton*

Für die relativ eng getakteten Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen wurden die verschiedenen interkantonalen Konferenzen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher genutzt. Nur selten wählte der Bundesrat den Weg über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Vielmehr spielte neben der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK) insbesondere die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) in der Abstimmung zwischen Bund und Kanton eine zentrale Rolle. In der Phase der «besonderen Lage» war der Regierungsrat stark gefordert, zeitnah Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Massnahmen zu erarbeiten, um seinen Positionen Gehör zu verschaffen. Dies bedingte, so die übereinstimmende Aussage aller Regierungsratsmitglieder, einen engeren Sitzungsrhythmus sowie Verantwortung für Entscheidungen zu übernehmen, die mit grösseren Unsicherheiten behaftet waren.

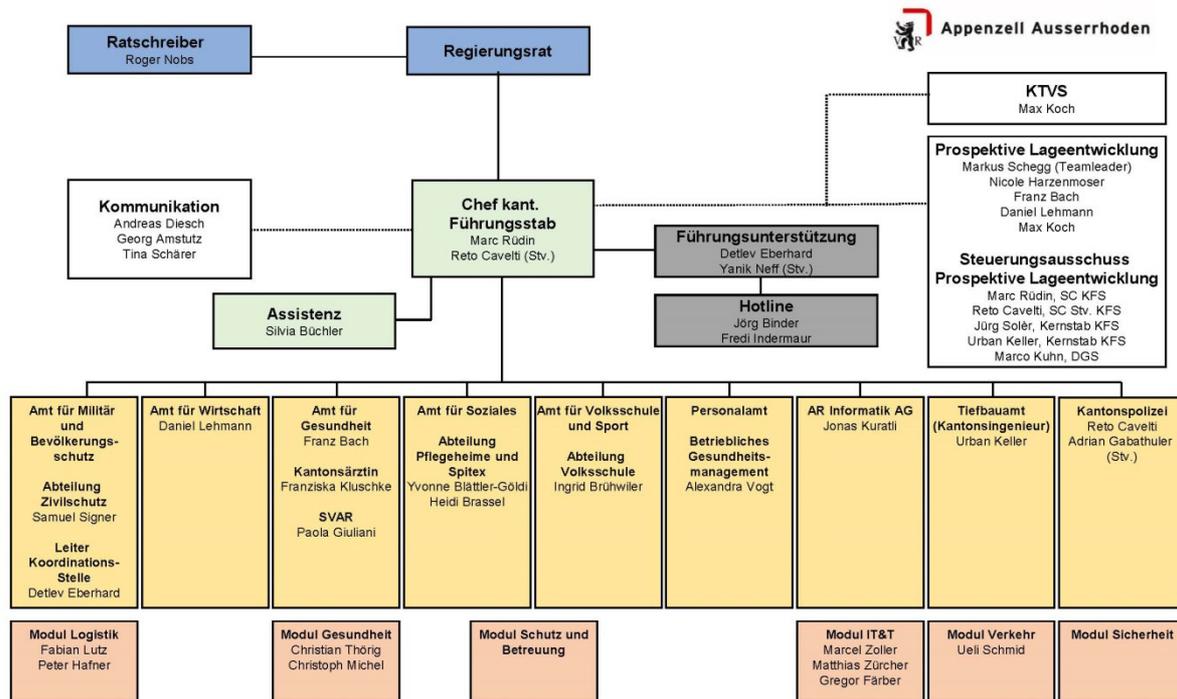
### *Zusammenarbeit innerhalb des Kantons*

Die durch das Büro des Kantonsrates abgesagte Kantonsratssitzung vom März 2020 sowie ein unabhängig von der Krise festgelegter Sitzungsrhythmus erschwerten den Austausch zwischen Exekutive und Legislative. Daher konnten die nachträglichen Genehmigungen nach Art. 90 KV der Notverordnungen erst mit grosser Zeitverzögerung vom Kantonsrat vorgenommen werden. Die nachträgliche Genehmigung ist im Instrument der Notverordnung so vorgesehen.

Mit der Einsetzung des KFS am 28. Februar 2020 durch den Regierungsrat übernahm der KFS die Koordination der beteiligten Organisationseinheiten. Im Kernstab des KFS waren folgende Funktionen bzw. Verwaltungseinheiten vertreten:

- Leiter Amt für Militär und Bevölkerungsschutz / Stabschef KFS
- Polizeikommandant
- Leiter Zivilschutz
- Direktor der Assekuranz AR
- Leiter kantonales Tiefbauamt
- Ratschreiber

Bereits am 6. April 2020 wurde die Organisation an die Anforderungen der Pandemie angepasst (vgl. Organigramm auf der nächsten Seite).



06.04.2020

Quelle: Sharepoint

Quelle: Führungsunterstützung Kantonaler Führungsstab, April 2020

Mitte März verordnete der Regierungsrat für die gesamte kantonale Verwaltung Homeoffice. Dies setzte die Sicherstellung einer Informatikinfrastruktur voraus sowie die Abwicklung von verschiedenen Dienstleistungen unter Beibehaltung der nötigen Koordination zwischen den einzelnen Amtsstellen. Während die Mitarbeitenden einzelner Ämter oder Abteilungen, wie z.B. das Amt für Gesundheit oder das Arbeitsinspektorat stark gefordert waren, konnten andere Ämter und Abteilungen aufgrund des Lockdowns ihre Leistungen nur noch begrenzt erbringen. Um die Über- und Unterbelastung der Verwaltungsangestellten etwas abzufedern, wurde ein Personalpool eingeführt, sodass zeitweise Mitarbeitende in fachfremden Bereichen eingesetzt werden konnten.

Gesamthaft wurden im Zeitraum vom 17. März bis 9. Juni 2020 über 5'200 Minusstunden ausgewiesen, da gewissen Mitarbeitenden keine adäquate Arbeit zugewiesen werden konnte. Andererseits leisteten die Mitarbeitenden in den Schlüsselämtern der Pandemiebewältigung 2'250 Mehrstunden.

#### *Zusammenarbeit mit dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) und Contact-Tracing*

Um die gesundheitliche Versorgung von Corona-Patientinnen und -Patienten sicherzustellen, entschied der Regierungsrat in Absprache mit dem SVAR in dieser ersten Phase das Spital Herisau zu einem Covid-19-Spital umzufunktionieren, während das Spital Heiden für die Grundversorgung verantwortlich war. In der ersten Welle blieb die befürchtete Anzahl an schwerkranken Menschen aus, doch man war vorbereitet.

Die zweite wichtige Aufgabe, nämlich die Unterbrechung der Infektionsketten mittels Contact-Tracing, wurde anfänglich durch den kantonalen Zivilschutz wahrgenommen. Nach Auflösung des KFS und der Hotline, die auch das Contact-Tracing übernommen hatte, entschied der Regierungsrat, diese Aufgabe der Lungenliga St.Gallen-Appenzell zu übertragen. Doch bereits im August, nach nur einem Monat, zeigte sich, dass die Kapazitäten der Lungenliga St.Gallen-Appenzell nicht ausreichten und man eine neue Lösung finden musste. Im Rahmen einer zeitlich unbefristeten Leistungsvereinbarung mit dem Kanton St.Gallen wurde das Contact-Tracing schliesslich dem dortigen Kantonalen Führungsstab übertragen.

### *Kommunikation und Information*

Während der verschiedenen Phasen der Pandemie wurde der Kommunikation grosse Beachtung geschenkt. So informierte der Kommunikationsdienst der kantonalen Verwaltung die Medien und die Bevölkerung regelmässig auch mittels zusätzlicher Kanäle (YouTube, Flyer, Homepage, kantonale Hotline). Zwischen Januar und Ende Oktober wurden 54 Medienmitteilungen verfasst und sechs Medienkonferenzen im Livestream abgehalten. Ausserdem hat der Kommunikationsdienst in Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesundheit vier Flyer erstellt und an alle Haushalte und Betriebe verschickt.

Der Aufbau und die tägliche Aktualisierung der kantonalen Informationsseite zu Covid-19 ([www.ar.ch/corona](http://www.ar.ch/corona)) stand in der Verantwortung des Kommunikationsdienstes. Massgeblich unterhalten wurde die Seite durch das Amt für Gesundheit. Das Informationsportal der kantonalen Homepage wurde sehr rege genutzt; waren es 2019 noch 1,17 Millionen Seitenansichten, verzeichnete die kantonale Homepage ([www.ar.ch](http://www.ar.ch)) im Jahr 2020 1,85 Millionen Aufrufe. Auf dem Intranet des Kantons hat der Kommunikationsdienst laufend über verschiedene Themen der Pandemie berichtet. Zudem stellte auch die Hotline, welche unter der Verantwortung des KFS stand, einen wesentlichen Teil der Kommunikation und Information dar.

### **Beurteilung**

#### *Gesetzliche Grundlagen*

Die GPK stellt fest, dass der Regierungsrat die notwendigen Verordnungen und Weisungen erlassen hat. Allerdings existierte kein Pandemieplan / Notfallplan, wie dies Art. 2 der Epidemieverordnung verlangt.

#### *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton*

Aus Sicht des Regierungsrates wurde die Konferenz der Kantonsregierungen bei der Abstimmung der Massnahmen zu wenig berücksichtigt. Die meisten Absprachen verliefen über die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Dies erschwerte die Kommunikation und Entscheidungsfindung im Regierungsrat, sodass mehrmals kurzfristig angesetzte Telefonkonferenzen dieses Manko auffangen mussten. Nach Aussagen aller Regierungsratsmitglieder bestand jedoch in ihrem Gremium eine hohe Bereitschaft, sich auf diese neuen Entscheidungswege einzulassen.

#### *Zusammenarbeit innerhalb des Kantons*

Der Kantonsrat war in der ersten Welle der Pandemie aufgrund der durch das Büro des Kantonsrates abgesagten bzw. verschobenen Kantonsratssitzungen kein adäquater Gesprächs- und Ansprechpartner für den Regierungsrat. Für die Zukunft muss sich der Kantonsrat fragen, welche Anpassungsleistungen er in ausserordentlichen Situationen erbringen muss und welche Infrastruktur dafür notwendig ist.

Das Zusammenspiel des KFS mit dem Regierungsrat wurde von den Beteiligten insgesamt positiv bewertet, auch wenn zu Beginn der traditionell militärische Führungsstil des KFS einige Irritationen bei den Involvierten von nicht-militärischen Stellen auslöste. Nach einer Auswertung der ersten Phase konnten die Unstimmigkeiten bereinigt werden. Die Zusammenarbeit des KFS mit den Gemeinden verlief aus Sicht des KFS problemlos. Gemeindevertreter befragte die GPK zu diesem Sachverhalt nicht.

Die GPK begrüsst, dass der KFS per 1. Dezember 2020 eine Gefährdungs- und Risikoanalyse für den Kanton Appenzell Ausserrhoden erstellt hat. Im Bericht wird festgehalten, dass sich in der Zeit der Pandemie die bis anhin statische Krisenorganisation zu einer dynamischen weiterentwickelt hat. Hier wurden erste Lehren aus den Erfahrungen gezogen und zeitgemässe Krisenszenarien erarbeitet.

