

werden, fehlt bei den Aufgaben, die im Verbund geleistet werden, sowohl eine Aufsicht als auch eine Oberaufsicht, die sich mit der Qualität der verschiedenen Abläufe und Prozesse beschäftigt. Diese Lücke ist insofern gravierend, als es sich bei geflüchteten Menschen um eine vulnerable Gruppe handelt, die sich aufgrund vielfältiger Abhängigkeiten und eingeschränkter Freiheiten kaum selber zu wehren vermag. Die GPK erwartet, dass der Regierungsrat im Sinn der Oberaufsicht eine Vorstellung entwickelt, ob und wie die Aufsicht – in den vom Kanton delegierten Aufgaben – gewährleistet ist und diese auch überprüft. Denn eine Oberaufsicht, die sich primär auf die Prüfung von Quartals- und Jahresabrechnungen bezieht, reicht nach Ansicht der GPK nicht aus.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- die unübersichtliche Struktur im Betreuungswesen des Asyl- und Flüchtlingswesens zu überdenken
- seine Oberaufsicht wahrzunehmen und eine Bestandsaufnahme zu machen, ob und wie die Aufsicht im Bereich der Qualität wahrgenommen wird.

3.3 Entwicklung Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden

Einleitung

Im Mai 2017 hat die damalige Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates (StwK) einen umfassenden Bericht vorgelegt. Dieser legt dar, wie im Zeitraum von 2012–2016 die regierungsrätliche Aufsicht des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (SVAR) als öffentlich-rechtliche Anstalt wahrgenommen worden ist. In der kritischen Analyse wurden insgesamt sieben Empfehlungen zur Verbesserung der Aufsicht ausgesprochen.

In den letzten vier Jahren haben die StwK/GPK die Entwicklung des SVAR sowie die Aufsichtstätigkeiten kontinuierlich im Blick gehabt und auch in den jährlichen Regierungsratsgesprächen die zuständigen Regierungsräte dazu befragt. Nach vier Jahren hat sich die GPK Ende 2020 entschlossen, das Thema erneut aufzugreifen und systematisch zu prüfen. Dabei interessierte insbesondere, wie der Regierungsrat seine Rolle als Aufsichtsbehörde sowie als Eigner des SVAR, in Anbetracht der dynamischen Entwicklung der Gesundheitslandschaft, wahrgenommen und wie sich die notwendige Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsrat des SVAR gestaltet hat. Mit der Schliessung des Standortes Heiden (April/Juli 2021) hat diese Prüfung an Dringlichkeit gewonnen.

Im Zentrum der nachfolgenden Analyse steht die Aufsichtstätigkeit des Regierungsrates. Dabei hat sich die GPK die Frage gestellt, ob der Regierungsrat seinen Handlungsspielraum unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10), revidiertes SVAR-Gesetz (SVARG, bGS 812.11) und kantonales Gesundheitsgesetz (bGS 811.1), genutzt hat.

Der vorliegende Bericht basiert auf der Analyse folgender Unterlagen:

- Gesundheitsgesetz sowie revidiertes SVAR-Gesetz und Eignerstrategie (2016)
- Regierungsratsbeschlüsse zum SVAR von 2017–2021
- Protokolle der Eignerggespräche sowie des jährlichen Austausches zwischen Regierungs- und Verwaltungsrat
- Interventionen Kantonsrat bzw. Antworten des Regierungsrates
- Aktivitäten des SVAR-Verwaltungsrates 2017–2021
- Protokolle des SVAR-Verwaltungsrates 2019–2021

Ergänzend wurden seit Juni 2021 verschiedene Gespräche geführt und zwar einerseits mit Vertreterinnen und Vertretern des Verwaltungsrates sowie der Personalkommission (PEKO) des SVAR und andererseits mit dem Vorsteher und dem Departementssekretariat des DGS sowie mit den Regierungsräten des Departementes Finanzen (DF) und des DIS.

Sachlage

Zunächst werden die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen erläutert und die Unternehmensentwicklung des SVAR seit 2017 in groben Zügen nachgezeichnet. Anschliessend wird dargelegt, in welcher Weise der Regierungsrat die Zusammenarbeit mit dem SVAR gestaltet und wie er seinen Einfluss mit Blick auf die Unternehmensentwicklung geltend gemacht hat.

Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen seit 2017

Das 2007 erlassene kantonale Gesundheitsgesetz regelt in Art. 4, 6, 7 und 8 die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten im Gesundheitswesen, insbesondere zwischen Kantonsrat, Regierungsrat und dem DGS. Im Zentrum steht die Sicherstellung der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung einschliesslich der Rettungsdienste (Art. 4 Gesundheitsgesetz) sowie die damit verbundene Aufsicht über das Gesundheitswesen. Insbesondere hat der Kanton die stationäre medizinische Versorgung sowie die Akut- und Übergangspflege zu finanzieren (vgl. Art 4 Abs. 1 lit. a^{bis} Gesundheitsgesetz), dies unter Berücksichtigung des KVG.

Eine besondere Rolle im Rahmen der Gewährleistung der stationären Versorgung spielt der SVAR als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons. Hier hat der Regierungsrat nicht nur seine Aufsichtsfunktion wie gegenüber allen anderen privaten Kliniken auszuüben, sondern vertritt gegenüber dem Spitalverbund gleichzeitig die Rolle des Eigners.

Nach den ersten vier Jahren der Verselbständigung zeigte sich, dass die unternehmerischen Risiken unterschätzt und die Aufgabenteilung zwischen Regierungs- und Verwaltungsrat in einzelnen Bereichen zu wenig klar geregelt waren. Als Reaktion auf die Turbulenzen 2016 (vgl. StwK-Bericht 2016) und aufgrund verschiedener Forderungen aus dem Kantonsrat, verabschiedete der Regierungsrat am 22. November 2016 eine erste Eignerstrategie. In dieser setzte der Regierungsrat Leitplanken für die Unternehmensstrategie des Spitalverbundes und legte die mittelfristigen Ziele im Umgang mit der kantonalen Beteiligung fest. Unter anderem werden Vorgaben für die Führung und Steuerung des Unternehmens sowie des Berichts- und Informationswesens gemacht und ein Vorbehalt in Bezug auf das Abschliessen von Kooperationen. Ausserdem werden finanzielle Ziele vorgegeben und es wird der Auftrag des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitgliedes konkretisiert: «Der Regierungsrat delegiert ein Mitglied in den Verwaltungsrat des SVAR grundsätzlich ohne Instruktion. Bei Interessenskonflikten hat das Mitglied des Regierungsrates im Verwaltungsrat des SVAR die Interessen des Eigners zu vertreten. Zeichnen sich Interessenskonflikte ab, ist es deshalb verpflichtet, sich mit dem Eigentümervorteiler abzusprechen. Kann keine Einigung erzielt werden, erfolgt gegebenenfalls eine Instruktion durch den Regierungsrat.»¹

Die bis zum 31. Dezember 2021 gültige Eignerstrategie wurde in diesen vier Jahren nicht angepasst, obwohl laut Eignerstrategie 2016 eine Überprüfung möglich gewesen wäre, die angestrebte EBITDA-Marge von 8–12 % in diesem Zeitraum nie erreicht und das Spitalverbundgesetz 2019 revidiert worden ist. Zeitgleich leitete der Regierungsrat – auch als Reaktion auf verschiedene Vorstösse im Kantonsrat – die Revision des Spitalverbundgesetzes ein. Sein primäres Ziel bestand darin, dem Verwaltungsrat einen grösseren Handlungsspielraum zu eröffnen (vgl. Bericht und Antrag 1. Lesung vom 4. Juli 2017).

Die zentralen Änderungen des Gesetzes, die zu einer stärkeren Autonomie des SVAR beitragen sollten, sind:

- die Kompetenzverlagerung vom Kantons- zum Regierungsrat:
 - Für allfällige Betriebsschliessungen ist nur noch der Regierungsrat (Art. 12 Abs. 1 lit. i SVARG) und nicht mehr der Kantonsrat zuständig, da die Standorte nicht mehr im Gesetz genannt werden (Streichung Art. 1 Abs. 2 SVARG).
- die Kompetenzverlagerung vom Regierungs- zum Verwaltungsrat:
 - Der regierungsrätliche Bewilligungsvorbehalt von Organisationsstatut, Finanzreglement, Personalleitbild und Personalreglement wird gestrichen.

¹ S. 9 der SVAR-Eignerstrategie 2016-2021

- Im Rahmen des neuen Personalrechts (Teilrevision 2018) kann sich der SVAR autonomer organisieren (Art. 12 Abs. 1 lit. f und Art. 14 SVARG).

Das revidierte Gesetz wurde am 19. März 2018 in 2. Lesung im Kantonsrat mit 58 Ja-Stimmen, zwei Enthaltungen und drei Nein-Stimmen verabschiedet und im Rahmen einer Volksabstimmung aufgrund eines Referendums mit 70 % gutgeheissen.

Wechsel der Verantwortlichen im Regierungsrat und im SVAR

Die Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen obliegt den jeweils verantwortlichen Personen. Hier gab es sowohl auf Seiten des SVAR als auch auf Seiten des Regierungsrates verschiedene personelle Wechsel. Im Verwaltungsrat schieden zwei Mitglieder 2018 und ein Mitglied 2019 aus, die alle drei ordnungsgemäss ersetzt werden konnten. Das Präsidium wechselte ebenfalls ordnungsgemäss zu Andreas Zollinger, der bedauerlicherweise im September 2021 verschied. Die Ausschreibung für die Besetzung des Verwaltungsratspräsidiums wurde im November 2021 lanciert. Die Position der Geschäftsleitung ist aufgrund der Kündigung der CEO im Juni 2021 ebenfalls offen. Allerdings konnte hier bereits im Juli 2021 ein Ersatz ad-interim gefunden werden.

Durch die Rücktritte der Regierungsräte Köbi Frei und Matthias Weishaupt 2019 veränderten sich auch die politischen Verantwortlichkeiten. Neu im Verwaltungsrat ist Regierungsrat Hansueli Reutegger. Regierungsrat Yves Noël Balmer ist verantwortlich für das DGS und leitet damit die Eignergespräche, an denen auch Regierungsrat Paul Signer als Vorsteher des DF teilnimmt.

Unternehmensentwicklung des SVAR in einer sich rasch verändernden regionalen Gesundheitslandschaft

Die stationären Einrichtungen müssen sich seit der durch das KVG neu regulierten Finanzierung mittels Fallpauschalen und der Gleichbehandlung von privaten und öffentlich-rechtlichen Spitälern in einem spezifisch regulierten Markt bewähren. Der Anspruch besteht darin, dass Spitäler im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben finanziell kostendeckend wirtschaften. Wie alle anderen Spitäler ist der SVAR eingebettet in einen sich schnell verändernden gesundheitspolitischen Kontext. Stichworte dazu: Ambulant vor stationär, steigende Qualitätsanforderungen, um einen Leistungsauftrag zu erhalten, nicht kostendeckende Tarife in einzelnen Bereichen. Betriebswirtschaftlich erfolgreich sind in erster Linie diejenigen Spitäler, denen es gelingt, einen guten Case Mix (einfache aber auch anspruchsvollere Behandlungen durchführen zu können) zu erzielen und trotz des stetig steigenden Fachkräftemangels geeignetes Personal auf allen Ebenen zu finden.

