



Herisau, 15. Januar 2026

Vademecum der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantons Appenzell Ausserrhoden

1 Einleitung

Dieses Vademecum lehnt sich an das [Vademecum der eidgenössischen Räte](#) an und dient als Grundlage für die Arbeit der GPK und für die neuen Mitglieder als Ratgeber, um sich mit ihren Aufgaben vertraut zu machen.

Die GPK ist eine ständige Kommission des Kantonsrates. Sie übt gemäss Art. 7 der Geschäftsordnung des Kantonsrates die Oberaufsicht aus. Dabei prüft sie die Geschäftsführung des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte sowie den Staatshaushalt in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Rahmen dieses Auftrags legt sie die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit fest.

2 Bedeutung Oberaufsicht

Die Oberaufsicht ist die politische Kontrolle von Exekutive und Judikative durch den Kantonsrat. Die Oberaufsicht des Kantonsrates hat kein Weisungsrecht gegenüber den Beaufsichtigten und beschränkt sich darauf, ihren Bericht mit den jeweiligen Empfehlungen zu veröffentlichen und die Umsetzung zu prüfen.

Der Aufsichtsbereich umfasst sämtliche Tätigkeiten des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung. Die Oberaufsicht über die Judikative erfolgt über die Justizverwaltung, nicht jedoch über die materiellen Entscheide, d.h. die Oberaufsicht darf keine hängigen Gerichtsverfahren untersuchen. Der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt sind grundsätzlich alle verselbständigten Einheiten des Kantons, die Träger sind von kantonalen Aufgaben (z.B. SVAR, Assekuranz AR, Pensionskasse AR) (vgl. [Gutachten Müller Umfang Oberaufsicht, 2021, Grosser Rat Bern](#)).

Die Ziele der GPK sind:

- die demokratische Verantwortlichkeit von Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung, der Gerichte und anderer Träger von Kantonsaufgaben zu stärken;
- das Wirken dieser Institutionen zu verfolgen, zu prüfen und zu beurteilen, um so den politischen Handlungsbedarf in den beaufsichtigten Bereichen frühzeitig erkennen zu können;
- zur Behebung festgestellter Mängel und Missstände sowie zur Nutzung von Optimierungsspielräumen in der Geschäftsführung beizutragen;
- mehr Transparenz im staatlichen Handeln zu schaffen, um so das Vertrauen der Bevölkerung in diese Institutionen zu erhalten bzw. zu stärken
- Lehren für einen kohärenten Gesetzesvollzug und die künftige Gesetzgebung zu ziehen.

Die GPK prüft vorwiegend rückwirkend, kann jedoch auch begleitend tätig werden (Art. 65 Kantonsratsgesetz). Mit einer zu strikten Auslegung auf die rückwirkende Oberaufsicht wird die praktische Arbeit der GPK unter



gewissen Umständen zu stark behindert. Weitere Ausführungen zur begleitenden Oberaufsicht finden sich im Vademecum der eidgenössischen Räte (S. 6).

3 Kriterien der Oberaufsicht

Gemäss Art. 7 der Geschäftsordnung des Kantonsrates sind die Kriterien der Oberaufsicht: Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

- **Rechtmässigkeit:** Unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit wird überprüft, ob die Entscheide und Massnahmen der beaufsichtigten Organe im Einklang mit der nationalen und kantonalen Rechtsordnung sind.
- **Zweckmässigkeit:** Unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit wird überprüft, ob mit den getroffenen Massnahmen die angestrebten Ziele erreicht werden können.
- **Wirksamkeit:** Das Kriterium der Wirksamkeit überprüft, ob die Wirkung einer Massnahme tatsächlich zielgerecht ist. Eine Massnahme gilt als wirksam, wenn man sich damit den gesetzlich festgelegten Zielwerten annähern kann. Im Vordergrund steht die Untersuchung der Wirksamkeit der Entscheide und Massnahmen der beaufsichtigten Organe.

Die Empfehlungen der GPK sind in aller Regel allgemein gehalten und lassen der Exekutivbehörde einen Ermessensspielraum bei der Festlegung der für die Umsetzung dieser Empfehlungen sinnvollsten Massnahmen. Neben Empfehlungen steht der GPK auch das Instrument der parlamentarischen Vorstösse zur Verfügung.

4 Oberaufsicht über die Justiz und Strafverfolgungsbehörden

Nach Ansicht der Rechtslehre ist es kein Verstoß gegen die Gewaltenteilung, wenn die Oberaufsicht die Justizverwaltung und den Geschäftsgang der Gerichte überprüft. Durch die Einbindung in das staatliche Kontrollgefüge wird die Unabhängigkeit der Justiz nicht in Frage gestellt. Die Oberaufsicht untersucht und beurteilt insbesondere Personelles, Verwaltungsorganisation, Geschäftslast (z.B. Prozessdauer, Erledigungsstatistik), Infrastruktur und Finanzen, damit die Funktionsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden kann.