Die GPK stellt fest, dass die kantonale Verwaltung in kurzer Zeit in der Lage war, auf den Homeoffice-Betrieb umzustellen. Das weist darauf hin, dass die Informatikinfrastruktur ausreichend war, auch wenn zu Beginn der Pandemie datenschutzkonforme Konferenzwerkzeuge nicht in jeder Situation zur Verfügung standen. Mit der

Schaffung eines Personalpools wurde zwar der Versuch unternommen die ungleiche Belastung (Minus- vs. Überstunden) der verschiedenen Ämter auszugleichen, doch zeigte sich, dass dies nur begrenzt möglich war.

#### *Zusammenarbeit des Kantons mit dem SVAR und Contact-Tracing*

Aufgrund der geführten Gespräche kommt die GPK zum Schluss, dass die Zusammenarbeit des Kantons mit dem Spitalverbund einerseits und des Spitalverbunds mit den umliegenden Zentrumsspitalern andererseits im Beobachtungszeitraum gut funktionierte. Auch wenn – wie verschiedene Medienberichte aufzeigten – insbesondere in der zweiten Welle aufgrund der hohen Fallzahlen ein zeitnahes Contact-Tracing nur sehr bedingt funktionierte, war es aus Sicht der GPK sinnvoll, diese Aufgabe an eine grössere Organisation zu delegieren. Ein Nachteil dieser Delegation besteht darin, dass der Regierungsrat nur beschränkten Einfluss auf die Organisation des Contact-Tracing hat.

#### *Kommunikation und Information*

Die GPK beurteilt das Kommunikationskonzept und die Kommunikationstätigkeiten (YouTube, Flyer, Homepage, Hotline) als umfassend und gut. Das Angebot wurde und wird rege genutzt.

#### *Gesamtbeurteilung*

Aus Sicht der GPK zeigte sich der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung in dieser Krisensituation als handlungsfähig und entscheidungsfreudig. Die kurzen Wege und die Nähe zu den wichtigen Akteuren sind aus Sicht der GPK in dieser Pandemie hilfreich. Soweit die GPK Einblick nehmen konnte, handelte der Regierungsrat rechtmässig und zweckmässig. Inwieweit die kantonal getroffenen oder unterlassenen Massnahmen als angemessen oder unangemessen zu bewerten sind, bedarf einer politischen Einschätzung, die nicht zum Aufgabenbereich der GPK gehört.

Für das ausserordentliche Engagement und die geleistete Mehrarbeit dankt die GPK dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der Verwaltung, des Gesundheitswesens aber auch der Schulen.

## **3.2 Verwaltungsratsstätigkeiten der Regierungsräte**

### **Einleitung**

Die Mitglieder des Regierungsrates haben Einsitz in verschiedenen Verwaltungsräten, Stiftungsräten und weiteren Trägerschaften und Gremien. Als Verwaltungsratsmitglieder von kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten haben sie eine Doppelfunktion inne, da sie als Regierungsratsmitglied gleichzeitig eine Aufsichtsfunktion auszuüben haben. Im Tätigkeitsbericht 2019 der GPK wurde zu diesem Sachverhalt festgestellt, dass die unterschiedlich gehandhabte Praxis bei der Regelung des Ausstandes von Regierungsräten in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons auffällt. Eine Klärung und einheitliche Handhabung der Ausstandsregeln sei aus Sicht der GPK notwendig.<sup>1</sup> Daher hat die GPK die Ausstandsregeln und das Ausstandsverhalten von Regierungsräten mit Einsitz in öffentlich-rechtlichen Anstalten geprüft.

### **Sachlage**

Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (OrG, bGS 142.12) stellen die Mitglieder des Regierungsrates ihre Arbeitskraft und ihre Arbeitszeit vollumfänglich dem Regierungsamt zur Verfügung. Nach Art. 8 Abs. 2<sup>bis</sup> OrG sind mit dem Regierungsamt Vertretungen des Kantons in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts vereinbar, wenn das Gesetz oder eine Vereinbarung solche Vertretungen vorsieht oder der Regierungsrat eine Vertretung aus wichtigen öffentlichen Interessen beschliesst.

---

<sup>1</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2019 S. 18

Die Mandate des Kantons lassen sich wie folgt einteilen:

- Kantonal gesetzlich festgelegt wie AR Informatik AG (ARI), Assekuranz AR, Pensionskasse Appenzell Ausserrhoden (PKAR), SVAR
- Interkantonal vertraglich geregelt, z.B. Fachhochschule Ostschweiz, Stiftung Ostschweizer Kinderspital
- Freiwillige Vertretungen auf Anfrage, z.B. Interessengemeinschaft Geografisches Informationssystem (IG GIS), St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK), Swisslos, Genossenschaft Olma Messen St.Gallen, Stiftung Opferhilfe

Der Regierungsrat gewichtet innerhalb dieser Systematik die Relevanz der Mandate in einem A-, B-, C-Raster (A = hohe Priorität, B = mittlere Priorität, C = tiefe Priorität). Die A-Vertretungen werden in der Regel von einem Mitglied des Regierungsrates wahrgenommen, während B- und C-Vertretungen auch durch Mitarbeitende der Verwaltung übernommen werden können. Die Relevanz der Mandate wie auch die personelle Besetzung werden vom Regierungsrat periodisch überprüft.

Eine Besonderheit stellt die Konstellation dar, in denen das Regierungsratsmitglied das Präsidium im Verwaltungsrat inne hat. Aktuell trifft dies für den Verwaltungsrat der Assekuranz AR zu, obwohl es dafür keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Im Weiteren wird die PKAR von einem Regierungsratsmitglied präsiert. Diese untersteht jedoch der Aufsicht der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und nicht dem Regierungsrat.

#### *Sorgfalts- und Treuepflicht des Verwaltungsrates*

Es besteht keine generelle Regelung, dass vom Regierungsrat gewählte oder delegierte Verwaltungsräte im Vorfeld einer Verwaltungsratssitzung die Meinung des Regierungsrates abholen. Eine sogenannte Instruktionspflicht des Regierungsrates besteht nur bei Vorgaben via Eigentümerstrategie, wie beispielsweise beim SVAR. Ansonsten sind Verwaltungsräte von öffentlich-rechtlichen Anstalten bzw. spezialrechtlichen Aktiengesellschaften dem Unternehmen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben verpflichtet.

Der Regierungsrat kann seine Interessen einerseits als Wahlorgan der Verwaltungsräte und andererseits als Aktionär einbringen. So wird im Vorfeld einer Generalversammlung die Haltung im Gesamtregierungsrat gebildet und ein Mitglied des Regierungsrates mit der Vertretung dieser Position beauftragt.

#### *Ausstandspflichten*

Das OrG regelt in Art. 48 Abs. 3, dass sich die Mitglieder des Regierungsrates bei der Behandlung von Angelegenheiten von juristischen Personen, deren Verwaltungsrat sie von Amtes wegen angehören, nicht in den Ausstand zu begeben haben. Dies schliesst aber nicht aus, dass ein Regierungsratsvertreter freiwillig in den Ausstand tritt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten können über ihre Organisationsreglemente eigene Ausstandsregeln definieren. Hingegen gibt es keine spezielle Regeln für den umgekehrten Fall, nämlich wann ein Regierungsratsvertreter aufgrund seines Verwaltungsratsmandats im Regierungsrat in den Ausstand treten muss. Es gilt in dieser Konstellation der generell gültige Art. 8 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1).

Um zu prüfen, wie die Ausstandsregeln aktuell gehandhabt werden, wurden folgende Personen befragt: Ratsschreiber, Regierungsrat Hansueli Reutegger (Verwaltungsratspräsident der Assekuranz AR und Verwaltungsratsmitglied des SVAR), Verwaltungsrat-Vizepräsident der Assekuranz AR.

Grundsätzlich waren sich die Befragten in den Gesprächen einig, die Besetzung von Verwaltungsräten mit Vertretern des Regierungsrates sei sinnvoll und wertstiftend. Der Austausch in den Gremien wird, sowohl für den Verwaltungsrat selbst als auch für die Regierungsratsvertreter, als bereichernd und wichtig erlebt. Insbesondere wird das Einbringen der regierungsrätlichen Sicht als Mehrwert bezeichnet.

Nachfolgend werden Ausstandssituationen im Verwaltungsrat bzw. im Regierungsrat genauer beleuchtet. Bei der Assekuranz AR kam es 2019 / 2020 zu zwei Ausstandssituationen von Regierungsratsmitgliedern: Regierungsrat Paul Signer ist zum Thema «Entschädigung» im Jahr 2019 in den Ausstand getreten. Regierungsrat Hansueli

Reutegger ist als Verwaltungsratspräsident der Assekuranz AR zum Geschäft «ARI» im Jahr 2020 in den Ausstand getreten und im Regierungsrat zum Geschäft «Entschädigung Assekuranz» sowie in einzelnen Geschäften des SVAR.

### **Beurteilung**

Die GPK stellt fest, dass es im Prüfungszeitraum zu wenigen Ausstandssituationen gekommen ist. Die festgestellten Ausstandssituationen in den Verwaltungsräten konnten jede für sich begründet und nachvollzogen werden, so auch die Ausstandssituationen im Regierungsrat durch den Präsidenten der Assekuranz. Eine einheitliche Handhabung, so die Feststellung der GPK, besteht nicht.

Aufgrund der Gespräche und der Sichtung von Schriftwechsellern ist die GPK der Ansicht, dass der Einsitz von Regierungsräten in Verwaltungsräten der Kategorie A berechtigt ist. Hingegen stellt die GPK in Frage, ob die Übernahme eines Verwaltungsratspräsidiums wirklich sinnvoll ist, zumal im Rahmen der Staatsleitungsreform 2015 / 2016 eine Entflechtung von Regierungsrat und Kommissionspräsidien thematisiert wurde. Diese Entflechtung müsste aus Sicht der GPK ebenfalls für Verwaltungsräte gelten.

Generell stellt die GPK fest, dass die Besetzung von Verwaltungsratsmandaten mit Regierungsräten insbesondere in der Bearbeitung von kontroversen Themen zu Rollenkonflikten führen kann. Aus Sicht der GPK setzt der Gesetzgeber mit dem Organisationsgesetz insofern klare Prioritäten, als ein Ausstand im Regierungsrat möglichst zu vermeiden ist. Ausserdem kann die Doppelfunktion in der Öffentlichkeit dazu führen, dass die Entscheide der öffentlich-rechtlichen Anstalten fälschlicherweise als Entscheide des Regierungsrates wahrgenommen werden, vor allem wenn ein Regierungsrat das Präsidium inne hat. Dementsprechend ist der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Kompetenzverteilung zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und Regierungsrat immer wieder in Erinnerung zu rufen.

Nach Ansicht der GPK hat der Gesetzgeber mit seiner Priorisierung zum Ausdruck gebracht, dass ein gewählter Regierungsrat in erster Linie im Interesse des Kantons Entscheide zu fällen hat und diesem entsprechend verpflichtet ist. Entsprechend sind Ausstandssituationen im Regierungsrat von Regierungsräten mit Verwaltungsratsmandaten wenn immer möglich zu vermeiden.