Der SVAR war/ist mit seiner relativ kleinen Bettenzahl, verschiedenen inhaltlichen Angeboten wie Akutsomatik, Psychiatrie und Wohnheim (bis Ende 2018), verteilt auf drei geographische Standorte ein komplexer Betrieb in einer dichten stationären Landschaft in der Ostschweiz. Kommt hinzu, dass der Spitalverbund seit einigen Jahren mit verschiedenen Problemen zu kämpfen hatte (2014 Spesenaffäre, 2015 hohe Verluste, 2016 gescheiterte Kooperation zwischen dem Spital Heiden und der Rosenberg-Klinik) und dabei von einer kritischen Öffentlichkeit begleitet wurde und wird. Die unterschiedlichen Anläufe zur Vertrauensbildung – eine wichtige Währung im Gesundheitsmarkt – waren aus verschiedenen Gründen sowohl intern als auch extern bei Zuweisenden, Patientinnen und Patienten sowie den politischen Verantwortungsträgern nur bedingt erfolgreich.

Nach dem Krisenjahr 2016 hat sich der SVAR strategisch neu ausgerichtet, indem er sich nach Prüfung verschiedener Optionen für die Strategie «Produktivitätssteigerung bei gleicher Leistung» entschieden hat. Laut Berechnungen des SVAR ging man davon aus, dass man mittelfristig die EBITDA-Marge von 8–12 % mit dieser Strategie erreichen könne. Der Regierungsrat nahm am 4. Juli 2017 Kenntnis von der gewählten Strategie und organisierte gemeinsam mit dem SVAR am 7. Juli 2017 eine Medienkonferenz, um den Strategiewechsel der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Faktisch bedeutete dieser Kurswechsel die Umsetzung von strikten Spar- und Konsolidierungsmassnahmen. So wurden in dem betrachteten Zeitraum folgende Strukturanpassungen vorgenommen:

- Personalabbau
- Kündigung des Leistungsauftrags für spezialisierte psychogeriatrische Pflege und Betreuung (Wohn- und Pflegezentrum, April 2018)
- Auslagerung von Reinigung und Wäscherei an externe Dienstleister (2019)
- Zentralisierung des Küchenbereiches in Herisau
- Einführung einer Departementalisierung (nur noch eine Chefarztposition für beide Standorte)
- Einführung eines neuen Reglements für die Kaderarztbesoldung (bewilligt vom Regierungsrat im Mai 2019)
- Extern erstellte Analyse zu Chancen und Risiken des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden (PZA, 2021)

Die verschiedenen Restrukturierungen sollten primär der Einsparung von Personalressourcen dienen und eine Fokussierung auf den Kernauftrag ermöglichen. So wurden von 2015–2019 insgesamt 149 (19.1 %) Vollzeitstellen abgebaut (vgl. Geschäftsberichte). Parallel dazu unternahm der Verwaltungsrat Anstrengungen, um die Einnahmeseite resp. die Fallzahlen zu erhöhen, dies unter anderem durch den Ausbau von Kooperationsachsen mit privaten oder öffentlich-rechtlichen Anbietern in der näheren und weiteren Region:

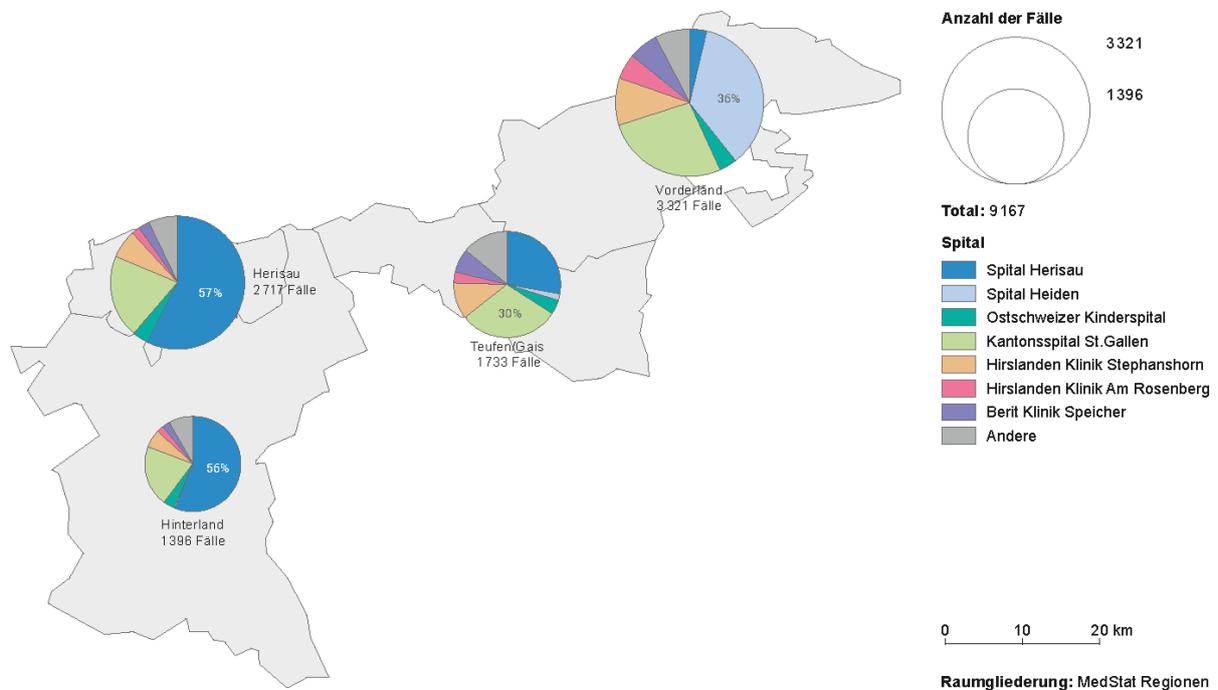
- Rahmenvertrag zur Notfalldienstversorgung zwischen AI und AR (2018)
- Betrieb einer Triagestelle im Rahmen der ambulanten, ärztlichen Notfallversorgung (2019–2020)
- 2019 Kooperation mit dem Kantonalen Spital- und Pflegezentrum Appenzell; diese wurde auf Juni 2021 seitens des SVAR wieder gekündigt
- 2019 Auslagerung einer Bettenstation des Spitals Heiden an die Berit Klinik AG; dieser Vertrag kam aufgrund fehlenden Fachpersonals nicht zustande.
- Stadtspital Triemli: Kooperationsvertrag Chirurgie (HSM und Schrittmacher)
- Appenzellische Ärztesgesellschaft: hausärztliche Notfallpraxis (ANOS)
- Psychiatrie St. Gallen Nord: Kooperationsvertrag Gerontopsychiatrie, Kooperation mit Wil
- Tumor- und Brustzentrum ZeTuP: Kooperationsvertrag Onkologie, gemeinsame Sprechstunden
- Stroke Unit Kantonsspital St. Gallen: Behandlung von Schlaganfallpatienten (Endversorgerspital)
- Radiologie Nordost Herisau: Konsiliararzt Dr. Wiesner (bis Ende 2022/2023, danach wieder im Spital)
- Gesundheitszentrum Heiden und Appenzell: Gesundheitssprechstunden (geplant)

Diese Anstrengungen waren auch eine Reaktion auf die eingebrochenen Fallzahlen 2017, vor allem im Spital Heiden. Gemäss den Geschäftsberichten des SVAR entwickelten sich die Fallzahlen (Austritte pro Jahr) folgendermassen:

Fallzahlen pro Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Akut	7'605	8'228	8'613	8'574	8'233	7'277	7'475	7'253	6'683
KPP*	629	588	716	718	731	837	806	818	700

*PZA

Der Einbruch der Fallzahlen konnte nicht wirklich aufgefangen werden. Ein Grund dafür sind die vielfältigen Angebote in der Region. So nutzten im 2019 insbesondere die Vorderländer statt den Standort Heiden das Kantonsspital St.Gallen sowie die drei Privatkliniken Rosenberg, Stephanshorn und Berit Klinik (vgl. nachfolgende Grafik).



Quelle: Gesundheitsbericht 2021, S. 68

All diese Einschnitte und Veränderungen prägten die Arbeits- und Führungskultur im SVAR und spiegeln sich in den Jahresabschlüssen.

Geht man zurück bis zur Verselbständigung im Jahr 2012 so fällt auf, dass nicht nur die Jahresergebnisse einen deutlichen Abwärtstrend zeigten, sondern parallel dazu die jährlichen kantonalen Beiträge ebenfalls stark abgenommen haben. So sprach der Kanton in den Jahren 2011–2013 jeweils mehr als 11 Mio. Franken pro Jahr, 2014 immerhin noch mehr als 8 Mio. Franken und anschliessend bewegten sich die jährlichen Beiträge zwischen 2 und 3 Mio. Franken.

Beiträge in TCHF:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresabschluss			+1'693	+397	-9'661	-8'788	-3'967	-659	-6'887	-7'208
GWL	11'700	11'300	11'800	8'040	2'650	3'200	2'800	2'760	2'752	2'725
a.o. Beitrag							2'000	2'000		

Quelle: Geschäftsberichte / Finanzberichte

In der vom DF zur Verfügung gestellten untenstehenden Abbildung wird nicht nur der Trend der Jahresergebnisse bis 2020 sichtbar, sondern auch die unterschiedliche Höhe der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL).

Abgerechnete und geplante Beiträge Appenzell Ausserrhodon an den SVAR (ohne Spitalkosten)										
Beträge in 1'000 CHF	2016	2017	2018	2019	2020	VA 2021	VA 2022	AFP 2023	AFP 2024	AFP 2025
Gemeinwirtschaftliche Leistungen	1'509	3'682	3'663	1'642	1'655	1'655	1'785	1'785	1'785	1'785
Spitalseelsorge	175	175	175	175	175	175	175	175	175	175
Rettungsdienst	650	850	850	850	850	840	840	840	840	840
Ärztliche Weiterbildung	684	657	638	617	630	640	770	770	770	770
Allgemeiner GWL-Beitrag	-	2'000	2'000	-	-	-	-	-	-	-
Beiträge an öffentliche Unternehmungen:	2'309	1'085	1'085	1'085	1'085	1'085	1'060	1'060	1'060	1'060
Beiträge an Psychiatrie PZA / WPZ	1'222	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beiträge LV Ambulatorium SVAR	860	860	860	860	860	860	740	740	740	740
Beiträge LV Tagesklinik SVAR	227	225	225	225	225	225	320	320	320	320
Beiträge COVID-19	-	-	-	-	5'903	-	-	-	-	-
Ertragsausfälle SVAR 2020	-	-	-	-	5'903	-	-	-	-	-
Ausserordentliche Beiträge	-	-	-	-	-	-	3'900	2'000	1'000	-
Ausserordentliche Betriebsbeiträge	-	-	-	-	-	-	3'900	2'000	1'000	-
Jahresergebnis SVAR	-8'788	-3'967	-659	-6'687	-7'208	-	-	-	-	-

Herisau, 3. Dezember 2021 / AfF / BMA

Im Wissen um die betriebswirtschaftliche Situation und die Entwicklung der Fallzahlen, verschärft noch durch die Coronasituation seit Februar 2020, entschied sich der Verwaltungsrat im Herbst 2020, dem Regierungsrat einen Antrag auf Schliessung des Standortes Heiden zu stellen. Gemäss Antrag sollte(n)

- das Spital Heiden spätestens Ende 2021 geschlossen
- der Notfall noch bis Ende 2021 betrieben
- ein Sozialplan ausgehandelt
- alle Auszubildenden im SVAR ihre Lehre beenden können sowie
- einer gewissen Anzahl des Personals ein Angebot für Herisau gemacht werden.