Bei langandauernden Verfahren darf sich die Justizaufsicht im Sinne einer begleitenden Kontrolle über den Stand des Verfahrens informieren lassen und Gründe für eine lange Verfahrensdauer erfragen.

Interne Konflikte sind Sache der Gerichte. Das Einschreiten der GPK ist angezeigt, wenn das Funktionieren der Gerichte beeinträchtigt ist.

Mögliche Mittel zur Prüfung sind u.a. Vertiefung in Geschäftsberichte, Dienststellenbesuche, Inspektionen, Durchführung von Evaluationen, Prüfung von Aufsichtseingaben oder Kontrolle der Umsetzung früherer Empfehlungen. Die inhaltliche Kontrolle richterliche Entscheide ist ausgeschlossen.

Weitere Ausführungen zur Oberaufsicht über die Justiz und Strafverfolgungsbehörden finden sich auf S. 7 Vademecum der eidgenössischen Räte.

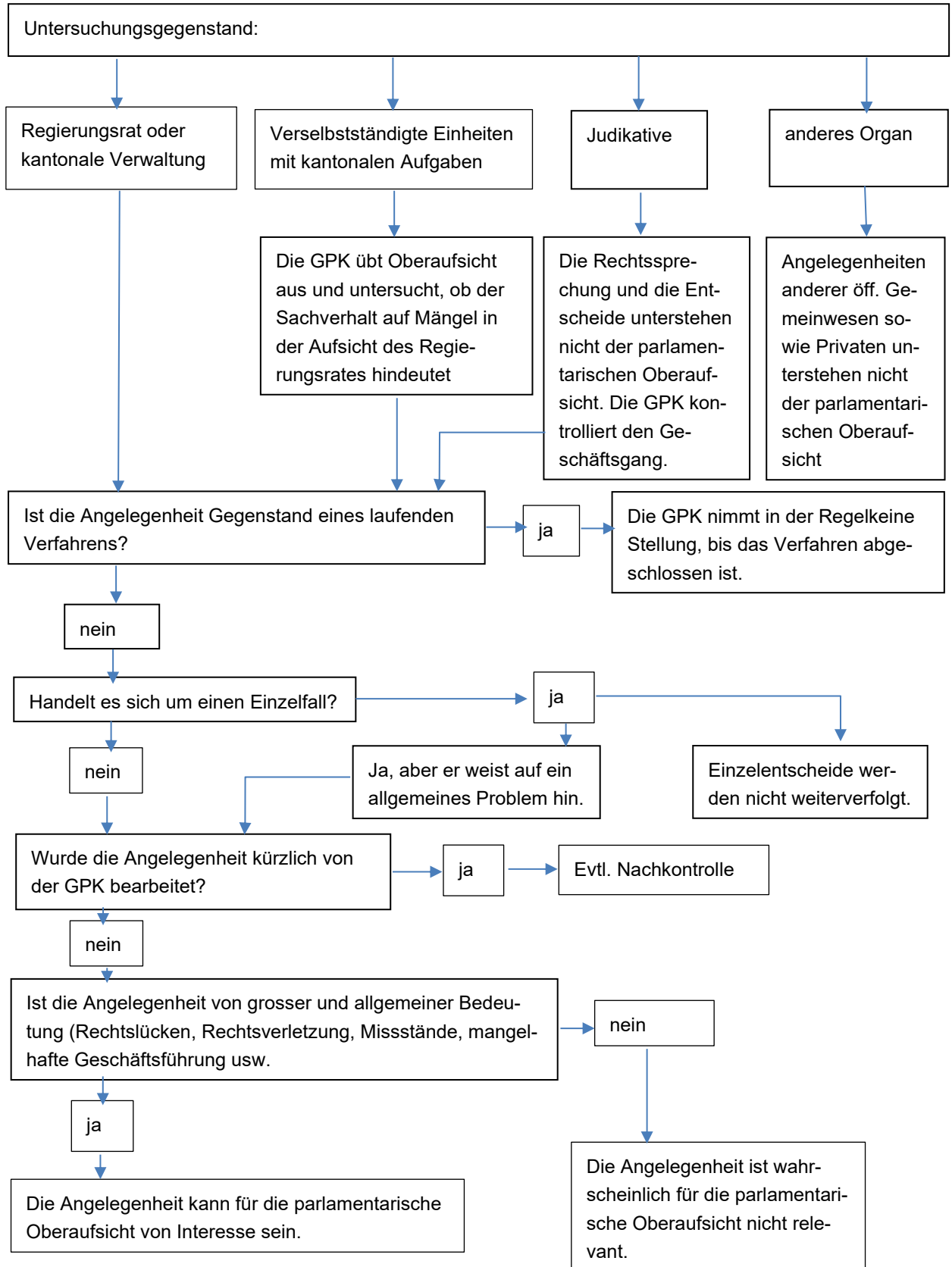
5 Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten

Die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten mit Kantonsauftrag erfolgt indirekt und besteht hauptsächlich darin, zu überprüfen, wie der Regierungsrat die Aufsicht auf der strategischen Ebene wahrnimmt,



kontrolliert und gegebenenfalls beeinflusst. Diese Einheiten sind dem Regierungsrat nicht direkt unterstellt und die Aufgaben wurden ausgelagert. Ein nationaler und kantonaler Vergleich und verschiedenste Rechtsgutachten zeigen jedoch: Grundsätzlich unterstehen alle verselbstständigten Einheiten der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK.