### **Empfehlung**

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, in Zukunft keine Regierungsratsvertreter in Verwaltungsratspräsidien zu entsenden.

### 3.3 Informatikbeschaffung

#### Einleitung

Die Digitalisierung schreitet auch im Bereich der Verwaltung voran und verlangt von den Departementen eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den technologischen Entwicklungen in den Bereichen Hard- und Software. Eine wichtige Aufgabe ist die Beschaffung und Implementierung von Softwarelösungen, um Verwaltungsaufgaben zu digitalisieren. Beschaffung und Implementierung sind aus verschiedenen Gründen mit erheblichen Risiken verknüpft wie z.B. finanzielle und personelle Sonderaufwendungen sowie zeitliche Verzögerungen.

Vor diesem Hintergrund entschied sich die GPK, stellvertretend das Projekt «Beschaffung eines Schuladministrationssystems für die Sekundarstufe II (EISA Sek II)» auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit zu überprüfen. Im Rahmen dieser Prüfung wurden folgende Projektphasen berücksichtigt:

- Projektentscheid
- Ausschreibung
- Projektorganisation
- Evaluationsverfahren und Auftragsvergabe
- Auftragsausführung
- Kostenentwicklung

Als Grundlagen für die Beurteilung dienen:

- Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.1)
- Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG, bGS 142.3)
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.11)
- Leitfaden «Das öffentliche Beschaffungswesen» des Departements Bau und Volkswirtschaft (DBV)
- Materialien zur Evaluation, der Ausschreibung, dem Pflichtenheft und den Verträgen
- Situationsberichte und Regierungsratsbeschlüsse

Zudem wurden Gespräche mit Vertretern aus der Leitung des Departements Bildung und Kultur (DBK), der Projektleitung, des Projektleitungsausschusses, den Umsetzungsverantwortlichen am Berufsbildungszentrum Herisau (BBZ) und der Kantonsschule Trogen (KTS), den Informatikverantwortlichen von BBZ und KTS sowie dem externen Berater bei der Ausschreibung geführt.

#### Sachlage

##### *Projektentscheid*

Im November 2014 beschloss der Regierungsrat, die Beschaffung einer Schuladministrationssoftware für die Stufe Sek II im offenen Verfahren auszuschreiben. Anstoss für den Ausschreibungsentscheid war der Umstand, dass das im BBZ Herisau eingesetzte Schuladministrationsprogramm «Ordin» vom Hersteller in den kommenden Jahren nicht mehr weiterentwickelt und betreut werden würde. Ziel der Ausschreibung war es, für die beiden Schulen der Sekundarstufe II ein einheitliches, kantonsweites System einzuführen. Dieses System sollte neben den jeweils internen Anforderungen durch vereinheitlichte Prozesse den Informationsaustausch zwischen den Schulen und den kantonalen sowie kommunalen Stellen gewährleisten.

##### *Ausschreibung*

Die Ausschreibung erfolgte am 13. Februar 2015 gesetzeskonform auf der Basis des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen nach GATT-WTO. Auf die Ausschreibung reichten innerhalb der gesetzten Frist drei Anbieter ihre Angebote ein. Der Vergabeentscheid war gemäss Projektplan auf den 23. Juni 2015 vorgesehen und die komplette Systemabnahme war per Dezember 2017 geplant. Für die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und das öffentliche Submissionsverfahren wurde die Firma BSG Unternehmensberatung AG aus St.Gallen hinzugezogen. Der Evaluation zugrunde gelegt war ein umfangreicher Kriterienkatalog mit 16 «Muss»-Kriterien, die alle drei Anbieter erfüllten. Die Gewichtung der Zuschlag-Hauptkriterien wurde vom Projektleitungsausschuss auf Antrag der Projektgruppe Evaluation festgelegt:

- Technische Kriterien (10 %)
- Kernfunktionen Schule, Lehrgänge, Kurs (25 %)
- Bedienerfreundlichkeit (15 %)
- Anbieterbezogene Kriterien (15 %)
- Gesamtkosten bestehend aus Höhe der einmaligen Investitionskosten (25 %) und Höhe der wiederkehrenden Kosten für fünf Jahre (10 %), total 35 %.

### *Projektorganisation*

Die Projektorganisation wurde gemäss der geplanten Projektphasen ausgestaltet. Diese bestand in der ersten Phase (Erarbeitung der Ausschreibung und der Auswahl des Anbieters) aus folgenden Gremien:

- Projektlenkungsausschuss: Vertreter aus dem Regierungsrat, Leitung des Amts für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung, Vertreter der ARI, Rektorat des BBZ und der KTS
- Projektgruppe: Leitung des Amts für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung, Rektorat BBZ und der KTS, Informatikverantwortliche des BBZ und der KTS sowie der ARI
- Projektleitung: Projektleiter der BSG Unternehmensberatung AG

### *Evaluationsverfahren und Auftragsvergabe*

Funktionen, Aufgaben und Anforderungen für die neue Schulverwaltungssoftware wurden in einem detaillierten Pflichtenheft erfasst. Ausschreibung und Auswahl des Anbieters erfolgte auf der Basis des Pflichtenheftes und der Begutachtung von Referenzinstallationen im praktischen Einsatz. Für die Auswertung der Angebote wurde die Projektgruppe «Evaluation» gebildet, bestehend aus der Leitung des Amts für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung, dem Rektorat KTS, dem Leiter Zentrale Dienste KTS, Informatikverantwortlichen der KTS, der Leitung Grundbildung BBZ, dem Sekretariat BBZ und der Leitung Infrastruktur der ARI. Der Entscheid der Projektgruppe wurde im Evaluationsbericht zuhanden des Projektlenkungsausschusses festgehalten. Der Vergabeentscheid stützte sich vollumfänglich auf die erarbeiteten Beurteilungskriterien. Basierend auf diesen Parametern fiel die Wahl auf die Firma Base-Net Informatik AG aus Sursee.

Am 30. Juni 2015 erteilte der Regierungsrat den Zuschlag für die Beschaffung der Schulverwaltungssoftware «Educase» zum Preis von Fr. 538'260.— (inkl. Mehrwertsteuer) an die Firma Base-Net Informatik AG. Der Projektvertrag mit Spezifikationen zum Lieferobjekt, den Abnahmekriterien und den Meilensteinen wurde am 30. Mai 2016 von den Vertragspartnern unterzeichnet. Bei der Ausgestaltung der Verträge stand – wie bei der Ausschreibung – die Firma BSG Unternehmensberatung AG beratend zur Seite, ohne allerdings in den Entscheidungsprozess involviert zu sein.

Nach dem Vergabeentscheid wechselte die Projektleitung von der extern beigezogenen BSG Unternehmensberatung AG hin zur Leitung des Amts für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung. Neu wurde ein Projektlenkungsausschuss gebildet, in dem unter anderen die Vorsteher der Departemente Finanzen (DF) sowie Bildung und Kultur Einsitz nahmen.

### *Auftragsausführung*

Im Januar 2017 informierte die Firma Base-Net Informatik AG die Projektleitung, dass die bisherige Entwicklungsumgebung abgelöst werden müsse und sich dadurch eine Verzögerung im Projekt einstellen werde. Im April 2017 wurde zusätzlich ein externer Projektcontroller zur Unterstützung der Projektleitung eingesetzt. Das Projektende wurde neu auf Ende Juli 2018 verschoben. Der Projektlenkungsausschuss forderte vom Softwareanbieter eine Vergütungspauschale im Umfang von Fr. 120'000.— ein, welche die zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden Zusatzaufwände an den beiden kantonalen Schulen und bei der ARI abdecken sollte. Es kam zu weiteren Verzögerungen und einer Kreditüberschreitung von insgesamt Fr. 141'000.—, die der Regierungsrat im Dezember 2018 zur Kenntnis nahm.

Der Arbeitsrückstand der Firma Base-Net Education AG (vormals Base-Net Informatik AG) während der Einführungsphase und personelle Engpässe am BBZ veranlassten den Projektlenkungsausschuss im Januar 2019, eine

Situationsanalyse in Auftrag zu geben. Parallel dazu wurde die Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen des DF vom Regierungsrat beauftragt, das Projekt zu untersuchen. Die Aufarbeitung und der Bericht wurden vom Regierungsrat im März 2019 zur Kenntnis genommen und das DBK beauftragt, Bericht über den Stand des Projekts zu erstatten. Der Bericht sollte insbesondere folgende Ausführungen enthalten: Resultat der Situationsanalyse, Kostenübersicht, Konsequenzen eines allfälligen Projektabbruchs.

Intern rechnete man für die Projektleitung, das BBZ und die KST mit einem Arbeitsaufwand von ca. 2'670 Stunden, effektiv investiert wurden ca. 8'300 Stunden.

Die Situationsanalyse zeigte, dass die zeitlichen Verzögerungen nicht nur der Firma der Auftragnehmerin Base-Net Education AG zugeschrieben werden konnten, sodass eine einseitige Vertragsauflösung durch den Kanton mit Risiken verbunden gewesen wäre. Der Projektleitungsausschuss sprach sich daher an seiner Sitzung vom 11. April 2019 für eine Konsolidierungsphase aus. Ziel war es, die verfügbaren Ressourcen aller involvierten Parteien zu bündeln, um die bereits installierten Funktionen soweit zu optimieren, damit diese im Alltag fehlerfrei genutzt werden konnten.

Der Projektleitungsausschuss erarbeitete für die Konkretisierung der Konsolidierungsphase einen Nachtrag zum Projektvertrag, welcher verzugsbegründete Meilensteine mit den entsprechenden Abnahmebedingungen statuierte. Der Nachtrag wurde am 23. Mai 2019 unterzeichnet. Das Projektende wurde neu für beide kantonalen Schulen auf den Sommer 2020 festgelegt.

#### *Kostenentwicklung*

Das Projektbudget betrug 2016 Fr. 404'360.—. 2018 erhöhte der Regierungsrat den Ausgabenbeschluss um Fr. 141'156.—. Dieser Zusatzbetrag war für die Realisation der Schnittstellen und für die Zusatzaufwände für die Projektunterstützung durch die ARI notwendig. Die Schlusskosten betrugen schliesslich Fr. 586'731.—.

Von der Firma Base-Net Education AG wurde per 31. Juli 2020 ein Abnahmeprotokoll erstellt, das die geleisteten und noch offenen Aufgaben festhielt und die Nachbearbeitung der 55 offenen Mängel bis im Juli 2021 definiert.

#### **Beurteilung**

Die GPK stellt aufgrund der Unterlagen und der geführten Gespräche fest, dass die gesetzlichen Vorgaben beim Beschaffungsprozess der Software eingehalten wurden. Allerdings ist aus Sicht der GPK erstaunlich, dass der personelle Aufwand für eine komplette Neuprogrammierung einer Software für zwei unterschiedliche Nutzer sowohl von Auftraggeber und Auftragnehmer als auch von den beigezogenen Experten derart unterschätzt wurde.