In enger Abstimmung mit dem Regierungsrat wurde das Szenario der Schliessung des Spitals Heiden erarbeitet und nur einem ganz kleinen Kreis anvertraut. Aus Sicht von Verwaltungs- und Regierungsrat war es unerlässlich, die Entscheidung möglichst lange unter Verschluss zu halten, um keine ungeplante Dynamik auszulösen. In seiner Sitzung vom 20. April 2021 genehmigte der Regierungsrat den Schliessungsantrag des SVAR-Verwaltungsrates vom 5. März 2021. Aus den regierungsrätlichen Erwägungen geht unter anderem hervor, dass durch die Schliessung des Standortes Heiden die ambulante und stationäre Versorgung nicht gefährdet und dieser Schritt zur Überlebensfähigkeit des SVAR unumgänglich sei.

Die Kommunikation wurde von Regierungsrat und Verwaltungsrat gemeinsam geplant und durchgeführt:

- Am 26. April 2021 morgens informierte der Regierungsrat, vertreten durch die Regierungsräte Yves Noël Balmer, Paul Signer, Hansueli Reutegger sowie der gesamte Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung, das Personal.
- Am 26. April 2021 abends wurden die Mitglieder des Kantonsrates (unter Ausschluss der Öffentlichkeit) durch eine Vertretung des Verwaltungsrates und des Regierungsrates von der Schliessung in Kenntnis gesetzt.
- Am 26. April 2021 informierte man die Öffentlichkeit.
- Am 29. Juni 2021 genehmigte der Regierungsrat den Sozialplan, der an fünf Sitzungen ausgehandelt und von allen Vertragsparteien (SVAR-Verwaltungsrat, PEKO des SVAR, der Schweizer Berufsverband der Pflegefachpersonen [SBK], die Ostschweizer Sektion des Schweizerischen Verbands des Personals öffentlicher Dienste [VPOD] sowie die Sektion St.Gallen/Appenzell des Verbands Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte [VSAO]) am 21. Juni 2021 unterzeichnet worden ist.
- Am 31. Juli 2021 wurde aufgrund mangelnder Nachfrage und fehlendem Personal der Betrieb in Heiden eingestellt. Das Angebot des Notfalls wurde noch bis Ende 2021 von 8:00–18:00 Uhr aufrechterhalten, ebenfalls die Spezialsprechstunden.

Von der Schliessung des Spitals Heiden waren insgesamt 144 Mitarbeitende betroffen. Von den 66 Stellenangeboten in Herisau wurden 32 angenommen. Gemäss Stand Januar 2022 beanspruchten 16 Mitarbeitende Leistungen aus dem Sozialplan.

Am 6. Dezember 2021 bewilligte der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags 2022 einen zusätzlichen Kredit von 3.9 Mio. Franken zur Stabilisierung des SVAR. Vorausgegangen war am 11. November 2021 eine interne Informationsveranstaltung zur Lage des Spitalverbundes für die Mitglieder des Kantonsrates. Diese fand unter Ausschluss der Öffentlichkeit mit einer Delegation des Verwaltungsrates sowie des Regierungsrates statt.

Im nächsten Abschnitt wird aufgezeigt mit welchen Themen sich der Regierungsrat als Eigner und zugleich Aufsichtsbehörde in den letzten vier Jahren befasst hat.

Aktivitäten des Regierungsrates

Aufgrund der gemachten Erfahrungen, insbesondere aus dem Jahr 2016, hat der Regierungsrat neben der oben dargestellten Anpassung des Spitalverbundgesetzes folgende Schritte unternommen:

- Die Eignergespräche wurden intensiviert (viermal jährlich) und zusätzlich jährlich eine Sitzung mit dem gesamten Verwaltungs- und Regierungsrat eingeführt (seit 2017).
Vertreten bei den Eignergesprächen sind: Vorsteher DGS und DF sowie der Leiter des Amtes für Finanzen und das DGS-Departementssekretariat sowie eine Vertretung des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung (CEO, CFO) des SVAR. Im Zentrum dieser Gespräche standen nicht nur die finanzielle Entwicklung und strategische Fragen, sondern das Gefäss wurde auch zur Klärung von Differenzen genutzt, die sich auf operativer Ebene abspielen. Ausserdem deponierten die Regierungsräte hier ihre Beobachtungen in Bezug auf Führungskultur und Personalpolitik.
- Seit 2017 wird die SVAR-Thematik regelmässig an regierungsrätlichen Sitzungen aufgenommen.
- Die in der Öffentlichkeit kritisch kommentierte Führungs- und Personalpolitik des SVAR wurde im Regierungsrat insoweit thematisiert, als dass der Regierungsrat die eingereichten Sozialpläne (2018, 2021) zu genehmigen hatte, seine Funktion als Rekursinstanz wahrnahm (insgesamt hat er über 19 Rekurse entschieden) sowie die entsprechenden Anpassungen des Kaderreglements bewilligte.
- Ausserdem wurde unter externer Leitung eine Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des SVAR aus Vertreterinnen und Vertretern des SVAR sowie des Regierungsrates eingesetzt, um die strittigen Themen zwischen Regierungsrat und SVAR zu klären. Verschiedene Probleme konnten dort einvernehmlich geklärt werden, unter anderem die Überführung des PZA von der Miete ins Baurecht (2017–2020). Diese Arbeitsgruppe wurde 2020 aufgelöst.
- Im August 2020 hat man im DGS die Zuständigkeiten entflochten. Neu ist nur noch das Amt für Gesundheit für die Aufsicht und das Departementssekretariat für die Vertretung der Eignerinteressen zuständig.
- Der Regierungsrat gab zu jedem Kooperationsvorhaben des SVAR, im Rahmen eines Regierungsratsbeschlusses, seine eigene Position bekannt, auch dann wenn es «nur» um eine Kenntnisnahme ging. In den Stellungnahmen des Regierungsrates wird deutlich, dass die Einschätzungen zwischen betriebswirtschaftlicher (Position des SVAR) und gesundheitspolitischer Bewertung (Position des Regierungsrates) bei einzelnen Kooperationsvorhaben auseinander lagen.
- Der Regierungsrat hat nach länger andauernden Verhandlungen die vom Verwaltungsrat mehrmals angepasste Immobilienstrategie für das PZA Ende 2021 bewilligt.
- Im Februar 2020 wurde die «Absichtserklärung zur Zusammenarbeit in der Planung der stationären Gesundheitsversorgung zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Glarus und St.Gallen» dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt. Die Absichtserklärung dient unter anderem dazu, gemäss Regierungsprogramm 2020–2023 dem Ziel 11, die Handlungsmöglichkeiten des Kantons zur Dämpfung der Gesundheitskosten zu erweitern.

- Die Antwort auf das Postulat vom 31. August 2020 der Kommission Gesundheit und Soziales zur Evaluation des Spitalverbundgesetzes wurde im Januar 2022 zuhänden des Kantonsrates auf der kantonalen Website aufgeschaltet.
- Für die Weiterentwicklung der Immobilie Heiden wurde im Sommer 2021 eine regierungsrätliche Kommission mit einer Vertretung des Gemeinderates Heiden eingesetzt. Bereits im November 2021 wurde mit dem Betriebs-Zentrum Heiden ein Mietvertrag über die Nutzung der Küche vereinbart. Mitte November 2021 stellte der Regierungsrat der «Ärztegruppe Gesundheitszentrum Heiden» einen Letter of Intent zu und im Februar 2022 wurde mit dem «Medizinischem Ambulatorium Heiden AG» ein Mietvertrag über fünf Jahre abgeschlossen.
- Im Sommer überprüfte das Amt für Gesundheit in einem aufsichtsrechtlichem Verfahren, ob die Bedingungen des Leistungsauftrags des PZA – aufgrund verschiedener personeller Abgänge – noch erfüllt sind. Trotz einiger Einschränkungen bei den Qualitätsvorgaben versicherte der SVAR, den erhaltenen Leistungsauftrag zu erfüllen.

Beurteilung

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahre, so stellt die GPK fest, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten seiner Aufsichtspflicht gegenüber dem SVAR in engagierter Weise nachgekommen ist und einige Empfehlungen aus dem StwK-Bericht 2016 aufgenommen hat. Die Einschätzung des Regierungsrates und einer Mehrheit des Kantonsrates, dass ein grösserer Handlungsspielraum des Verwaltungsrates die Position des SVAR in einem volatilen Gesundheitsmarkt stärkt, lässt sich aufgrund der tatsächlichen Entwicklung nicht so einfach beantworten. Allerdings hält die GPK fest, dass es für den geordneten Schliessungsprozess von Vorteil war, dass die Kompetenz allein beim Regierungsrat lag.

Betrachtet man die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs- und Regierungsrat, so lassen sich verschiedene Ebenen benennen:

- Zusammenarbeit auf der Ebene der Aufsicht
- Zusammenarbeit auf Ebene des Eigners
- Zusammenarbeit auf operativer Ebene zwischen SVAR/Geschäftsleitung und zuständigen Ämtern.

Aufgrund der verschiedenen Gespräche kommt die GPK zum Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Verwaltungsrat des SVAR in einem widersprüchlichen Geflecht von gesundheitspolitischen Absichten, Eignerinteressen sowie betriebswirtschaftlichen Erfordernissen stattfindet. Auf der gesundheitspolitischen Agenda steht das Ziel einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung (siehe auch Regierungsprogramm 2020–2023). Als Eigner besteht das Interesse, den kantonalen Betrieb des SVAR zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen des KVG zielen darauf, im kompetitiven Gesundheitsmarkt einen sich selbst tragenden Betrieb sicherzustellen.

In diesem Zielkonflikt fehlt aus Sicht der GPK eine notwendige politische Debatte aller Verantwortlichen in der Öffentlichkeit über die politische Gewichtung der drei Perspektiven. So wurde seitens des SVAR (sowohl vom Verwaltungsrat als auch von der Personalkommission) die Frage gestellt, inwieweit sich Bevölkerung, Kantonsrat und Regierungsrat überhaupt mit ihrem eigenen Betrieb identifizieren und sich für diesen Betrieb einsetzen. Also welche politischen Anstrengungen der Kanton zur Sicherung des SVAR und damit einer bevölkerungsnahen Versorgung bereit ist zu unternehmen.

Finanzen

Betrachtet man die Entwicklung der letzten zehn Jahre, so wird deutlich, dass der SVAR schwarze Zahlen nur aufgrund der anfänglich hohen kantonalen Beiträge (bis zu 11 Mio. Franken) schreiben konnte. Der Wechsel zu deutlich niedrigeren Subventionen wäre für den SVAR, wenn überhaupt, nur mit einer längeren Übergangszeit verkraftbar gewesen. Ausserdem erscheint die in der Eigner-Strategie vorgegebene EBITDA-Marge von 8–12 % im

schweizerischen Vergleich als unangemessen. Diese bewegte sich im schweizerischen Durchschnitt laut Studie von PricewaterhouseCoopers AG zwischen 5,9 % und 6,5 % (vgl. Postulatsbericht).

Nach Ansicht der GPK hat der Eigner gerade über die Zusicherung von kantonalen Beiträgen einen Gestaltungsspielraum. Verfolgt man die Entwicklung der kantonalen Beiträge, so zeigt sich darin eine gewisse Ambivalenz gegenüber dem eigenen Betrieb. Gerade wenn man die Zahlen seit 2012 betrachtet wird sichtbar, dass der SVAR faktisch noch nie aus eigener Kraft (ohne kantonale Beiträge) eine angemessene EBITDA-Marge erwirtschaften konnte. Daher muss die Frage geklärt werden, ob für den SVAR eine EBITDA-Marge von 10 %, wie sie in der Studie von PricewaterhouseCoopers AG vorgeschlagen wird, überhaupt erreichbar ist. Falls dies nicht möglich ist, muss sich der Eigner (Regierungs- und Kantonsrat) fragen, welche kantonalen Beiträge der SVAR mittelfristig benötigt, wenn man die Existenz und die Qualität des Betriebes garantieren will. Die GPK sieht hier politischen Klärungsbedarf.

Besetzung Verwaltungsrat

Die Bestellung des Verwaltungsrates ist ein weiteres Instrument, über das der Regierungsrat Einfluss nehmen kann. Ideal ist es, wenn im Verwaltungsrat ein breites Spektrum an Fachkompetenzen (somatische Medizin, Psychiatrie, Pflege, Ökonomie, Organisations- und Führungserfahrung, politische Affinität) vertreten ist und zwar durch Persönlichkeiten, die zu überzeugen vermögen. Die GPK hat keine Grundlagen, um sich ein Urteil bilden zu können, wie nah die aktuelle Besetzung diesem Ideal kommt. Sie stellt jedoch fest, dass der Verwaltungsrat sich mit einem hohen zeitlichen Engagement für den SVAR und die Bewältigung verschiedener Krisen eingesetzt hat. Es erscheint der GPK wichtig, dass die beiden Schlüsselstellen (Verwaltungsratspräsidium und CEO) möglichst bald besetzt werden.

Kooperationen

Die GPK begrüsst, dass die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und Regierungsrat seit 2017 deutlich intensiver geworden ist. Ein Bereich, in dem bei den Parteien unterschiedliche Vorstellungen bestanden, betrifft die verschiedenen Bemühungen um Kooperationen des SVAR. Es gab Differenzen im Verständnis darüber, bei welchen Kooperationen eine Informations- bzw. Anhörungs- oder Genehmigungspflicht besteht. Im Unterschied zur alten Eignerstrategie, in welcher formuliert ist, dass für Kooperationen eine vorgängige Zustimmung des Regierungsrates notwendig ist, wird diese laut SVAR-Gesetz nicht mehr benötigt. Hier sollte die zukünftige Eignerstrategie sich klar am revidierten Gesetz orientieren.

In der Einschätzung, welche Kooperationen/Fusionen für den SVAR sinnvoll sind, stehen sich unterschiedliche Interessenslagen seitens Regierungs- und Verwaltungsrat gegenüber. So kann eine Kooperation mit einem ausserkantonalen Anbieter zwar betriebswirtschaftlich und fachlich sinnvoll, für eine überregionale kantonale Zusammenarbeit jedoch kontraproduktiv sein. Der SVAR hat laut Gesetz die Freiheit Kooperationen mit anderen Anbietern abzuschliessen, ohne übergeordneten gesundheitspolitische Interessen des Kantons zu berücksichtigen.

Insgesamt stellt die GPK fest, dass sich, trotz verschiedener Herausforderungen und punktuell unterschiedlichen Einschätzungen zwischen Regierungs- und Verwaltungsrat, eine konstruktiv-kritische Zusammenbeitskultur entwickelt hat.

Organisationskultur

Die GPK hat den Eindruck gewonnen, dass Verwaltungsrat und Geschäftsleitung die gravierenden Sparvorgaben ihrer eigenen Strategie in erster Linie über strukturelle Anpassungen (Personalabbau, Zentralisierungen, Auslagerungen von Dienstleistungen) wahrgenommen und dabei Fragen von Organisations- und Führungskultur möglicherweise vernachlässigt haben. Eine auch in der Öffentlichkeit immer wieder diskutierte Frage ist, inwieweit das Personal angemessen einbezogen worden ist. Die GPK stellt fest, dass zwischen der gewählten Personalkommission und der Geschäftsleitung zweimal pro Jahr und mit einer Vertretung des Verwaltungsrates einmal pro

Jahr ein Austausch stattfindet. Aufgrund verschiedener Gespräche hat die GPK jedoch den Eindruck, dass ein proaktiver Einbezug des Personals bei der Lösung von Problemen bisher zu wenig stattgefunden hat. Hier besteht noch Entwicklungspotential.

Auch wenn der Regierungsrat aufgrund seiner eigenen Kenntnisse und aufgrund von Hinweisen aus dem Umfeld Fragen der Organisationskultur in den Eignergesprächen thematisiert hat, sind aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen seine Einflussmöglichkeiten sehr gering. Nur als Rekursinstanz kann er in diesem Bereich seine Aufsicht wahrnehmen, was er nach Ansicht der GPK getan hat.

Immobilienstrategie PZA

Auf der Ebene der operativen Zusammenarbeit hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der PZA-Immobilienstrategie seitens Regierungs- und Verwaltungsrat als mühsam erlebt worden ist. Nur so ist zu erklären, dass trotz der Dringlichkeit des Geschäftes die Umsetzung der Strategie mehrmals verschoben werden musste. Auch wenn die Verzögerung letztlich aufgrund der Entwicklung Vorteile mit sich bringt, müssen sich beide Parteien fragen lassen, wann Probleme, die auf der operativen Ebene zu Schwierigkeiten führen, zur Chefsache erklärt werden sollten.

Reorganisation des DGS

Die GPK begrüsst, dass die Aufsichtsfunktion des Eigners seit 2020 neu dem Departementssekretariat zugeordnet ist und von der Aufsicht über das Spitalwesen durch das Amt für Gesundheit getrennt wurde.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- ein realistisches Finanzierungsmodell für den SVAR auszuarbeiten, um eine politische Debatte über eine zukünftige Ausfinanzierung des SVAR führen zu können
- zu prüfen, inwieweit die im SVAR-Gesetz definierten Handlungsspielräume des SVAR auch in Zukunft bei einer überregionalen gesundheitspolitischen Zusammenarbeit zielführend sind.

Die GPK regt an, in der neuen Eignerstrategie auch qualitative Zielvorgaben für die Führungskultur festzulegen.

3.4 Zweckverbände und andere Zusammenarbeitsformen der Gemeinden

Einleitung

Die GPK hat sich in ihrem Bericht 2020 dem Thema Aufsicht des Regierungsrates bzw. der Departemente über die Gemeinden gewidmet. Dabei prüfte sie Bereiche aus den Departementen DIS und DGS. Sie hat angekündigt, die Prüfung im Jahr 2021 auf andere Bereiche auszuweiten.

Die Gemeinden können Aufgaben autonom erfüllen oder gemeinsam angehen und dafür Zweckverbände gründen oder andere vertragliche Zusammenschlüsse vereinbaren. Die GPK hat sich entschieden, im Jahr 2021 die Aufsicht über Zweckverbände oder andere Zusammenarbeitsformen der Gemeinden näher zu betrachten.

Sachlage

Grundlagen

Die Gemeinden, Zweckverbände, andere Körperschaften und kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts unterstehen gemäss Art. 41 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11) der Aufsicht des Regierungsrates. Gemeinden können sich zur Erfüllung einer oder mehrerer Gemeindeaufgaben zusammenschliessen. Die Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Kanton und der Gemeinden unter sich ist in Art. 28–38 des Gemeindegesetzes ausführlich geregelt. Es sind verschiedene Formen von Zusammenschlüssen möglich (Art. 30 Gemeindegesetz). Die Form des Zweckverbandes ist gesetzlich detailliert geregelt. Für dessen Entstehung ist die Zustimmung aller Gemeinden zu den Statuten und deren Genehmigung durch den Regierungsrat nötig. Die Änderung der Statuten bedarf ebenfalls der Zustimmung des Regierungsrates. Organe des Zweckverbandes sind die Delegiertenversammlung, der Vorstand und die Kontrollstelle. Andere öffentlich-rechtliche Verträge zur Zusammenarbeit sind

vom Regierungsrat nur zu genehmigen, wenn sie mit ausserkantonalen Körperschaften und Anstalten geschlossen werden oder wenn die Genehmigungspflicht spezialgesetzlich verankert ist (z.B. Berufsbeistandschaften im EG zum ZGB, bGS 211.1).

Der Kanton verfügt über kein departementsübergreifendes, aktuelles Verzeichnis aller Zweckverbände und ihrer Statuten. Eine nicht aktuelle Zusammenstellung, die für das Regierungsprogramm 2002–2007 gemacht wurde, zeigt, dass Zweckverbände vor allem in den Bereichen Feuerwehr, Entsorgung der Siedlungsabfälle, Abwasserreinigung, Wasserversorgung, Bildung, Gesundheit und Soziales vorkommen.

Aufsicht

Die Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden, zu der auch Aufgaben gehören, die durch Zweckverbände oder andere Zusammenschlüsse erfüllt werden, kann auf Gemeindeebene durch die Geschäftsprüfungskommissionen und auf Kantonsebene – wie erwähnt – durch den Regierungsrat erfolgen. Das DIS ist für die Aufsicht über die Gemeinden und damit auch die Zweckverbände zuständig. Gegenstand dieser allgemeinen Aufsicht sind die Organisation sowie Verfahrens- und Finanzfragen. Daneben besteht die Fach- bzw. Sachaufsicht, die durch die entsprechenden Departemente wahrgenommen wird. Gemäss Auskunft des DIS nutzt das DIS bzw. der Regierungsrat als präventives Aufsichtsmittel die Genehmigung der Statuten bzw. die Genehmigung von Statutenänderungen der Zweckverbände. Repressive Aufsichtsmittel sind die Behandlung von Rekursen gegen Verfügungen der Organe von Zweckverbänden und aufsichtsrechtliche Massnahmen. Die Fach- oder Sachaufsicht obliegt den Departementen. Während die Genehmigung von Statuten oder Statutenänderungen immer wieder auf der Traktandenliste des Regierungsrates stehen, erinnert sich die zuständige Person im DIS an keinen Rekurs oder eine Aufsichtsbeschwerde im Zusammenhang mit Zweckverbänden in den letzten Jahren.

Die GPK hat sich in drei Departementen erkundigt, wie die Fach- bzw. Sachaufsicht über Zweckverbände wahrgenommen wird:

Im DBV finden sich vor allem Zweckverbände im Umwelt- und Gewässerschutzbereich, wie z.B. der Zweckverband Kehrrechtverwertung Rheintal, die A-Region oder der Abwasserverband Altenrhein. Oft umfassen die Verbände Gemeinden aus verschiedenen Kantonen. Das DBV sieht in der Genehmigung der Statuten der Zweckverbände durch den Regierungsrat das primäre Aufsichtsmittel. Den Rahmen bildet dabei – gemäss Auskunft des DBV – die allgemeine Aufsichtsfunktion des Regierungsrates über die Gemeinden, die vor allem die Überprüfung der Gemeindetätigkeit auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht beinhaltet. Das kantonale Umwelt- und Gewässerschutzgesetz wiederholt und erweitert die Genehmigungspflicht des Regierungsrates auf Vereinbarungen und Vollzugsbestimmungen von Zweckverbänden. Das DBV geht davon aus, dass die kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen ihre Aufsichtsfunktion bei den Zweckverbänden wahrnehmen, es kann dies jedoch nicht wirklich beurteilen.

Nach Auskunft des DGS bestehen mehrheitlich vertraglich vereinbarte Zusammenarbeitsformen der Gemeinden, insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich. Meist ist die Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlichen Verträgen geregelt, so z.B. bei der Beratungsstelle für Flüchtlinge in Herisau (Sitzgemeindemodell) oder den Sozialen Diensten Appenzeller Mittelland (Sitzgemeindemodell). Die Sozialen Dienste Vorderland sind demgegenüber ein privatrechtlicher Verein. Das DGS kennt die entsprechenden Verträge nicht oder nur unvollständig und übt keine inhaltliche Aufsicht aus.