Aus Sicht der GPK bekam ein Unternehmen, das keine Referenzprojekte im Feld der Schuladministrationssoftware vorweisen konnte, sich jedoch mit diesem Auftrag neu im Markt positionieren wollte, rechtmässig den Zuschlag. Grund dafür war die hohe Gewichtung des Preiskriteriums bei den Vergabekriterien. Ausserdem versprach das ausgewählte Angebot eine individuell zugeschnittene Lösung statt einer Standardlösung. Unterschätzt wurde dabei, dass eine massgeschneiderte Lösung in der Regel mit einem hohen Arbeitsaufwand der Nutzerinnen und Nutzer einhergeht.

Entscheidend für den grossen zeitlichen Rückstand war der von der Firma Base-Net Education AG im Laufe des Projektes vorgenommene Technologiewechsel. Dieser führte für die IT-Verantwortlichen der beiden Schulen sowie den verwaltungsinternen Projektleiter zu enormer zeitlicher Belastung. Das Risiko, ein unerfahrenes Unternehmen zu wählen, wurde aus Sicht der GPK unterschätzt, was rückblickend auch im Projektleitungsausschuss teilweise anerkannt wird. Kommt hinzu, dass diese Schulverwaltungssoftware nur im Kanton Appenzell Ausserrhoden bzw. im BBZ und in der Kantonsschule genutzt wird. Hier besteht die Gefahr, dass die implementierte Lösung nach Ablauf der vereinbarten Supportphase nicht mehr weiterentwickelt werden wird.

In Anbetracht der hohen Investitionssumme und den Schwierigkeiten bei der Umsetzung erscheint die Kreditüberschreitung marginal. Allerdings sind in dieser Kostenüberschreitung die Abgeltungen der internen Mehrstunden nicht einberechnet.

Die GPK stellt abschliessend fest, dass die Abwicklung der Ausschreibung und der Zuschlag zwar formal korrekt, aber aufgrund der definierten Zuschlagskriterien nicht zweckmässig war. Die anbieterbezogenen Kriterien müssten zukünftig die Erfahrung des Softwareentwicklers mit belegten Referenzen, sowie die Ausgereiftheit des Produktes stärker gewichten als den Preis. Ausserdem müsste der mit einem Angebot verbundene Eigenaufwand angemessener berücksichtigt werden.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat aufgrund dieser Erfahrung beabsichtigt, im Rahmen der Erarbeitung einer neuen eGovernment- und Informatikstrategie verschiedene Empfehlungen aus dem Schlussbericht des Projektes Educase zu berücksichtigen.

### **3.4 Fürsorgerische Unterbringung**

#### **Einleitung**

Die Fürsorgerische Unterbringung (FU) ist ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das bei Vorliegen der Voraussetzungen und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit einen schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte einer betroffenen Person rechtfertigt, nämlich eine Unterbringung gegen den eigenen Willen in einer geeigneten Institution. Die GPK prüfte im Bereich FU Strukturen, Abläufe und Zusammenarbeit in Appenzell Ausserrhoden aus Sicht des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden (PZA), der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und einweisender Amtsärzte. Grundlagen für die Prüfung bildete die Analyse der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie Gespräche mit Vertretungen der KESB, des PZA sowie der Amtsärzte.

#### **Sachlage**

Die gesetzlichen Grundlagen der FU finden sich im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) Art. 426–439 und im kantonalen Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB, bGS 211.1) Art. 56–63.

#### *Einweisung*

In Appenzell Ausserrhoden kann sowohl die KESB als auch jede Ärztin und jeder Arzt, der über eine Bewilligung zur Berufsausübung verfügt, eine FU anordnen. Gesetzliche Voraussetzungen sind: psychische Störung, geistige Behinderung, konkrete Gefahr schwerer Vernachlässigung und die entsprechend notwendige Behandlung oder Betreuung. Das seit 1. Januar 2013 geltende Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nimmt die Begriffe «Selbst- und Fremdgefährdung», die im alten Recht bei der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung Voraussetzung waren, nicht mehr auf. Es wird zwischen behördlicher und ärztlicher Unterbringung unterschieden. Die ärztliche Unterbringung ist zeitlich befristet, sie darf die bundesrechtlich vorgeschriebene Maximalfrist von sechs Wochen nicht überschreiten. Muss sie aus Sicht der Einrichtung (z.B. PZA) verlängert werden, so ist die KESB für die Verlängerung zuständig. Die KESB darf die Verlängerung auf Gesuch der Einrichtung nur gestützt auf ein unabhängiges Kurzgutachten gewähren. Die KESB Appenzell Ausserrhoden bearbeitet pro Jahr ca. zwölf Gesuche um Verlängerung.

Für die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sind insgesamt zehn Amtsärzte tätig, die eine Leistungsvereinbarung mit den beiden Kantonen haben. Die Amtsärzte haben sich so organisiert, dass sie rund um die Uhr erreichbar sind. In akuten Gefährdungs- und Krisensituationen ist bei der Einweisung einer Person mittels FU oft die Polizei involviert. Sie bietet in der Regel den diensthabenden Amtsarzt auf, um die FU zu verfügen. Die meisten FU werden daher von Amtsärzten verfügt. Es gibt auch Situationen, in denen die Polizei den Amtsarzt aufbietet, dieser aber keine FU verfügt (ca. 10 % der Fälle gemäss Schätzung der Amtsärzte), sondern für die betroffene Person eine andere Behandlungslösung vorschlägt.

Sowohl die ärztliche als auch die behördliche FU ist durch eine formelle Verfügung zu erlassen. Die ärztliche FU verlangt zwingend eine ärztliche Untersuchung und eine Anhörung der betroffenen Person. Die behördliche FU wird von der KESB ebenfalls auf der Grundlage einer Begutachtung verfügt. Die Verfügung muss zwingend eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Die betroffene Person muss über ihre Rechte (z.B. Nennung einer Vertrauensperson, jederzeitiges Entlassungsgesuch, Beschwerdemöglichkeit ans Obergericht) informiert werden. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden stellt auf seiner Homepage entsprechende Formulare zur Verfügung.

Im Jahr 2018 wurden beim Einzelrichter des Obergerichts 18 Beschwerden im Zusammenhang mit FU eingereicht, im Jahr 2019 waren es deren 25 und im Jahr 2020 33. Von den 33 Beschwerden wurden vom Obergericht fünf gutgeheissen und auf sechs nicht eingetreten. Das Beschwerdeverfahren ist kostenlos und niederschwellig zugänglich. Oftmals werden Betroffene bei der Einreichung einer Beschwerde von Mitarbeitenden der Einrichtungen unterstützt. Der eher hohe Anteil an gutgeheissenen Beschwerden bzw. Nichteintretensentscheiden wird seitens der verschiedenen Gesprächspartnerinnen mit der späteren Begutachtung durch das Gericht begründet, da zum Begutachtungszeitpunkt der Akutzustand abgeklungen ist und bereits ein Behandlungserfolg vorliegt.

Der überwiegende Teil der FU, die im Kanton Appenzell Ausserrhoden ausgesprochen werden, wird im PZA vollzogen, da dieses über die notwendige Expertise und über besondere räumliche Angebote verfügt. Möglich ist auch die Unterbringung in einer anderen Institution, wie z.B. einem Spital, Wohn- und Pflegeheim oder bei Platzmangel auch in Kliniken ausserhalb des Kantons. Ins PZA werden auch Betroffene aus anderen Kantonen per FU eingewiesen. Verlässliche Aussagen über die Anzahl der in Appenzell Ausserrhoden ausgesprochenen FU durch die Ärzte sind nicht erhältlich, da weder bei der KESB noch beim DGS eine Meldepflicht besteht. Beim PZA wurden im Jahr 2018 141, im Jahr 2019 179 und im Jahr 2020 147 FU registriert.

#### *Eintritt*

Beim Eintritt werden die Personen über ihre Rechte aufgeklärt und auch auf die Möglichkeit hingewiesen, innert zehn Tagen mittels Beschwerde ans Obergericht zu gelangen. Ist eine Person ärztlich in einer geeigneten Einrichtung untergebracht, so liegt die Kompetenz für eine Entlassung bei dieser Einrichtung. Bei einer Einweisung durch die KESB ist die KESB selbst für die Aufhebung der FU zuständig. Stellt die betroffene Person ein Entlassungsgesuch und wird dieses abgewiesen, so ist ebenfalls Beschwerde ans Obergericht möglich.

#### *Behandlung*

Das PZA verfügt über ausführliche Beschriebe und Unterlagen für den Umgang mit FU: «Reglement Standard Umgang mit Zwangsmassnahmen», «Handlungsanweisungen zu bewegungseinschränkenden Massnahmen» und «Handlungsanweisungen zu klinischen Standards» mit verschiedenen Formularen und Checklisten. Gemäss den Ausführungen der leitenden Ärztinnen ist der Umgang mit der FU für das Personal anforderungsreich und zum Teil schwierig, sowohl medizinisch-psychiatrisch als auch formell. Der Mangel an Fachkräften und die grosse Personalfuktuation erschweren die Situation zusätzlich.

#### *Nachbetreuung*

Art. 60 EG zum ZGB schreibt vor, dass beim Austritt aus einer Institution bei einer FU eine rückfallpräventive Nachbetreuung erfolgen muss. Diese soll in einer Vereinbarung zwischen der betroffenen Person und der Institution oder der KESB festgehalten werden. Die Nachbetreuung ist gemäss Aussagen der KESB bis anhin noch «toter Buchstabe», wird aber zurzeit in einem Projekt des DGS aufgebaut, vor allem in der Hoffnung, die sogenannte «Drehtür-Psychiatrie» (ständige Ein- und Austritte derselben Person in einer Klinik) zu vermindern.

#### *Zusammenarbeit*

Die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Amtsärzten, PZA, KESB und dem Obergericht wird von den involvierten Stellen inzwischen als gut beurteilt, nachdem im letzten Jahr verschiedene Treffen stattfanden, um Schnittstellen

zu definieren, den Informationsfluss zu verbessern und sich über Qualitätskriterien der Arbeit zu verständigen. Die Treffen wurden von den Amtsärzten initiiert, sind teilweise institutionalisiert und werden von allen Seiten geschätzt.

#### *Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)*

Im Juli 2019 besuchte die NKVF das psychiatrische Zentrum von Appenzell Ausserrhoden. Das besondere Augenmerk der Kommission galt den bewegungseinschränkenden Massnahmen und der Behandlung ohne Zustimmung gemäss Art. 434 ZGB. Im grundsätzlich positiven Bericht der Kommission wird unter anderem beanstandet, dass in den Behandlungsplänen der fürsorglich untergebrachten Personen Begründungen durch Ankreuzen erfolgen können. Das PZA reagierte umgehend, nahm die Empfehlung zu mehr Transparenz der Begründungen auf, passte die Formulare an und schulte die Mitarbeitenden entsprechend.