Im Bereich des DBK finden sich z.B. Zweckverbände und vertragliche Zusammenarbeitsformen bei den Musikschulen und bei Primar- und Oberstufen. Durch die Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat erlangt der Zweckverband die Rechtspersönlichkeit. Die Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung sieht vor, dass Vereinbarungen, welche eine Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich Volksschule regeln, ebenfalls vom Regierungsrat zu genehmigen sind, selbst wenn sie keine Zweckverbände sind. Im Rahmen der Qualitätsprüfungen

der Volksschulen beaufsichtigt das DBK auch Schulen von Gemeinden, die durch mehrere Gemeinden geführt werden.

Die GPK klärte beim Rechtsdienst des Kantons ab, ob die Möglichkeit besteht, die Aufsichtstätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden und allenfalls der internen Kontrollstellen über die Zweckverbände und andere Zusammenschlüsse zu evaluieren. Da die Informations- und Einsichtsrechte der kantonsrätlichen GPK nur gegenüber Behörden und Organisationen bestehen, die ihrer Oberaufsicht unterstehen, kann sich die GPK gegenüber den Gemeindebehörden nicht auf ihre Rechte berufen und musste daher auf eine entsprechende Prüfung verzichten.

Erfahrungen aus den Gemeinden zeigen, dass die kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit professionellen Revisionsstellen wahrnehmen. Ob dabei auch Zweckverbände oder auf vertraglicher Basis vereinbarte Zusammenarbeitsformen zwischen Gemeinden in finanzieller und/oder fachlicher Hinsicht regelmässig geprüft werden, entzieht sich der Kenntnis der GPK.

Beurteilung

Wie die GPK bereits im Bericht 2020 festgestellt hat, wird die Gemeindeautonomie in Appenzell Ausserrhoden hoch gewichtet. Die Gemeinden bewältigen ihre vielfältigen und teilweise komplexen Aufgaben oft durch Zusammenschlüsse in Form von Zweckverbänden oder anderen öffentlich-rechtlichen Vertragsformen.

Die Aufsicht über Zweckverbände ist mehrstufig konzipiert. In erster Linie zuständig sind die eigenen Kontrollstellen der Zweckverbände, die zum Teil auch externe Revisionsfirmen zuziehen und sich vor allem auf die Prüfung der Finanzen konzentrieren. Es ist daher anzunehmen, dass die Aufsicht über die Zweckverbände in finanzieller Hinsicht gewährleistet ist. Ob die Kontrollstellen auch eine qualitative Aufsicht/Prüfung der Geschäftstätigkeit ausüben, entzieht sich der Kenntnis der GPK.

Eine eigene Aufsichtsfunktion kommt nach Ansicht der GPK auch den Geschäftsprüfungskommissionen der in einem Zweckverband organisierten Gemeinden zu. Wegen ihrer eingeschränkten Prüfmöglichkeiten kann die GPK die Kontrolltätigkeit der kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen zwar nicht beurteilen, sie vermutet aber, dass diese bei Zweckverbänden kaum wahrgenommen wird.

Der Regierungsrat und die Departemente üben die ihnen vom Gesetz bei den Zweckverbänden auferlegte Aufsicht aus, indem die gesetzlich vorgegebene Genehmigung von Statuten bzw. Statutenänderungen erfolgt (präventive Aufsicht) und die Rechtsmittel bearbeitet werden (repressive Aufsicht). Die Zweckverbände selbst erlassen in der Regel keine anfechtbaren Verfügungen. Die repressive Aufsicht kann daher nicht wahrgenommen werden und der Regierungsrat kann die tatsächliche Aufgabenerfüllung durch die Zweckverbände aufgrund dieses Mittels nicht beurteilen. Die Interpretation der Fach- bzw. Sachaufsicht über die Zweckverbände durch die Departemente ist uneinheitlich und es ist unklar, ob sich die Departemente ihrer fachlichen Aufsichtsfunktion bewusst sind.

Die GPK erwartet, dass der Kanton bzw. der Regierungsrat sich in seiner im Gemeindegesetz verankerten Aufsichtsfunktion über Gemeinden und Zweckverbände nicht nur auf die präventive und repressive Aufsicht beschränkt, sondern auch eine allgemeine, aktive Aufsicht wahrnimmt. Möglich wären stichprobeweise Inspektionen oder Qualitätskontrollen, wie sie beispielsweise das DBK im Bereich Volksschule auch bei den in Zweckverbänden organisierten Schulen vornimmt. Ausserdem regt die GPK an, dass sich der Regierungsrat Gedanken macht über die Gestaltung der Aufsicht über Zusammenschlüsse von Gemeinden zur Erfüllung von Aufgaben, die nicht als Zweckverbände organisiert sind.

Die GPK erwartet, dass der Kanton eine aktuelle Gesamtübersicht über alle Zweckverbände und deren Statuten erstellt. Ausserdem sollte der Regierungsrat prüfen, ob bei der Genehmigung der Statuten nicht ein Bewilligungsvorbehalt gemacht werden sollte, wenn die Aufsicht in den Statuten nicht geregelt ist. Sinnvoll wäre auch eine

Zusammenstellung aller anderen Zusammenschlüsse von Gemeinden, die auf öffentlich-rechtlichen oder privaten Verträgen basieren.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt

- eine Zusammenstellung aller Zweckverbände und deren Statuten durch das DIS
- die Zusammenstellung aller vertraglichen Zusammenschlüsse von Gemeinden.

3.5 Staatsanwaltschaft

Einleitung

Die Oberaufsicht des Kantonsrates hat sich im Jahr 2018 letztmals mit der Staatsanwaltschaft befasst. Die StwK kam damals in der Beurteilung zum Schluss, dass eine spürbare Verbesserung der Situation nur durch eine Aufstockung des Personalbestandes möglich sei². Die Tatsache, dass in den Jahren 2019–2022 zwei Staatsanwälte und der leitende Staatsanwalt pensioniert wurden resp. werden, nahm die GPK zum Anlass, die Staatsanwaltschaft nochmals zu thematisieren. Sie führte dazu Gespräche mit dem Leitenden Staatsanwalt und dem zuständigen Regierungsrat.

Sachlage

Aufsicht

Die administrative Aufsicht über die Staatsanwaltschaft hat der Regierungsrat bzw. der Vorsteher des DIS inne. Die fachliche Aufsicht erfolgt durch die Gerichte (Kantons- und Obergericht). Die GPK ist als Oberaufsicht nur für den organisatorischen/administrativen Teil zuständig. Die Aufsicht des DIS findet durch vierteljährliche Rapporte der Staatsanwaltschaft an den Departementsvorsteher statt. Die Berichte zeigen die aktuelle Belastung bzw. die Fallzahlen und andere Herausforderungen auf. Nach Ansicht des Leitenden Staatsanwaltschaft wird die Aufsicht sinnvoll und pragmatisch gehandhabt.

Personelles / Ressourcen

Bei der Staatsanwaltschaft findet ein Generationenwechsel statt, der mit einer Reorganisation einhergeht. Diese ist zurzeit im Gang und sollte 2022 mit dem Amtsantritt des bereits gewählten neuen Leitenden Staatsanwaltes abgeschlossen werden. Es besteht neu ein klares Organigramm mit Gliederung und Zuordnungen, sodass jede und jeder Mitarbeitende seine Kompetenzen kennt. Der Personalbestand der Staatsanwaltschaft besteht aus:

- acht Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (700 %)
- zwei Ermittlerinnen (150 %)
- vier Mitarbeitenden im Sekretariat (330 %)
- zwei Jugendanwältinnen und Jugendanwälten (130 %) und einem juristischen Praktikanten
- einem Sozialarbeiter sowie einem sozialarbeiterischen Praktikanten
- einem zusätzlichen Teilzeitsekretariat und einer Sekretariatslehrstelle (insgesamt 380 %)

Der gesamte Personalbestand der Staatsanwaltschaft ist von 1'310 % im Jahr 2019 auf 1'690 % im Jahr 2021 gestiegen. Dabei wurde wegen der stark steigenden Fallzahlen (vgl. nachfolgende Tabelle) vor allem auch im Bereich Cyber- und Wirtschaftskriminalität auf Spezialisierungen gesetzt. Der Mangel an Fachkräften in diesem Bereich ist jedoch hoch. Die Staatsanwaltschaft von Appenzell Ausserrhoden arbeitet daher eng mit dem Kanton St.Gallen zusammen und möchte diese interkantonale Zusammenarbeit weiter ausbauen.

² StwK-Bericht 2018 S. 48

Entwicklung der Fallzahlen

Jahr	U-Fälle	SV-Fälle	E-Fälle	andere (Rechtshilfen etc.)
1985*	800	1'200	300	80
2011	1'154	1'526	627	48
2020	1'435	2'501	417	89
2021**	1'550	2'300	400	80

* für 1985 fehlen die detaillierten Zahlen

** Die Zahlen für 2021 stützen sich auf die Zahlen Ende Oktober 2021 (1'282/1'827) und sind Hochrechnungen bzw. Erwartungswerte.

Als grosse Herausforderung sieht die Staatsanwaltschaft die Bearbeitung der Fälle der Wirtschafts- und Cyberkriminalität (Internetbetrug/Covid-19-Kreditbetrug etc.). Da die Täterschaft oft international agiert, sind die Untersuchungen sehr aufwändig. Die interkantonale Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit mit Behörden auf Bundesebene und die Vernetzung sind daher entscheidend. Die Thematik wird auf verschiedenen Ebenen diskutiert, so sind auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie das Bundesamt für Justiz aktiv in der Suche nach Lösungen für die aktuellen Herausforderungen.

Legende:

U-Fälle: Strafverfahren aus dem Bereich des Strafgesetzbuches (z.B. Tötungsdelikte, Drohungen, Körperverletzungen, etc.) und allen Bereichen des Nebenstrafrechts (z.B. Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz oder das Umweltschutzgesetz) mit Ausnahme der Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz.

SV-Fälle: Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz (SVG)

E-Fälle: Alle Verfahren, bei denen die Täterschaft unbekannt ist (z.B. ein Einbruchdiebstahl mit unbekannter Täterschaft). Diese Verfahren werden sistiert (vorläufig eingestellt) und wieder aufgenommen, wenn die Täterschaft ermittelt werden kann.

Zusammenarbeit mit der Polizei

Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird von Seiten der Staatsanwaltschaft als gut bezeichnet. Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft zeigt sich auch bei der Polizei ein Mangel an Spezialisten in den Ermittlungsbereichen der Kriminalpolizei (Cyber- und Wirtschaftskriminalität). Dies führte dazu, dass bei der Staatsanwaltschaft die neue Funktion der Ermittlerin eingeführt wurde.

Staatsanwaltschaft und Gerichte

Sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch bei den Gerichten sind an Schlüsselstellen personelle Wechsel erfolgt oder werden im nächsten Jahr erfolgen. Es ist ein Generationenwechsel im Gang. Der regelmässige Meinungsaustausch zwischen den beiden Institutionen wurde coronabedingt sistiert. Personalengpässe bei den Gerichten führen nach Aussagen der Staatsanwaltschaft zu einem Stau bei der Anhandnahme/Zitierung der Fälle, bei der Begründung von Urteilen und bei der Bearbeitung von Beschwerden.