#### **Beurteilung**

Die GPK stellt fest, dass die Abläufe bei der FU im Kanton Appenzell Ausserrhoden sinnvoll geregelt sind. Viele Vorgänge sind standardisiert und ausführlich dokumentiert. In den letzten Jahren wurden deutliche Verbesserungen erzielt, vor allem durch eine Intensivierung des Austauschs zwischen den involvierten Bereichen, der Polizei, den Amtsärzten, der KESB, dem PZA und dem Obergericht. Die Institutionen und Personen kennen ihre Aufgaben und nehmen diese verantwortungsvoll wahr. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass fachliche Erfahrung und das Kennen der formalen Abläufe für eine qualitativ gute Durchführung der FU von zentraler Bedeutung sind. Die Knappheit an Fachpersonal sowie die Personalfuktuation im PZA führen dazu, dass das Fachwissen sowie das Wissen über die kantonalen Regelungen der interdisziplinären Zusammenarbeit immer wieder neu aufgebaut werden müssen.

Erstaunt hat die GPK die Tatsache, dass die Anzahl der verfügbaren FU im Kanton nirgends statistisch festgehalten wird. Denn ob das Instrument der FU verhältnismässig eingesetzt wird, kann erst beurteilt werden, wenn die Zahlen mit Zahlen anderer Kantone verglichen werden können.

Im Bereich der gesetzlich vorgeschriebenen Nachbetreuung von aus der FU entlassenen Personen besteht – auch nach Aussagen der verschiedenen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern – Handlungsbedarf. Die GPK erachtet es als wichtig, möglichst rasch ein Konzept für die Nachbetreuung zu erarbeiten und umzusetzen, damit unter anderem die Anzahl wiederholter FU bei derselben Person («Drehtür-Psychiatrie») reduziert werden kann. Daher begrüsst es die GPK, dass im letzten Jahr ein Projekt zur Verbesserung der Nachbetreuung initiiert wurde.

#### **Empfehlung**

Die GPK empfiehlt, eine Meldepflicht für im Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügbare FU einzuführen.

### 3.5 Gemeindeaufsicht

#### Einleitung

Das Thema Gemeindeaufsicht greift die GPK in diesem Jahr zum ersten Mal auf. Dabei interessierte die Frage, wie die Aufsichtspflicht in verschiedenen Bereichen organisiert ist und auf welche Art und Weise der Regierungsrat seiner Aufsichtspflicht nachkommt. Ein Schwerpunkt lag in diesem Jahr bei Aufsichtsbereichen, die dem Departement Inneres und Sicherheit (DIS) und dem Departement Gesundheit und Soziales (DGS) obliegen. Der Zweck der Gemeindeaufsicht wird gemäss einem Rechtsgutachten folgendermassen beschrieben:

«Die Aufsicht verfolgt einen doppelten Zweck: Sie dient dem Kanton einerseits dazu, seine Strukturen, zu denen auch die Gemeinden gehören, zu betreuen und zu überwachen. Zum andern dient die Aufsicht der Sicherung lebensfähiger Gemeinden. Diese sollen in der Ausgestaltung ihrer Freiräume unterstützt werden. Die Aufsicht ist ein unverzichtbares Gegenstück der Autonomie.»<sup>2</sup>

Die Gemeindeaufsicht kann «aktiv» oder «passiv» erfolgen. Unter aktiver Aufsicht versteht die GPK die Durchführung von Kontrollen, die Vorgabe von Checklisten, die Erteilung von Weisungen oder Angebote des Kantons zur Aus- und Weiterbildung. Unter passiver Aufsicht werden sowohl Beratungen auf Anfrage als auch die Bearbeitung von Beschwerden / Rekursen und die Genehmigungen von Reglementen verstanden.

Um einen Einblick in die kantonale Praxis der Gemeindeaufsicht zu erhalten, hat die GPK Gespräche mit den fünf Regierungsräten sowie mit Funktionsträgerinnen aus den Departementen DIS und DGS geführt.

#### Sachlage

##### *Verfassung und Gesetz zur Gemeindeaufsicht*

Die Kantonsverfassung auferlegt gemäss Art. 82 Abs. 2 KV dem Regierungsrat die Aufsicht über die Gemeinden. Im Gemeindegesetz (bGS 151.11) Art. 41–44 wird die Staatsaufsicht wie folgt geregelt:

##### Art. 41 Aufsicht

<sup>1</sup> Die Gemeinden, Zweckverbände, andere Körperschaften und kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts unterstehen der Aufsicht des Regierungsrates.

##### Art. 42 Genehmigungspflicht

<sup>1</sup> Die Reglemente der Gemeinden sind genehmigungsbedürftig, soweit dies in einem Gesetz vorgesehen ist. Sie werden mit der Genehmigung rechtsgültig.

<sup>2</sup> Genehmigungsbefürftige Reglemente der Gemeinden können beim zuständigen Departement zur Vorprüfung eingereicht werden.

##### Art. 43 Aufsichtsrechtliches Einschreiten

<sup>1</sup> Soweit Anordnungen oder Unterlassungen von Gemeinden nicht im Rahmen von Rechtsmittelverfahren zu prüfen sind, trifft der Regierungsrat bei Missständen in einer Gemeinde oder Versäumnissen von Gemeindeorganen die erforderlichen Massnahmen, sofern die Gemeindebehörden die Mängel nicht von sich aus beheben.

##### Art. 44 Massnahmen

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann Weisungen zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes erteilen. Er kann nach entsprechender Androhung an Stelle der Gemeindeorgane die erforderlichen Handlungen auf Kosten der Gemeinde vornehmen oder vornehmen lassen. Er kann gegen fehlbare Mitglieder von Gemeindebehörden, Beamte und Angestellte einschreiten.

<sup>2</sup> Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kurt Nuspliger zum Thema «Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden» S. 15  
<https://www.vs.ch/documents/529400/5649313/Bericht+Nuspliger+-+Aufsicht+des+Kantons+u%CC%88ber+die+Gemeinden/3e4df2ea-1e13-4bb6-9e37-175c03e6401a>

Gemäss Art. 23 des Gemeindegesetzes haben die Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden die Pflicht, die Gemeinderechnungen und die Geschäftsführung der Gemeinderäte (Gemeindeverwaltungen) zu prüfen. Die Gemeindeaufsicht ist somit auf zwei Ebenen verankert, nämlich auf der kommunalen Ebene durch die Geschäftsprüfungskommissionen der 20 Gemeinden sowie auf kantonaler Ebene durch den Regierungsrat.

#### *Kantonale Organisation der Gemeindeaufsicht*

Die kantonale Gemeindeaufsicht wird schweizweit unterschiedlich wahrgenommen. Einige Kantone kennen ein separates «Amt für Gemeinden» (z.B. St.Gallen, Graubünden, Zürich, Bern), andere Kantone verzichten bewusst auf ein solches (z.B. Thurgau, Appenzell Ausserrhoden). Allerdings werden auch in Kantonen mit einem separaten Amt für Gemeinden spezielle Aufsichtsaufgaben durch Ämter anderer Departemente ausgeübt. Die Bandbreite der kantonalen Organisationsmodelle ist gross.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist das Departementssekretariat DIS zuständig für das Gemeindewesen und damit generell auch für die Aufsicht über die Gemeinden. Dabei beinhaltet die Gemeindeaufsicht im DIS sowohl allgemeine als auch spezielle Aufsichtsaufgaben. Diese sind in Abhängigkeit von den Aufsichtsthemen auf die verschiedenen Departemente verteilt. Beispiele für spezialgesetzlich regulierte Aufsicht sind die Finanzaufsicht, die Schulaufsicht oder die Heimaufsicht. So regelt das Finanzhaushaltsgesetz (FHG, bGS 612.0) in Art. 44 FHG, dass der Kanton jährlich die Finanzlage der Gemeinden prüft und die Gemeinderäte neben dem Kantonsrat über das Ergebnis orientiert. Im Volksschulgesetz (bGS 411.0) ist in Art. 35 festgehalten, dass die Schulen einer regelmässigen Qualitätsprüfung zu unterziehen sind und der Bericht dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden muss. Insofern kann man erkennen, dass die kantonale Gemeindeaufsicht im Kanton Appenzell Ausserrhoden dezentral organisiert ist. Vor diesem Hintergrund hat die GPK sich zunächst mit einzelnen Aufsichtsaufgaben der Departemente DIS und DSG befasst.

#### *Aufsichtsaufgaben des DIS*

Die allgemeine Aufsicht beinhaltet einerseits die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden / Rekursen, die sich gegen Entscheide der Gemeinden richten und andererseits die Genehmigung von Gemeindereglementen. Beide Aufgaben werden in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei wahrgenommen. Im Weiteren steht das Departementssekretariat für Anfragen und Auskünfte von Mitarbeitenden der Gemeinden zur Verfügung. Dieses Angebot wird vor allem von Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern rege genutzt.

Die Aufsicht über die Grundbuchämter, das Beurkundungs- und das Zivilstandswesen wird innerhalb des DIS von spezialisierten Ämtern wahrgenommen. In diesen Bereichen ist die Aufsicht formalisiert. Die verantwortlichen Ämter arbeiten mit regelmässigen Inspektionen und Berichterstattungen, die vom kantonalen Grundbuch- und Beurkundungsinspektor sowie vom Amt für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St. Gallen durchgeführt werden. Über Zweckverbände und andere vertraglich geregelte Zusammenarbeitsformen der Gemeinden in den verschiedenen Bereichen wie z.B. Soziale Dienste, Berufsbeistandschaften, Musikschulen etc., erfolgt nach Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat keine aktive Aufsicht durch das DIS.

Der Gesamtregierungsrat übt seine passive Aufsicht durch Entscheide über Rekurse und Aufsichtsbeschwerden und die Genehmigung von Reglementen aus. Eine aktive Aufsicht im Sinn von Erstellung und Kenntnisnahme von Aufsichtsberichten besteht nicht.

#### *Gemeindeaufsicht im DGS*

Auch im DGS sind verschiedene Aufsichtsbereiche angesiedelt, die Gemeinden betreffen. In spezifischen Gesetzen, wie z.B. der Verordnung über die Heimaufsicht (bGS 811.14) oder in der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (bGS 852.5) sind spezielle Aufsichtsfunktionen definiert, die indirekt auch die Gemeinden betreffen, z.B. dann, wenn eine Gemeinde selbst ein Alters- und Pflegeheim betreibt. Die Heimaufsicht ist im DGS institutionalisiert und erfolgt regelmässig. Das Amt für Soziales beaufsichtigt auch Kinderbetreuungsstätten etc. aktiv, was indirekt einer Gemeindeaufsicht entspricht, sofern Gemeinden selbst diese Institutionen führen.

Im Bereich der Sozialhilfe werden die Aufgaben vom Kanton, den Gemeinden und anderen Organisationen wahrgenommen. Dabei obliegt gemäss Art. 2 und 5 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes (bGS 851.1) dem Kanton unter anderem die Festlegung der Grundsätze der Sozialhilfe und deren Aufsicht.

Die passive Aufsicht im Bereich Sozialhilfe besteht zu einem grossen Teil aus der Unterstützung der in den Gemeinden zuständigen Personen im rechtlichen Bereich. Hier geht es häufig um die Klärung / Auslegung rechtlicher Fragen im Bereich des Sozialhilfe-, Privat-, Sozialversicherungsrechts. Das DGS unterstützt Gemeinden und Sozialämter auf Anfrage. Im Amt für Soziales steht für Fragen rund um die Sozialhilfe ein Beratungsteam für die Gemeinden im Einsatz. Zudem gibt es eine für die Gemeinden erstellte online-Plattform mit zahlreichen Informationen, Merkblättern und Hilfestellungen. Dieses Angebot wird von den Gemeinden genutzt, wenn auch in unterschiedlichem Mass. Im Jahr 2019 wurden 358 Beratungen durchgeführt bzw. 345 Beratungsstunden gehalten, was ca. einer 20 %-Stelle entspricht.

Qualitätskontrollen oder regelmässige Kontrollen finden – z.B. im Unterschied zum Heim- oder Schulbereich – in der kommunalen Sozialhilfe nicht statt und eine Erstellung von Aufsichtsberichten aus den verschiedenen Bereichen liegt nicht vor.

### **Beurteilung**

Die Gemeindeautonomie wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden als hohes Gut respektiert und gelebt. Der hohen Autonomie der Gemeinden steht die steigende Komplexität der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben gegenüber. Die Gemeinden bemühen sich unter anderem, mit vertraglich vereinbarter Zusammenarbeit und mit Zweckverbänden diesen Herausforderungen zu begegnen.

Generell stellt die GPK fest, dass Gemeinden und Zweckverbände das «passive Aufsichtsangebot» in Form von Beratungen durch das DIS und das DGS nutzen. Die Gesprächsteilnehmenden beurteilen den inhaltlichen Unterstützungsbedarf der Gemeinden aufgrund der steigenden regulatorischen Komplexität vor allem für kleinere Gemeindeverwaltungen als steigend.

Eine Vergrösserung der Organisationseinheit lässt höhere Pensen und die Anstellung von fachlich gut qualifiziertem Personal zu. Aufgrund der steigenden regulatorischen Komplexität und in der Tendenz kürzeren Verweildauer von Verwaltungsmitarbeitenden in den Gemeinden stellt die GPK im Sinn eines aktiven Aufsichtsverständnisses die Frage, inwieweit der Kanton berufliche Mindestqualifikationen für ausgesuchte Stellen in den Gemeindeverwaltungen vorgeben müsste.

Nach der Prüfung ausgewählter Bereiche scheint es, dass die Gemeindeaufsicht, mit Ausnahme des Berichts zur Finanzlage der Gemeinden, im Gesamtregierungsrat untergeordnete Priorität genießt. Die Aufsicht beschränkt sich vor allem auf die Behandlung von Rekursen, Aufsichtsbeschwerden und Genehmigung von Reglementen. Im Gegensatz zur Ebene Verwaltung bestehen auf Ebene Gesamtregierungsrat nur wenige formalisierte aktive Aufsichtsansätze und -berichte. Für den Gesamtregierungsrat besteht kein risikobewertetes Aufsichtsinventar. Formalisierte Berichte oder eine (risikobasierte) Inventarisierung der Aufsichtsaufgaben sind gesetzlich nicht vorgesehen und nicht vorhanden.

Weder der GPK noch dem Regierungsrat kommt eine Aufsichtsfunktion über die kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen zu. Die Qualität der Arbeit in den Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden kann daher nicht beurteilt werden. Gemeinde-Geschäftsprüfungskommissionen und Regierungsrat haben im Prinzip eine Aufsichtsfunktion über die Exekutive und die Verwaltung der Gemeinden. Aus Sicht der GPK könnte ein kantonales verbindliches Ausbildungsangebot für Mitglieder von kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen die Qualität der Aufsichtstätigkeit und damit einen gewissen Standard für den ganzen Kanton sicherstellen.

Die GPK ist der Ansicht, dass die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden in den geprüften Bereichen pragmatisch «appenzellisch» wahrgenommen wird. Es wird darauf vertraut, dass sich Einwohnerinnen und Einwohner

selbstständig im Rahmen ihrer Beschwerdemöglichkeiten wehren können. Ob diese Annahme für alle gesellschaftlichen Gruppen zutrifft, bezweifelt die GPK. Insofern enthält die bisherige Praxis ein Restrisiko, nämlich dass Fehlentwicklungen nicht wahrgenommen und die unterschiedliche Anwendung von Gesetzesvorgaben (z.B. Anwendung der SKOS-Richtlinien) im Kanton in Kauf genommen werden.

#### **Empfehlung**

- Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat zu prüfen, ob ein strukturiertes und risikobasiertes Inventar über die Aufgaben der Gemeindeaufsicht zu führen sei.
- Die GPK empfiehlt, ein verbindliches Aus- und Weiterbildungsangebot für kommunale Geschäftsprüfungskommissionen zu prüfen.
- Die GPK empfiehlt, periodisch die Anwendung der SKOS-Richtlinien in den Gemeinden zu überprüfen.

### **3.6 Zuständigkeit individuelle Lohnerhöhungen bei kantonalen Anstalten mit Globalkredit**

#### **Einleitung**

Der Kantonsrat hat im Rahmen der Beratung des Voranschlages 2021 am 7. Dezember 2020 einen Antrag auf Streichung der Mittel für individuelle Lohnanpassungen angenommen. Demgegenüber verabschiedete der Kantonsrat die Globalbudgets der Kantonsschule Trogen und der Strafanstalt Gmünden ohne Änderungen.

#### **Sachlage**

Im Anschluss an die Kantonsratssitzung beschloss der Regierungsrat, individuelle Lohnmassnahmen an den kantonalen Schulen (Kantonsschule Trogen und Berufsbildungszentrum Herisau) für das Jahr 2021 auszusetzen. Zur Begründung verwies der Regierungsrat auf die rechtsgleiche Behandlung aller kantonalen Angestellten. Bezüglich der Handhabung der Strafanstalt Gmünden liegt der GPK kein Regierungsratsbeschluss vor.

Über individuelle Lohnmassnahmen entscheidet gemäss Art. 35 Abs. 3 des Personalgesetzes (PG, bGS 142.21) die Anstellungsbehörde. Die Kantonsschule Trogen und die Strafanstalt Gmünden werden mit Globalkrediten geführt. Anstellungsbehörde ist demnach das Rektorat der Kantonsschule bzw. die Leitung der Strafanstalt. Beim Globalkredit genehmigt der Kantonsrat nicht eine Lohnsumme, sondern das Gesamttotal der Organisationseinheit.

Die GPK hat aufgrund einer vermuteten Kompetenzüberschreitung des Regierungsrates sowohl beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei als auch bei der Finanzkontrolle die Frage nach der Zuständigkeit für Entscheide betreffend individuelle Lohnerhöhungen bei Betrieben mit Globalkrediten gestellt. Die Auskünfte bestätigen die beschriebene Sachlage.

#### **Beurteilung**

Die GPK stellt fest, dass der Regierungsrat mit der Aussetzung der individuellen Lohnerhöhungen für die Lehrenden an der Kantonsschule Trogen seine Kompetenzen überschritten hat. Zuständig für diesen Schritt wäre die Anstellungsbehörde, das heisst das Rektorat der Kantonsschule. Die Aussetzung der Lohnerhöhungen bei den Lehrenden des BBZ durch den Regierungsrat ist demgegenüber zulässig.

## 3.7 Nachprüfungen

### 3.7.1 Stand der Rechtsmittelverfahren im DBV

#### Einleitung

Im Rahmen des Berichtes 2018 der ehemaligen Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrates (StwK) wurde im DBV das Thema Rechtsverfahren / Rekursentscheide abgehandelt. Die StwK stellte damals fest, «dass im Departement ein Verfahrensstau herrscht und die gesetzlich festgelegten Fristen auffallend häufig nicht eingehalten wurden»<sup>3</sup>. Schon damals wurde die Problematik im DBV erkannt. Die Empfehlung der StwK lautete, der Regierungsrat soll die Gründe für den Verfahrensstau eruieren und konkrete Schritte einleiten, um diesen abzubauen. Am 28. Oktober 2019 hat der Regierungsrat anlässlich der Kantonsratssitzung die Interpellation «Bearbeitungsdauer von Rechtsverfahren und Rekursentscheide in den Departementen» beantwortet.

Im Sinne der Nachkontrolle wurde das Thema erneut aufgenommen, mit den Themen Vorprüfung und Bauermittlungs- und Baugesuche ergänzt und geprüft. Dabei stützt sich die Nachkontrolle neben dem ordentlichen Jahresgespräch mit dem Departementsvorsteher insbesondere auf die Beantwortung von Fragen durch das Departementssekretariat des DBV.

#### Sachlage

Per Stichtag vom 21. August 2019, welcher anlässlich der Beantwortung der Interpellation «Bearbeitungsdauer von Rechtsverfahren und Rekursentscheide in den Departementen» festgelegt wurde, waren 80 Verfahren noch nicht abgeschlossen. Im Zeitraum zwischen dem 21. August 2019 und dem von der GPK festgelegten Stichtag vom 30. September 2020 sind insgesamt 81 Einsprachen und Rekurse beim DBV eingegangen. Im gleichen Zeitraum konnten 107 Rechtsmittelverfahren erledigt werden.

Bei den Fristen für die Behandlung von Baugesuchen und Rechtsmitteln durch kantonale und kommunale Behörden nach Art. 109 des Baugesetzes (BauG, bGS 721.1) in Verbindung mit Art. 62 und 63 der Bauverordnung (BauV, bGS 721.11) handelt es sich um sogenannte Ordnungsfristen. Die Behörden sind demnach angehalten, die Gesuche und Rechtsmittel möglichst im Rahmen der in der Bauverordnung festgesetzten Frist zu erledigen. Gelingt dies nicht, so sind die Betroffenen vor Ablauf der Frist schriftlich darüber zu informieren.

#### *Vorprüfung*

Neben dem allgemein gültigen Beschleunigungsgebot nach Art. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) gibt es in den Vorprüfungsverfahren von Planungsinstrumenten keine spezialgesetzlichen Ordnungsfristen. In der Abteilung Raumentwicklung gilt die langjährige Praxis, dass Vorprüfungen für «normale» Planungen innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein sollten. Für grössere Planungen wie z.B. Richtplanüberarbeitungen, Gesamtzonenplanrevisionen und dergleichen wird entsprechend mehr Zeit benötigt.

#### *Bauermittlungs- und Baugesuche*

Nach Art. 62 BauV und gemäss langjähriger Praxis des Baukoordinationsdienstes wird den betroffenen kantonalen Stellen für die Bearbeitung der Gesuche jeweils eine Frist von vier Wochen (28 Tage) gesetzt.

#### *Einsprache- und Rekursverfahren*

Die Frist von sechs Monaten nach Art. 109 BauG in Verbindung mit 63 Abs. 1 BauV, die von Gesetzes wegen nur für Rechtsmittel in Anwendung des Baugesetzes gilt, hat gemäss interner Vorgabe grundsätzlich für alle Rechtsmittelverfahren Gültigkeit.