Aus verschiedenen Gesprächen, welche die GPK mit Mitgliedern von Kantons- und Obergericht sowie mit der Staatsanwaltschaft führte, geht hervor, dass die Beteiligten Probleme in der Zusammenarbeit/im Zusammenwirken sehen, diese jedoch unterschiedlich verorten. Die Differenzen zeigen sich seit Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 vor allem bei der Umsetzung des Unmittelbarkeitsprinzips, das heisst Gerichte und Staatsanwaltschaft sind sich teilweise nicht einig, wer Beweise erheben soll/muss. Diese Uneinigkeit kann zu Rückweisungen von Fällen der Gerichte an die Staatsanwaltschaft führen. Gemäss Aussagen der Staatsanwaltschaft erfolgt die Rückweisung oft so spät, dass Beweiserhebungen nicht mehr sinnvoll nachgeholt werden können.

Beurteilung

Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ist im DIS wenig formal, aber sinnvoll geregelt und wird pragmatisch umgesetzt. Die neue Organisation bei der Staatsanwaltschaft erscheint der GPK nachvollziehbar und angemessen. Die GPK begrüsst, dass der notwendige Ausbau der Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft mit Spezialisierungen einhergeht. Der Personalausbau ist aufgrund der steigenden Fallzahlen gerechtfertigt, wobei zu beachten ist, dass nicht nur die Anzahl, sondern vor allem die Komplexität der Fälle für den Personalbedarf entscheidend ist. Ob im

Bereich der Polizei die bestehenden Ressourcen optimal genutzt werden, kann die GPK aufgrund der geführten Gespräche nicht beurteilen.

Angesichts der stetig steigenden Fallzahlen und der Komplexität der Fälle begrüsst die GPK die Bemühungen der Staatsanwaltschaft um eine noch engere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen im Bereich Cyber- und Wirtschaftskriminalität. Es erscheint der GPK wichtig, die Entwicklung der Kriminalitätsbekämpfung genau zu verfolgen und immer wieder zu prüfen, welche Leistungen der Kanton eigenständig und welche er nur im Verbund mit Nachbarkantonen erbringen kann.

Staatsanwaltschaft und Gerichte sind zwei voneinander unabhängige Institutionen. Trotzdem ist es nach Ansicht der GPK sinnvoll, den regelmässigen Austausch zu pflegen, um unterschiedliche Erwartungen und Vorstellungen (z.B. bei der Umsetzung des Unmittelbarkeitsprinzips) zu klären. Dies könnte in beiden Institutionen einen effizienten Verfahrensablauf begünstigen.

3.6 Nachprüfungen

3.6.1 Informatikbeschaffung: Schuladministrationssoftware «Educase»

Einleitung

Im Bericht 2021 wurde von der GPK am Beispiel der Schulverwaltungssoftware Educase der Prozess der Softwarebeschaffung detailliert angeschaut und beurteilt. Im Zentrum standen dabei folgende Bereiche:

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

Im Sinne einer Nachprüfung analysierte die GPK den Prozess der weiteren Projektbearbeitung auf der Basis des Abnahmeprotokolls per 31. Juli 2020. Im Abnahmeprotokoll wurden 55 Mängel festgehalten, die im Rahmen der Gewährleistungsfrist per 31. Juli 2021 durch die Anbieterin Base-Net Education AG behoben werden sollten. Die GPK führte dazu drei Gespräche mit den an der Umsetzung beteiligten Verantwortlichen.

Sachlage

Für die Phase der Mängelbehebung wurde die Projektstruktur überführt in eine Steuergruppe, präsiert durch den Leiter des Amts für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung und mit je einer Vertretung der Kantonsschule Trogen, des Berufsbildungszentrums Herisau (BBZ), der AR-Informatik AG (ARI) und der Base-Net Education AG. Der ursprüngliche Projektvertrag wurde abgelöst durch Betriebsverträge mit den beiden Schulen und der ARI.

Die operativen Schritte erfolgten ab August 2020 unmittelbar zwischen der Base-Net Education AG und den Vertretungen der beiden Schulen. Im Zentrum stand die Behebung der Mängel, um eine operative Funktionalität der Software für die beiden Schulen zu erreichen. Investitionen für die Weiterentwicklung der Software waren nicht vorgesehen.

Die Performance von Educase per 31. Juli 2021 wurde von allen kantonalen Projektinvolvierten als ungenügend eingestuft. Das Klassenmanagement beispielsweise wird am BBZ und der Kantonsschule neben Educase auch noch mit Excel oder anderen Anwendungen parallel geführt.

Nach wie vor werden viele personelle Ressourcen für den operativen Betrieb der Software gebunden. Das Vertrauen in den Anbieter ist durch wiederholte Nichteinhaltung von Terminen und Qualität der Leistung

angeschlagen. Der Vorsteher des DBK beurteilt die Entwicklung als «sehr bedenklich». Durch die rechtliche Bindung im Rahmen des laufenden Vertrages mit der Base-Net Education AG sind die Handlungsmöglichkeiten jedoch eingeschränkt. Die Kündigungsfrist per Ende Dezember beträgt ein Jahr, was bei einer allfällig beschlossenen Trennung vom Anbieter eine lange Bindung darstellt. Zum Zeitpunkt der Berichtserstattung läuft eine weitere Nachbesserungsfrist, für die jedoch noch kein Datum festgelegt ist. Im November 2021 wurde der Gesamtregerungsrat über die Entwicklung in Kenntnis gesetzt. Es wird versucht, die Verbindlichkeit und damit die Terminezurelässigkeit mit Base-Net Education AG zu erhöhen. Alle Involvierten des Projektes schätzen die Wahrscheinlichkeit, dass die Software innert nützlicher Frist für beide Schulen zuverlässig und effizient funktionieren wird, als gering ein.

Beurteilung

Die Situation im Bereich der Implementierung der Schuladministrationssoftware Educase präsentierte sich auch nach Ablauf der Gewährleistungsfrist als unbefriedigend. Grundfunktionen für das Klassenmanagement und die Administration funktionieren unzuverlässig und sind sehr zeitaufwändig. Trotz Mängelbehebung sind weiterhin Fehlfunktionen vorhanden, die ein alltagstaugliches Arbeiten erschweren oder gar verunmöglichen. Die Steuergruppe nimmt ihre Verantwortung nach Ansicht der GPK wahr. Der Departementsvorsteher ist über den aktuellen Stand informiert, nimmt die Anliegen der Steuergruppe auf und kommt diesbezüglich seiner Aufsichtspflicht nach.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt, die weitere Entwicklung kritisch zu analysieren und bereits jetzt ein Ausstiegsszenario zu prüfen.

3.6.2 Entschädigungen von Verwaltungsrats- und Verwaltungskommissionsmitgliedern in kantonalen Anstalten

Einleitung

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist Mit- bzw. Mehrheitseigentümer von verschiedenen öffentlich-rechtlichen Anstalten, welche von Verwaltungsräten oder Verwaltungskommissionen beaufsichtigt und geführt werden. Die Entschädigung der Verwaltungsrats- und -kommissionsmitglieder führt in den Debatten des Kantonsrates regelmässig zu Fragen und Bemerkungen. Die GPK hat dies zum Anlass genommen, einerseits die Rechtmässigkeit der Entschädigungen durch die Finanzkontrolle prüfen zu lassen, dem Kantonsrat aber auch einen Überblick über die Entschädigungen in den folgenden Institutionen aufzubereiten:

- Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)
- Assekuranz Appenzell Ausserrhoden (AAR)
- AR Informatik AG (ARI)
- Sozialversicherungsanstalt Appenzell Ausserrhoden (SOVAR)
- Pensionskasse AR (PKAR)

Sachlage

Die Rechtsform der Institution, die Bezeichnung der Aufsichtsorgane und die Zuständigkeit für die Festsetzung der Entschädigung wurden den Gesetzen entnommen und unterscheiden sich für die einzelnen Institutionen wie folgt:

Institution	Rechtsform	Bezeichnung	Entschädigung geregelt durch
SVAR	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Verwaltungsrat (Art. 3 SVARG)	Regierungsrat (Art. 12 SVARG)
ARI	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit	Verwaltungsrat (Art. 17 eGovG)	Generalversammlung (Art. 16 eGovG)
AAR	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Verwaltungsrat (Art. 4 Assekuranzgesetz, bGS 862.1)	Regierungsrat (Art. 4 Assekuranzgesetz)
SOVAR	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Verwaltungskommission (Art. 2 EG AHVG/IVG, bGS 831.1)	Regierungsrätliche Verordnung
PKAR	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Verwaltungskommission (Art. 10 Gesetz über die Pensionskasse, bGS 142.22)	Verwaltungskommission (Art. 51a Abs. 4 BVG)

Der Regierungsrat des Kantons regelt die Entschädigungen für SVAR, AAR und SOVAR direkt. Bei der ARI ist der Regierungsrat als 50 %-Eigner indirekt bestimmend, während die Verwaltungskommission der PKAR die Entschädigung gemäss des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) selbst regelt und der Regierungsrat nur insofern mitbestimmen kann, als dass er einen Vertreter in die Kommission delegiert.

Die Finanzkontrolle hat die aufgeführten Einheiten im Jahr 2020 geprüft, stellt die gesetzliche Rechtmässigkeit der Entschädigungen für 2019 fest und hat einzelne Empfehlungen in Bezug auf das Interne Kontrollsystem und Ausweis der Entschädigungen in den Geschäftsberichten der verschiedenen Institutionen angebracht.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Höhe der Entschädigungen in TCHF, unterteilt in eine jährliche Pauschale (unabhängig der Anzahl Sitzungen), variable Entschädigungsansätze pro Tag und Halbtage, sowie die Totalentschädigung an die einzelnen Gremien:

Institution	Pauschale / Jahr in TCHF		Variabel in TCHF pro		Total Entschädigungen in TCHF gesamtes Gremium 2019			
	Präsident	Mitglied	Halbtage	Tag	Pauschal	Variabel	Spezial	Gesamt
SVAR	35.0	14.0	0.5	1.0	137.0	53.0		190.0
ARI	24.0	8.0	0.5	0.8	62.0	13.0	25.0	100.0
AAR	6.0	2.5	0.5	1.0	14.0	18.0		32.0
SOVAR	6.0	2.5	0.5	1.0	16.0	14.0	11.0	40.0
PKAR	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	21.0	13.0	31.0

In der Spalte mit der Überschrift «Spezial» weisen die Institutionen ARI und SOVAR Sonderaufwände für die Suche eines neuen Verwaltungsratspräsidiums (ARI) und einer neuen Geschäftsführung (SOVAR) aus. Die Spezialausgaben bei der PKAR umfassen insbesondere Kosten für Weiterbildungskurse der Kommissionsmitglieder.

Alle Organisationen verfügen über ein eigenes Spesenreglement, diejenigen von SOVAR und AAR wurden mit einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt.

Beurteilung

Die Auszahlung der Entschädigungen ist in allen Institutionen rechtmässig erfolgt. Die Darstellung über die Höhe der Entschädigungen zeigt auf, dass pro Institution unterschiedliche Entschädigungsstrukturen angewandt werden. Die GPK stellt fest, dass sich die Vergütungen insbesondere im Verhältnis von pauschalen zu variablen Anteilen pro Institution substantiell unterscheiden. In der Höhe der jährlichen Pauschalen unterscheiden sich die Institutionen ARI und AAR/SOVAR in einer Ausprägung, welche die GPK nicht nachvollziehen kann. Hier wäre es hilfreich, wenn seitens des Regierungsrates eine Erklärung für die unterschiedlichen Ansätze zur Verfügung gestellt würde.