---

<sup>3</sup> StwK-Bericht 2018 S. 41

Dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2022–2024 können folgende Zielgrössen<sup>4</sup> entnommen werden:

- Zur Vorprüfung wurden keine Zielgrössen festgelegt.
- 66 % aller Baugesuche sollen innert vier Wochen durch kantonale Amtsstellen behandelt werden.
- 76 % aller Rekurse sollen innert sechs Monaten seit Eingang mit Entscheid erledigt werden.

Während dem Betrachtungszeitraum vom 1. Januar bis 30. September 2020 erfolgte die Bearbeitung wie folgt:

- 47 % der Gesuche um Vorprüfung wurden innert drei Monaten abgeschlossen.
- 52.5 % der Bau- und Bauermittlungsgesuche wurden innert vier Wochen abgeschlossen.
- 49 % der Einsprache- und Rekursverfahren wurden innerhalb der Ordnungsfrist von sechs Monaten abgeschlossen.

Als Begründung für die Überschreitung der Fristen zählt das DBV folgende Ursachen auf:

- Vorprüfung: generell hohe Arbeitsbelastung und personelle Vakanz und Wechsel.
- Bau- und Bauermittlungsgesuch: Komplexität von Gesuchunterlagen, inhaltlich und formell ungenügende Gesuchunterlagen, welche von Gemeinden an den Baukoordinationsdienst weitergeleitet werden.
- Einsprache- und Rekursverfahren: bei 2/3 aller Verfahren handelt es sich um komplexe Einsprache- und Rekursverfahren.

Zur Zielerreichung gemäss gesetzlicher Vorgabe sowie AFP sind gemäss Angaben des DBV folgende Massnahmen vorgesehen:

- Vorprüfung: Nach der Neubesetzung der Leitung für das Amt für Raum und Wald sowie der Leitung der Abteilung Raumentwicklung werden im Jahr 2021 Prozesse und Abläufe überprüft und allenfalls angepasst. Weiter soll eine Erhöhung der Qualität der Unterlagen durch Zurverfügungstellung von Checklisten, Merkblättern etc. an die Gesuchstellenden und somit eine Verkürzung der Fristen erreicht werden.
- Bau- und Bauermittlungsgesuch: Vermehrte Nachfragen bei den zuständigen kantonalen Stellen durch den Baukoordinationsdienst im Rahmen der regelmässigen Terminkontrolle, Überprüfung der Ordnungsfristen gemäss Baugesetzgebung im Rahmen des Projektes «Baugesetz, Teilrevision (RPG2, Qualität und Verfahren)».
- Einsprache- und Rekursverfahren: Ausbau um 50 Stellenprozente im juristischen Bereich, Überprüfung der Ordnungsfristen gemäss Baugesetzgebung im Rahmen des Projektes «Baugesetz, Teilrevision (RPG2, Qualität und Verfahren)», Optimierung und Anpassung des Verfahrensablaufes.

Die internen Verfahrens- und Entscheidungsabläufe hat die GPK nicht untersucht.

### **Beurteilung**

Die GPK stellt fest, dass sowohl die gesetzlichen bzw. internen Vorgaben als auch der Erreichungsgrad gemäss Zieldefinition im AFP nicht eingehalten bzw. nicht erreicht werden. Die Hauptursachen sind auf nicht ausreichende personelle Ressourcen, die Komplexität der Gesuche / Verfahren und auf ungenügende Unterlagen, welche von den Gemeinden an den Baukoordinationsdienst weitergeleitet werden, zurückzuführen.

Die GPK kommt zum Schluss, dass bei der Abwicklung der Gesuche eine mangelnde Verständigung zwischen Gesuchstellenden und Behörde zu einer Verzögerung der Verfahren führt. So ist aus Sicht der Gesuchstellenden oft nicht nachvollziehbar, wieso bestimmte Sachverhalte nicht von Beginn an, sondern erst im Verlauf der Bearbeitung thematisiert werden. Eine niederschwellige Abgleichung der wechselseitigen Erwartungen könnte möglicherweise hilfreich sein.

<sup>4</sup> Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 S. 139

Ausserdem stellt die GPK fest, dass für die politische Öffentlichkeit Bearbeitungsdauer und -fristen der verschiedenen Verfahren zu wenig transparent sind. Obwohl verschiedene quantitative Aussagen vorliegen, ist nicht nachvollziehbar, wie die Bearbeitungsmengen, -dauer und -stand pro Amtsjahr sind.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass im Zeitraum vom 21. August 2019 bis 30. September 2020 die Anzahl der erledigten Rechtsmittelverfahren rund 1/3 über der Anzahl der neu eingegangenen Einsprachen und Rekurse liegt. Die Anzahl pender Verfahren konnte somit reduziert werden.

#### **Empfehlung**

- Die GPK empfiehlt dem DBV, die Verständigung mit den Gesuchstellenden zu optimieren und die Verfahrenskoordination zu stärken.
- Die GPK empfiehlt dem DBV, die Ergebnisse der Verfahrensbearbeitung im Rahmen des AFP und Rechenschaftsberichtes nachvollziehbar darzustellen.

### **3.7.2 Ombudsstelle / Konfliktlösungsverfahren**

Die StwK und die GPK haben verschiedentlich auf die Notwendigkeit eines Angebotes zur Lösung von Konflikten in der Verwaltung hingewiesen und dabei betont, wie wichtig und dringlich eine niederschwellige neutrale Anlaufstelle ist. Ausserdem, so die Auffassung der Oberaufsicht, benötige es eine Ombudsstelle für den ganzen Kanton. Diese Auffassung hat sich am 29. Oktober 2018 auch im Kantonsrat durchgesetzt (Erheblichkeitserklärung der Motion von Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen).

Der Regierungsrat hat die Forderungen entgegengenommen und bereits für 2019, spätestens aber für 2020 ein Konfliktlösungsverfahren in Aussicht gestellt und vorgeschlagen, die Grundlagen für eine Ombudsstelle in der revidierten Kantonsverfassung zu verankern.

Aus verschiedenen Gründen, unter anderem auch aufgrund des Amtsleiterwechsels im Personalamt im Oktober 2020, wurde das Sachgeschäft einmal mehr verschoben. Fakt ist, dass den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung per heutigem Stand weder ein internes Konfliktlösungsverfahren, noch ein externes institutionalisiertes Angebot für die Bearbeitung von Konflikten zur Verfügung steht.

#### **Empfehlung**

Aufgrund dieser nach wie vor unbefriedigenden Situation empfiehlt die GPK mit erneuter Dringlichkeit ein mehrgleisiges Vorgehen:

- Verabschiedung eines tragfähigen internen Konfliktlösungsverfahrens für die kantonale Verwaltung im Jahr 2021.
- Schaffung einer niederschweligen Anlaufstelle: Mandat an eine externe Fachstelle, an die sich alle Verwaltungsmitarbeitenden wegen einem aus ihrer Sicht verwaltungsintern nicht lösbaren Konflikt anonym und kostenlos für eine Kurzberatung wenden können.
- Einführung einer kantonalen Ombudsstelle auf Grundlage der neuen Kantonsverfassung, die nicht nur kantonalen Mitarbeitenden, sondern auch Angestellten der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons zur Verfügung steht.
- Prüfung zur Schaffung einer Ombudsstelle für die gesamte Bevölkerung des Kantons.
- Prüfung zur Schaffung einer Meldestelle für Whistleblower.

### 3.7.3 Assekuranz AR

In ihrem Tätigkeitsbericht 2019 hat die GPK bemängelt, dass der rechtskonforme Zustand betreffend Gesamtschädigung (Salär und Pikettenschädigung) des Direktors der Assekuranz AR seitens Verwaltungsrat und Regierungsrat immer noch nicht bestätigt sei.<sup>5</sup>

Die GPK stellt fest, dass der Regierungsrat mit Beschluss vom 14. April 2020 die Herstellung des rechtskonformen Zustandes bezogen auf das Salär und die Pikettenschädigung des Direktors zur Kenntnis genommen hat. Ursache für die Verzögerung dieser Bestätigung waren Rechtsabklärungen zu der Frage, ob der Regierungsrat oder der Verwaltungsrat Anstellungsbehörde der Direktion sei. Mit Inkrafttreten des revidierten Assekuranzgesetzes (bGS 862.1) sind diese Unklarheiten endgültig beseitigt worden. Anstellungsorgan ist gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. a des Assekuranzgesetzes seit dem 1. Januar 2020 der Verwaltungsrat der Assekuranz AR.

Im Zuge der Herstellung des rechtskonformen Zustandes bei der Gesamtschädigung des Direktors wurde mit dem Gutachten eine weitere Frage aufgeworfen: Wie weit und bis zu welchem Grad sind Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitenden von öffentlich-rechtlichen Anstalten in nahestehenden Verbänden und Institutionen zugelassen bzw. wünschenswert, und was passiert mit den entsprechenden Entschädigungen? Hier liegt seitens der Assekuranz AR inzwischen ein Rechtsgutachten zuhanden des Regierungsrates vor. Allerdings ist der GPK noch nicht bekannt, ob die von der Assekuranz AR vorgeschlagene Lösung vom Regierungsrat als gesetzeskonform erachtet wird.

Auch ist nach mehr als zwei Jahren die Frage immer noch offen, wer in der Vergangenheit den jeweils zweiten Lohnausweis<sup>6</sup> erstellt und unterzeichnet bzw. freigegeben hat. Dass weder der Verwaltungsrat der Assekuranz AR noch der Regierungsrat bisher für Aufklärung gesorgt hat, irritiert die GPK.

---

<sup>5</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2019 S. 16–18

<sup>6</sup> StwK-Bericht 2018 S. 22

#### **4 Kantonaler Nachrichtendienst**

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) am 1. September 2017 regelt der Gesetzgeber die Aufsicht über die kantonalen Nachrichtendienste explizit auf Gesetzesstufe. Zudem stellt er auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen an die Kantonalen Dienstaufsichtsorgane (KDAO).

Gemäss Art. 81 Abs. 2 NDG sind die kantonalen Aufsichtsorgane und damit auch die parlamentarische Oberaufsicht gefordert, den Vollzug nach Art. 85 Abs. 1 NDG zu überprüfen. Auf Stufe Regierungsrat ist das DIS zuständig. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind zwei Mitarbeitende im Rahmen einer Nebentätigkeit für den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) tätig. Dieser ist weisungsberechtigt und Inhaber der erhobenen Informationen.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK Einblick in den Visitationsbericht des Polizeikommandanten über den KND vom 23. Juli 2020 und Kenntnis vom kantonalen Lagebericht 2020 genommen. Aufgrund des Einblicks in die schriftliche Berichterstattung kommt die GPK zum Schluss, dass der Auftrag ordnungsgemäss ausgeführt worden ist.

## 5 Justizaufsicht

### 5.1 Auftrag und Tätigkeit

Innerhalb der GPK beaufsichtigt die Subkommission Justizaufsicht die Verwaltungstätigkeit aller in der Justiz tätigen Behörden nach den Gesichtspunkten der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Prüfungsgegenstand ist dabei ausschliesslich das organisatorische Funktionieren der Rechtsprechung.

Das Jahr 2020 nutzte die Subkommission Justizaufsicht erneut, um sich mit verschiedenen von ihr beaufsichtigten Behörden auszutauschen und einen Einblick in die Welt der Justiz zu erhalten. Es fanden Gespräche mit den drei Kantonsgerichtspräsidien, mit Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern, mit der Vermittlerin und den beiden Vermittlern, mit der Präsidentin und Mitgliedern der Schlichtungsstelle für Miete und nichtlandwirtschaftliche Pacht sowie mit einer Gerichtsschreiberin des Kantonsgerichts statt. Der geplante Besuch einer Verhandlung des Kantonsgerichts musste aufgrund der Corona-Situation verschoben werden. Schwerpunkte der Gespräche bildeten die Geschäftsführung der Behörden, das heisst Geschäftslast, personelle Ausstattung, organisatorische Abläufe, Infrastruktur und Finanzen. Neben den erwähnten Gesprächen mit Behördenmitgliedern führte die Subkommission Justizaufsicht fünf Sitzungen durch.

Der Austausch mit den verschiedenen Gremien zeigte mehrheitlich eine grosse Zufriedenheit mit der eigenen Aufgabe bzw. dem Amt. Unterschiedliche Ansichten – je nach Rolle und Gesichtspunkt – bestehen bei den Themen «Wert des Laienrichtertums» und bei den Schlichtungsbehörden zur «Angemessenheit der Entschädigung des Amtes». Beeindruckt hat die Subkommission Justizaufsicht beispielsweise das grosse zeitliche Engagement der nebenamtlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter, welches sie für die Vorbereitung einer Sitzung aufbringen (drei bis sechs Tage), sowie die engagierte Beteiligung und die positive Haltung der Vermittlerin und der Vermittler.

Auf Anregung und in Anwesenheit der Subkommission Justizaufsicht fand eine Zusammenkunft zwischen dem Obergerichtspräsidenten, dem Obergerichtsvizepräsidenten und den drei Präsidien der Abteilungen des Kantonsgerichts zum Thema «Aufsicht des Obergerichts über das Kantonsgericht» statt. Dies nachdem aus verschiedenen Gesprächen hervorgegangen war, dass beidseitig Unklarheiten über die Wahrnehmung der Aufsicht bestanden. Nach übereinstimmenden Aussagen der Anwesenden brachte die Diskussion Klärung und führte zu einer Anpassung der Form der Aufsichtstätigkeit des Obergerichts.

### 5.2 Kommentar zum Rechenschaftsbericht 2020 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Rechenschaftsbericht des Obergerichts mit dem Obergerichtspräsidenten und dem -vizepräsidenten besprochen. Der Bericht erfüllt die formellen Anforderungen an die Rechenschaftslegung vollumfänglich. Grundsätzlich begrüsst die Subkommission Justizaufsicht, dass der Textteil im Vergleich zu den Vorjahren kürzer und prägnanter formuliert ist und Entwicklungen und Tendenzen deutlicher aufgezeigt werden. Der nächste Rechenschaftsbericht des Obergerichts für das Jahr 2021 wird, gemäss Aussagen des Obergerichtspräsidenten und -vizepräsidenten, als Geschäftsbericht neu aufgebaut und gestaltet. Die Subkommission Justizaufsicht der GPK erhält dabei die Möglichkeit, Feedback zum Entwurf des neuen Geschäftsberichts zu geben.

Feststellungen der Subkommission Justizaufsicht zum Rechenschaftsbericht 2020:

- Das Informatikprojekt «Justitia 4.0» des Schweizerischen Bundesgerichts, welches die Schweizer Justiz bis 2026 komplett digitalisieren will, umfasst alle Kantone. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden beanspruchte dieses Projekt bis anhin vor allem zeitliche Ressourcen des Vizepräsidenten des Obergerichts. Das Gerichtspräsidium ist der Ansicht, dass in Zukunft eine andere personelle Lösung für diese zusätzliche Belastung gefunden werden muss, weil sie voraussichtlich noch mehrere Jahre anhalten wird.

- Angesichts der sehr hohen Fallzahlen beim Obergericht und der stets steigenden Belastung mit administrativen Arbeiten prüft das Obergericht eine Stellenaufstockung bei den Gerichtsschreiberinnen.
- Die (pandemiebedingte) Durchführung von Verhandlungen und Befragungen per Videokonferenz hat sich aus Sicht der Gerichte bewährt, obwohl für die nebenamtlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bei den online-Beratungen tendenziell höhere Hemmschwellen bestehen, sich einzubringen. Es erscheint sinnvoll, die Videokonferenzen auf freiwilliger Basis auch in Zukunft zu nutzen. Ob es dazu gesetzliche Anpassungen braucht, ist offen.
- Die Umstellung auf das Referatssystem hat dem Obergericht – gemäss Beurteilung des Präsidenten und -vizepräsidenten – die erhoffte Entlastung gebracht.
- Sowohl bei der Schlichtungsstelle für Miete und nichtlandwirtschaftliche Pacht (66 %) als auch bei den Vermittlerämtern (62 %) ist die Quote der erzielten Einigungen bei leicht steigenden Fallzahlen hoch.
- Die Geschäftslast bei den Einzelrichtern des Kantonsgerichts ist sowohl im Zivil- als auch im Strafbereich deutlich gestiegen. Auch die Anzahl der Erledigungen hat trotz gleichbleibendem Personalbestand deutlich zugenommen.
- Beim Obergericht zeigt sich vor allem im verwaltungsrechtlichen Bereich eine Zunahme der Fälle.
- Die Quote der (teilweise) gutgeheissenen Beschwerden des Obergerichts (ca. 65 %) ist bei Entscheiden, welche die Invalidenversicherung (IV) betreffen, sehr hoch. Eine ähnlich hohe Gutheissungsquote zeigt sich bei den Beschwerden gegen die SUVA und andere private Unfallversicherer. Ein Grund für diese Entwicklung könnte sein, dass die IV ihre Praxis unter dem grossen Spardruck massiv verschärft hat.
- Im Rechenschaftsbericht 2021 wird die Geschäftsentwicklung des kantonalen Konkursamtes nicht mehr erscheinen, weil diese in den Rechenschaftsbericht des DIS integriert wird. Die Aufsicht über das Konkursamt, mit regelmässigen Inspektionen durch die Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, bleibt jedoch beim Obergericht.

Insgesamt beurteilt die GPK die Arbeit der Justiz im Kanton Appenzell Ausserrhoden aufgrund des Pendenzenstandes, der Erledigung von Pendenzen und der weitergezogenen Entscheide als gut.

Obergerichtspräsident Ernst Zingg erreicht Ende des laufenden Amtsjahres das Pensionsalter. Im Namen des Kantonsrates bedankt sich die GPK herzlich bei Ernst Zingg für sein langjähriges, grosses Engagement als Präsident des Obergerichts und damit höchstem Richter des Kantons.

## **6 Datenschutz-Kontrollorgan**

### **6.1 Auftrag und Tätigkeit**

Das Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO) arbeitet auf der Grundlage eines Leistungsauftrages für den Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die Subkommission Justizaufsicht hat innerhalb der GPK die Aufsicht über die Tätigkeit des DSKO übernommen. Für Fragen zu den notwendigen Ressourcen bzw. zum Leistungsauftrag ist die Kommission des Departements Inneres und Sicherheit (KIS) zuständig.

Die Subkommission Justizaufsicht bat das DSKO abzuklären, wie nebenamtliche Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter die elektronischen Gerichtsakten bearbeiten und welche konkreten technischen Abläufe dafür erforderlich sind. Die Abklärungen des DSKO dazu sind noch nicht abgeschlossen.

### **6.2 Kommentar zum Jahresbericht 2020 des DSKO**

Die GPK stellt fest, dass der Jahresbericht 2020 des DSKO übersichtlich gestaltet und leserfreundlich formuliert ist. Der Bericht legt umfassend und mit vielen Beispielen untermalt Rechenschaft über die Tätigkeit des DSKO ab und entspricht sowohl inhaltlich als auch formal den Anforderungen.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. a des Datenschutzgesetzes (bGS 146.1) zählt zum Leistungskatalog des DSKO, dass der Datenschutzbeauftragte als Aufsichtsorgan (aktiv) die Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes überwacht. Im Weiteren hat er gemäss Art. 26 des Datenschutzgesetzes die Aufgabe, die Aufsicht über die Anwendung dieses Gesetzes durch den Kanton, die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten auszuüben.

Aufgrund des Jahresberichts und dessen Besprechung mit dem DSKO stellt die Subkommission Justizaufsicht erneut fest, dass das DSKO ausschliesslich beratend auf Anfrage von öffentlichen Organen und Privaten tätig ist. Insgesamt erfolgten im vergangenen Jahr mehr als 50 Beratungen. Aus Ressourcengründen war es dem DSKO nicht möglich, im Kanton, den Gemeinden und den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine aktive Kontrollaufgabe wahrzunehmen bzw. aufzubauen. Leistungsauftrag und Voranschlag gehen von einer Tätigkeit im Umfang von ca. 200 Stunden pro Jahr aus. Dieses Zeitbudget wurde im letzten Jahr alleine für die Beratungstätigkeit beansprucht.

Die GPK weist darauf hin, dass die aktive Kontrolltätigkeit des DSKO – neben der beratenden Funktion – eine gesetzlich verankerte Aufgabe darstellt, die zurzeit nicht wahrgenommen wird. Sie erwartet, dass in Zukunft Ressourcen für die Kontrollaufgabe des DSKO zur Verfügung gestellt werden, dabei aber die beratende Tätigkeit im ähnlichen Umfang beibehalten wird.

## 7 Finanzaufsicht

Die Subkommission Finanzaufsicht nimmt im Auftrag der GPK die Oberaufsicht über den Finanzbereich wahr.

Die festgelegten Zuständigkeiten im Bereich Finanzen zwischen Subkommission Finanzaufsicht und der Kommission Finanzen haben sich bewährt und wurden noch fein abgestimmt. Die Subkommission Finanzaufsicht ist die Ansprechpartnerin der Finanzkontrolle und beurteilt die Staatsrechnung und die Jahresrechnungen der öffentlichen Anstalten in Bezug auf Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Vorgaben. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung.

Gemeinsam mit der Finanzkontrolle besprach die Subkommission Finanzaufsicht an sechs Sitzungen die Prüfberichte aus dem Audit-Turnus, welche Bestandteil des Tätigkeitsberichtes der Finanzkontrolle sind. Die Subkommission Finanzaufsicht prüft gemeinsam mit der Finanzkontrolle, ob die relevanten Empfehlungen aus den Audit-Turnus-Berichten von den Verwaltungseinheiten umgesetzt worden sind. Die Subkommission Finanzaufsicht nahm von der Umsetzung von Empfehlungen im Berichtsjahr Kenntnis. Sie sieht keinen Handlungsbedarf.

Ausserdem hat die GPK für ihre Themenbearbeitung der Finanzkontrolle drei Prüfaufträge erteilt.

Den von der Finanzkontrolle erstellten Management-Letter zur Staatsrechnung sowie die Stellungnahme des Regierungsrates nahm die GPK zur Kenntnis.



**Appenzell Ausserrhoden**