Die GPK stellt fest, dass die aufgeführten Institutionen in der Gestaltung der Spesenregelungen nicht zwingend an das kantonale Personalgesetz gebunden sind (gemäss Art. 1^{bis} des Reglements über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit, bGS 142.211.1) und daher eigene Spesenregelungen erlassen haben. Die Prüfung der Spesenregelungen zeigt, dass die Regelungen wohl im Rahmen der Norm liegen, jedoch uneinheitlich sind und von denjenigen der kantonalen Verwaltung abweichen können. Eine Harmonisierung der Spesenregelungen müsste auf dem Gesetzesweg angegangen werden, wäre jedoch bei der Verwaltungskommission der PKAR aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben formal nicht durchsetzbar.

3.6.3 Preisgestaltung der AR-Informatik AG gemäss eGov

Einleitung

Die Preisgestaltung bzw. die Wettbewerbsfähigkeit der ARI gibt im Kantonsrat immer wieder Anlass zu Diskussionen. Die GPK nahm dies im Rahmen der Oberaufsicht zum Anlass, den Prüfbericht der Finanzkontrolle entsprechend zu würdigen. Gemäss Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes über eGovernment und Informatik (eGovG, bGS 142.3) hat die Finanzkontrolle den Auftrag, die Preisgestaltung der ARI periodisch zu prüfen. Art. 9 Abs. 1 eGovG gibt vor, dass die ARI ihre Leistungen zu kostendeckenden, marktgerechten und transparent gestalteten Preisen erbringt. Auf dieser Grundlage hat der Verwaltungsrat der ARI Grundsätze der Kalkulation und Preispolitik beschlossen. Die Prüfung durch die Finanzkontrolle findet regelmässig statt.

Sachlage

Dem gesetzlichen Prüfauftrag ist die Finanzkontrolle letztmals im Sommer 2021 nachgekommen und hat dabei die Preisgestaltung für den Basisbedarf im Jahr 2020 geprüft. Es wurde die Umsetzung und Einhaltung der Grundsätze der Kalkulation und Preispolitik sowie die Systematik der Kalkulation nachvollzogen und die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Preisgestaltung überprüft. Die Herleitung der Preise wurden stichprobenweise überprüft und die Resultate einer durch die ARI in Auftrag gegebenen Benchmark-Analyse der Kosten von 2020 eingeordnet.

Beurteilung

Aufgrund der Prüfung kommt die Finanzkontrolle zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die durch den Verwaltungsrat vorgegebenen Grundsätze wurden bei der Kalkulation der für 2022 budgetierten Preise umgesetzt bzw. eingehalten.
- Die Preise 2020 waren kostendeckend.
- Die Gestaltung der Preise ist transparent und die Preise werden in der kommunizierten Form berechnet.
- Die uns zugestellte Benchmark-Analyse mit zwei anderen Kantonen zeigt, dass die Produktionskosten der angebotenen elektronischen Arbeitsplätze 2020 deutlich unter dem Durchschnitt der verglichenen Unternehmen liegen.
- Aufgrund der Benchmark-Analyse und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die ARI nach dem Submissionsrecht beschafft, bestehen keine Anzeichen, dass die Preise der ARI nicht marktgerecht wären.

Die Finanzkontrolle stellt damit fest, dass die Preisgestaltung der ARI ordnungs- und rechtmässig ist. Die Finanzkontrolle hat im Prüfbericht zwei Empfehlungen mit Priorität «mittel» und zwei Empfehlungen mit Priorität «tief» abgegeben. Die Empfehlung mit Priorität «mittel» betrifft zukünftige Benchmark-Analysen/Kostenvergleiche, bei denen auch Kosten aus anderen Bereichen (Gemeinkosten, Applikationen) verglichen werden könnten. Bei der zweiten Empfehlung geht es darum, in den Grundsätzen der Preispolitik durch den Verwaltungsrat festzulegen, wie mit einem Bilanzgewinn bei vollständiger Äufnung der gesetzlichen Reserve umzugehen ist bzw. wann Preis-anpassungen vorzunehmen sind.

Die GPK stellt fest, dass die Finanzkontrolle ihren gesetzlichen Auftrag gemäss Art. 9 Abs. 2 eGovG zur periodischen Prüfung der Preisgestaltung der ARI im Jahr 2021 geprüft hat und die Preisgestaltung der ARI ordnungs- und rechtmässig ist.

4 Kantonaler Nachrichtendienst

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) 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 erneut den Visitationsbericht des Polizeikommandanten vom 19. Juli 2021 sowie den kantonalen Lagebericht Appenzell Ausserrhoden 2021 vom 14. Dezember 2021 eingesehen. Ausserdem wurde der kantonale Nachrichtendienst in diesem Jahr durch die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) visitiert. Das zusammenfassende Ergebnis ist im Internet unter <https://www.ab-nd.admin.ch/de/pruefplan-und-pruefberichte.html> aufgeschaltet (Prüfung 21-8).

5 Justizaufsicht

5.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht beaufsichtigt die Verwaltungstätigkeit der in der Justiz tätigen Behörden aufgrund der Gesichtspunkte der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung bezieht sich ausschliesslich auf die Organisation der Rechtspflege.

Die Subkommission Justizaufsicht traf sich zu drei Sitzungen und führte im Rahmen der Sitzungen und einer halbtägigen Visitation des Kantonsgerichts verschiedene Gespräche. Im Frühling 2021 besuchte die Kommission eine Verhandlung des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden in einer strafrechtlichen Angelegenheit.

5.2 Visitation Abteilung Kantonsgericht

Sachlage

Im Rahmen der Visitation einer Abteilung des Kantonsgerichtes führte die Subkommission Justizaufsicht Gespräche mit der Präsidentin, einer Kantonsrichterin und dem Gerichtsschreiber. Schwerpunkt des Austausches bildete die Geschäftsführung, d.h. die Geschäftslast, die personelle Ausstattung, organisatorische Abläufe, Infrastruktur und IT, Finanzen und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden.

Jede der drei Abteilungen des Kantonsgerichts (Präsidium und vier Laienrichterinnen bzw. Laienrichter) behandelt das ganze Spektrum der Rechtsprechung, ausgenommen öffentlich-rechtliche Verfahren. Im Zivil- und Strafrecht gehören z.B. Forderungen über Fr. 30'000.—, strittige Scheidungen und Straffälle mit einer Strafandrohung von mehr als einem Jahr Freiheitsentzug in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung. Da das Präsidium der Abteilung im Vorfeld vor allem bei Forderungen und Scheidungen Einigungsverhandlungen durchführt und diese sehr oft erfolgreich sind, wird ein grosser Anteil der Abteilungsfälle einzelrichterlich durch Einigung erledigt. Daher treffen sich die drei Abteilungen des Kantonsgerichts pro Jahr lediglich zu 6–10 Sitzungen, an denen durchschnittlich ein Fall behandelt wird.

Die Präsidien des Kantonsgerichts bearbeiten als Einzelrichterin bzw. Einzelrichter pro Jahr insgesamt ca. 1'400 Fälle. Die Zuteilung der Fälle erfolgt chronologisch und nach Rechtsgebiet aufgeteilt, sodass die drei Abteilungspräsidien anzahlmässig gleich belastet sind. Diese Praxis wird als fair beurteilt.

Die Gespräche der Subkommission Justizaufsicht fanden zu einem Zeitpunkt statt, als das Kantonsgericht aufgrund der Wahl eines seiner Präsidenten zum neuen Vizepräsidenten des Obergerichts unterbesetzt war. Da sich die Wahl der Nachfolgerin verzögerte, musste die gesamte Arbeit über mehr als ein halbes Jahr von den zwei verbleibenden Abteilungspräsidien erledigt werden. Um die Pendenzen im Griff zu behalten, verzichteten diese auf Ferien und leisteten sehr viel Überzeit. Eine gewisse Entlastung brachte der Einsatz von juristisch ausgebildeten Laienrichtern. Die Einsetzung einer ordentlichen Stellvertretung ist gemäss Aussagen nicht möglich, da die gesetzlichen Grundlagen die Wahl einer Stellvertretung nicht zulassen. Erschwerend kam hinzu, dass zur gleichen Zeit erfahrene Gerichtsschreiberinnen ihren Mutterschaftsurlaub bezogen.

In den Gesprächen zeigte sich, dass die Zuständigkeiten bei organisatorischen und personellen Themen nicht klar geregelt sind. So war einzelnen Gesprächsteilnehmenden nicht bekannt, an wen sie sich bei Überlastung wenden könnten.

Ein bereits in den letzten Jahren genanntes Thema ist der Umgang mit digitalen Akten. Während die Akten früher in Mappen unter den Laienrichterinnen und Laienrichtern zirkulierten, werden diese heute in eine virtuelle Cloud geladen und müssen für die Bearbeitung auf die privaten Geräte der Richterinnen und Richter geladen werden. Im Auftrag der GPK hat das Datenschutz-Kontrollorgan geklärt, inwieweit diese Praxis datenschutzkonform ist und

zusammen mit der ARI ein Merkblatt für die Handhabung erarbeitet (vgl. Jahresbericht 2021 des Datenschutz-Kontrollorgans).

In den Gesprächen wurde auch die Lohndifferenz zwischen Kantons- und Obergericht angesprochen, die nach Ansicht des Kantonsgerichts auf Stufe Sekretariat, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie Präsidien zu gross sei. Auf Anfrage der Subkommission Justizaufsicht teilte das Personalamt mit, dass die Funktion der Sachbearbeitung beim Kantons- und Obergericht gleich bewertet und in der Gehaltsstufe 8 eingestuft wird. Bei der Anfangslohneinstufung gibt es daher bei gleicher Qualifikation und Erfahrung keine Unterschiede. Auf der Stufe der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber bestehen unterschiedliche Funktionsbewertungen, die mit den höheren Anforderungen beim Obergericht begründet sind. Die übrigen Löhne richten sich nach der Besoldungsverordnung für die gerichtlichen Organe (bGS 145.12), in der ebenfalls unterschiedliche Ansätze für Funktionen beim Kantons- und Obergericht vorgesehen sind.

Mit der Infrastruktur und den Räumlichkeiten zeigten sich alle befragten Mitarbeitenden zufrieden.

Die Zusammenarbeit der Gerichte mit der Staatsanwaltschaft bzw. die Arbeit der Staatsanwaltschaft wurde teilweise kritisch beurteilt. Bemängelt wurden unter anderem unvollständige Abklärungen, die Rückweisungen an die Staatsanwaltschaft zur Folge hatten. Mit dem Generationenwechsel bei der Staatsanwaltschaft schein sich die Situation – gemäss Aussagen – aber zu verbessern.

Beurteilung

Das Obergericht übt die Aufsicht über das Kantonsgericht aus. Obwohl die Vakanz im Präsidium des Kantonsgerichts vorhersehbar war und das Obergericht im Austausch mit dem Kantonsgerichtspräsidium stand, gelang es nur teilweise Entlastung für die beiden verbleibenden Präsidien zu schaffen. Die Subkommission Justizaufsicht respektiert zwar deren grossen Einsatz, weist aber ausdrücklich darauf hin, dass in Sachen Organisation von Stellvertretungen Handlungsbedarf besteht. Die GPK erwartet, dass das Thema auf Gesetzesebene angegangen wird.

Die informelle Führungskultur bei den Gerichten ist hilfreich und funktioniert zur Zufriedenheit der Beteiligten. Trotzdem gibt die GPK zu bedenken, dass angesichts der wachsenden Herausforderungen (z.B. neues Informatiksystem des Bundes «Justitia») und der Grösse der Organisation eine gewisse Professionalisierung der Verwaltungsstruktur der Gerichte geprüft werden sollte. So wäre beispielsweise denkbar, dass Themen wie Personalführung, Finanzen, Informatik etc. durch eine Art Geschäftsleitung bearbeitet werden. Dies könnte auch einer Klärung der organisatorischen Abläufe und Zuständigkeiten innerhalb der Gerichte dienen. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern des kantonsrätlichen Büros, der Kommission Inneres und Sicherheit sowie der GPK, nimmt sich – unter Einbezug des Obergerichtspräsidenten und des Obergerichtsvizepräsidenten – diesem Thema an. Mit ersten Ergebnissen kann im Laufe 2022 gerechnet werden.

Die Lohndifferenz zwischen Kantons- und Obergericht ist aus Sicht der GPK sowohl bei den vollamtlichen Richterinnen und Richtern (Präsidien) als auch bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern nachvollziehbar, da bei verschiedenen Instanzen unterschiedliche Kompetenzen gefragt sind. Auf der Stufe der Sachbearbeitung sind die Einstiegsgehälter beim Ober- und Kantonsgericht identisch. Die aktuellen Unterschiede gründen auf der Änderung des Einstufungssystems und unterschiedlichen Erfahrungen.

Ob angesichts des überdurchschnittlich grossen Arbeitsaufwandes der beiden Abteilungspräsidien des Kantonsgerichts eine Massnahme angebracht ist, müsste das Präsidium des Obergerichts als Aufsichtsinstanz entscheiden.

Die Gespräche zeigten auf, dass von Seiten Kantonsgericht mit Blick auf die Staatsanwaltschaft unterschiedliche Vorstellungen über die Aufbereitung von Untersuchungsergebnissen herrschen. Die GPK erwartet, dass der durch

die Corona-Pandemie unterbrochene, regelmässige Austausch zwischen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten wiederaufgenommen wird, damit Missverständnisse und unterschiedliche Haltungen geklärt werden können.

Zusammenfassend zeigte der Austausch der Subkommission Justizaufsicht mit den verschiedenen Personen – trotz einzelner organisatorischer Probleme – eine grosse Zufriedenheit und hohe Identifikation mit der eigenen Aufgabe.

5.3 Kommentar zum Geschäftsbericht 2021 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Geschäftsbericht des Obergerichts mit dem Obergerichtspräsidenten Walter Kobler und dem Vizepräsidenten Manuel Hüsler besprochen. Der neu konzipierte Bericht ist ansprechend gestaltet und enthält alle nötigen Informationen, die Anforderungen an die Rechenschaftslegung sind vollumfänglich erfüllt. Im Gegensatz zu früheren Berichten sind im Privatrecht bei Kantons- und Obergericht die Rechtsgebiete der bearbeiteten Fälle nicht mehr erwähnt, für die Prüfung der Organisation der Justiz ist diese Kategorisierung jedoch nicht relevant, auch wenn sie politisch von Interesse sein kann.

Die nachstehenden Bemerkungen gründen auf dem Geschäftsbericht 2021 des Obergerichts und den erwähnten Gesprächen:

- Die Erstellung des neu gestalteten Geschäftsberichts, die Neuorganisation der Kanzlei nach der Pensionierung eines langjährigen Mitarbeiters, Digitalisierungsprojekte und andere administrative Herausforderungen machen einen stetig wachsenden Anteil der Tätigkeit des Obergerichtspräsidenten (und des Obergerichtsvizepräsidenten) aus, der in Personalunion auch die Aufgaben eines Generalsekretärs des Obergerichts wahrnimmt. Die GPK erachtet es als wichtig, dass die bereits erwähnte Arbeitsgruppe nach Lösungen für diese Herausforderungen sucht.
- Der Obergerichtspräsident und der Obergerichtsvizepräsident haben entschieden, die Aufteilung der Fälle wie bis anhin beizubehalten. Dies bedeutet, dass beide die ganze Breite der Rechtsgebiete des Obergerichts abdecken müssen. Nach Ansicht des Obergerichtspräsidenten und des Obergerichtsvizepräsidenten ist das Obergericht in Appenzell Ausserrhoden zu klein, um eine Spezialisierung der Präsidien zu implementieren, ausserdem seien wechselseitige Stellvertretungen auf diese Weise besser gewährleistet. Eine Spezialisierung besteht auf der Ebene der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, die dem öffentlichen oder dem privaten Recht zugeordnet sind.
- Obwohl das Kantonsgericht nach der Wahl von Manuel Hüsler zum Obergerichtsvizepräsidenten während mehr als einem halben Jahr eine Vakanz im Präsidium einer Abteilung hinnehmen musste, zeigt sich dies nicht in der Anzahl der Pendenzen. Nach Aussagen des Obergerichts ist dies vor allem dem enormen Arbeitseinsatz der verbleibenden Präsidien zu verdanken. Ausserdem erwartet das Obergericht, dass sich die Zahl der Pendenzen im Jahr 2022 erhöhen könnte, da das Kantonsgericht zuerst einfache, schnell zu erledigende Fälle abgearbeitet und die Erledigung komplexer und aufwändiger Fälle hinausgeschoben habe. Die Situation zeigt auf, dass beim Umgang mit Stellvertretungen bzw. beim Einsatz von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern bei Krankheit, Stellenneubesetzungen etc. gesetzlicher Handlungsbedarf besteht.
- Die drei Abteilungen des Kantonsgerichts bearbeiten pro Jahr je maximal zehn Fälle aus dem Zivil- und Strafrecht. Alle anderen Fälle werden einzelrichterlich erledigt. Die GPK vermutet, dass es für Laienrichterinnen und Laienrichter bei dieser kleinen Fallzahl und der Breite der Rechtsgebiete sehr anspruchsvoll ist, sich in die Aufgabe einzuarbeiten und eine gewisse Routine zu entwickeln. Das Justizgesetz sieht eine Mindestanzahl von sechs Laienrichterinnen und Laienrichtern sowie drei Präsidien bzw. Vizepräsidien vor und gibt dem Gericht selbst die Autonomie, sich zu konstituieren. Die GPK empfiehlt, die bisherige Organisation zu überdenken.

- Die Vermittlerämter sind gemäss Aussagen durch die immer aufwändiger werdenden administrativen Arbeiten sehr belastet. Insbesondere der Vermittlerkreis 1 verzeichnete im Jahr 2021 einen markanten Anstieg an Fällen. Das Obergericht sucht mit der Vermittlerin/den Vermittlern nach einer Lösung für die stetige Zunahme des administrativen Aufwands.
- Aus Sicht der Subkommission Justizaufsicht ist die Wahl einer Obergerichtsschreiberin in den Verwaltungsrat der Assekuranz AR zwar formal korrekt, aber politisch – unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung – unsensibel. Auch wenn Ausstandsregeln eingehalten werden, ist das Obergericht die Rekursinstanz gegen Entscheide der Assekuranz. Die GPK wünscht sich sowohl vom Obergerichtspräsidium als auch vom Regierungsrat als Wahlbehörde mehr politische Sensibilität.

Insgesamt beurteilt die GPK die Arbeit der Justiz in Appenzell Ausserrhoden aufgrund des Pendenzenstandes, der (zeitlichen) Erledigung von Pendenzen und der weitergezogenen Entscheide als gut.

6 Datenschutz-Kontrollorgan

6.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht hat innerhalb der GPK die Aufsicht über die Tätigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans (DSKO) übernommen. Die Arbeit des Datenschutzbeauftragten Stefan Gerschwiler basiert auf einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die GPK führte auf der Grundlage des Jahresberichts 2021 ein Gespräch mit dem DSKO.

Die Subkommission Justizaufsicht bat den DSKO um Abklärungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Aktenversand und dem Umgang mit Gerichtsakten durch Laienrichterinnen und Laienrichter. Das vom Datenschutzbeauftragten und der ARI erarbeitete Merkblatt «Tipps für ein sicheres Homeoffice» gilt für alle Nutzerinnen und Nutzer der IT-Infrastruktur der ARI auch im Homeoffice und wurde allen Richterinnen und Richtern zugestellt. Im Januar 2022 hat die Informatikstrategie-Kommission entschieden, die Informatikweisung der Kantonsverwaltung unter Einbezug von Kanton, Gemeinden, ARI und DSKO zu aktualisieren. Die neue Version soll danach auch den Gemeinden und Gerichten zur Nutzung empfohlen werden.

6.2 Kommentar zum Jahresbericht 2021 des DSKO

Die Subkommission Justizaufsicht stellt fest, dass der Bericht 2021 des DSKO übersichtlich gestaltet und leserfreundlich formuliert ist. Er gibt umfassend Rechenschaft über die Tätigkeit des DSKO und entspricht inhaltlich und formal den Anforderungen.

Im Jahr 2021 fanden 60 Beratungen von öffentlichen Organen statt und 15 Anfragen kamen von Privatpersonen. Viel Zeit beanspruchte die Mitarbeit des DSKO in Fachkommissionen und der Austausch mit anderen Datenschutzbehörden bzw. die interkantonale Zusammenarbeit. Grundsätzlich erachtet die GPK die vom DSKO gesetzten Schwerpunkte als richtig.

Auch im Jahr 2021 konnte das DSKO mangels Ressourcen keine aktive Kontrolltätigkeit ausüben. Dies wird sich im Jahr 2022 ändern.

Die stete Sensibilisierung der Anwenderinnen und Anwender ist gemäss Bericht eine wichtige Aufgabe in den Verwaltungen. Die Schulung der Mitarbeitenden im Umgang mit Tools kostet zwar Ressourcen, ist aber unabdingbar, da Verletzungen des Datenschutzes oft durch Nichtwissen der anwendenden Personen erfolgen. Die Subkommission Justizaufsicht erachtet die Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden für die Themen des Datenschutzes und den entsprechenden Umgang mit der Technologie als sehr wichtig.

Erfreulich ist, dass die Interventionen der Kommission Inneres und Sicherheit und der GPK bzw. die Zustimmung des Kantonsrats zum Voranschlag 2022 eine deutliche Erhöhung der finanziellen Ressourcen für das DSKO ermöglichen. So kann der Datenschutzbeauftragte, wie im Bericht erwähnt, in Zukunft auch eine Kontrolltätigkeit aufbauen, wie dies vom Datenschutzgesetz verlangt wird. Die GPK regt an, auch im Bereich des Datenschutzes (analog zur Finanzkontrolle) einen Prüfplan zu erstellen, der veröffentlicht wird und im Sinne einer rollenden Planung eine grobe Übersicht über zukünftige Kontrollbereiche gibt.

Wie die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Gemeinden und dem DSKO in Zukunft aussieht, das heisst ob die Arbeit weiterhin auf der Basis einer Leistungsvereinbarung geleistet wird oder ob andere Modelle sinnvoller wären, ist zurzeit offen. Der Datenschutzbeauftragte, der seit Januar 2022 auch für den Kanton Appenzell Innerrhoden zuständig ist, zeigt sich bezüglich dieser Thematik flexibel.

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 unverändert beibehalten.

Die Subkommission Finanzaufsicht ist die Ansprechpartnerin der Finanzkontrolle und beurteilt die Staatsrechnung und die Jahresrechnungen der öffentlich-rechtlichen 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 vier Sitzungen die Prüfberichte aus dem Audit-Turnus, welche Bestandteil des Tätigkeitsberichtes der Finanzkontrolle sind. Die Subkommission Finanzaufsicht prüfte 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 weiteren Handlungsbedarf.

Die GPK hat für ihre Themenbearbeitung der Finanzkontrolle zwei Prüfaufträge erteilt:

- Entschädigungen von Verwaltungsrats- und Verwaltungskommissionsmitgliedern in kantonalen Anstalten (vgl. Kapitel 3.6.2)
- Prüfbericht Kulturmassnahmen (wird im Laufe des Jahres 2022 vorgelegt).

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