6 Wirkungsfeld der parlamentarischen Obergewalt





7 Oberaufsicht im Personalbereich

Die Personalpolitik ist Teil der Geschäftsführung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung und untersteht dadurch grundsätzlich der parlamentarischen Oberaufsicht. Allerdings ist es nicht die Aufgabe der GPK, Personalproblemen von einzelnen Angestellten nachzugehen, wenn ihnen keine allgemeine Bedeutung zukommt. Beispielsweise kann eine Untersuchung angezeigt sein, wenn die Personalszufriedenheit in einem Amt sehr tief ist oder eine überdurchschnittliche Personalfluktuations festgestellt wird. Bei individuellen Problemen im Anstellungsverhältnis liegt die Verantwortung für die Problemlösung bei den betroffenen Angestellten und den Vorgesetzten.

8 Organisation und Aufgaben

- Die GPK bildet zur Bearbeitung der Prüffragen Arbeitsgruppen und die Subkommissionen Finanz- und Justizaufsicht. (siehe auch Organigramm GPK)
- Die Subkommissionen und Arbeitsgruppen tragen die operative Verantwortung für die Abklärungen. Sie informieren die Gesamt-GPK laufend über ihre Tätigkeiten und koordinieren diese.
- Die GPK legt ihre Prüffragen unabhängig fest.
- Die GPK behandelt keine Einzelfälle.
- Die Bewertung eines Sachverhalts ist Sache der Gesamt-GPK.

9 Jahresprogramm und Sitzungsplanung

Die GPK legt jeweils im Frühling die Sitzungstermine für das kommende Amtsjahr fest und publiziert im GPK-Bericht die nächsten Prüffragen. Der Prüfplan kann bei Bedarf angepasst werden.

Die GPK informiert den Kantonsrat mindestens einmal jährlich über ihre Tätigkeiten (Art. 14 Kantonsratsgesetz). Die Berichterstattung wird in der letzten Sitzung des Amtsjahres des Kantonsrates (Mai) durch den Kantonsrat zur Kenntnis genommen.

10 Verhältnis zur Finanzkontrolle

Die Subkommission Finanzaufsicht trifft sich zu regelmässigen Sitzungen mit der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle ist das Fachorgan für die Finanzaufsicht. Sie ist verwaltungsunabhängig und in ihrer Tätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie prüft die Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Grundsätze des Finanzhaushaltes. Zu diesem Zweck führt die Finanzkontrolle unter anderem regelmässige Audit-Turnus-Prüfungen durch, welche sie mit der Subkommission Finanzaufsicht beziehungsweise der GPK bespricht.

11 Untersuchung

Eine Untersuchung der GPK kann verschiedene Ausgangspunkte haben: Sie kann im Rahmen der Festlegung der Prüftätigkeiten der GPK beschlossen werden oder aufgrund von Hinweisen oder aktueller politischer Vorkommnisse in die Wege geleitet werden. Die GPK definiert den Untersuchungsgegenstand, fordert Unterlagen an und führt Gespräche mit Verwaltungsangestellten. Der GPK stehen weitreichende Informationsrechte zu (siehe Art. 12 Kantonsratsgesetz). Darauf basierend erstellt die GPK einen Tätigkeitsbericht und gibt gegebenenfalls Empfehlungen ab. Der Berichtsentwurf wird vorgängig dem Regierungsrat unterbreitet, damit geprüft werden kann, ob einer Veröffentlichung keine schützenswerten Interessen entgegenstehen und ob es formelle oder inhaltliche Fehler gibt, die korrigiert werden müssen.



Die Empfehlungen der GPK sind in aller Regel allgemein gehalten und sind aufgrund ihrer politischen Natur nicht bindend. Allerdings hat der Regierungsrat die GPK über die Umsetzung der Empfehlungen zu informieren.

Die GPK verfolgt die Entwicklungen der Empfehlungen in einem Monitoring.

Jedes Jahr hört sich die GPK alle Regierungsratsmitglieder an und befragt sie.

12 Informationsrechte

Die GPK verfügt über umfassendes Akteneinsichtsrecht. Sie kann alle Personen, die im Dienst der kantonalen Verwaltung und der verselbständigten Einheiten sind bzw. waren, anhören und sämtliche Dokumente einsehen. Die GPK kann mit allen Behörden, Amtsstellen und Trägern von Kantonsaufgaben direkt verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einfordern. Sollte es zur Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlich sein, kann die GPK auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Verwaltung Auskünfte bzw. Unterlagen verlangen und zudem auskunftspflichtige Personen vorladen. Dies gilt auch für ehemalige Personen, die im Dienst des Kantons standen. Die GPK entscheidet selbst, welche Personen sie anhören will, und braucht dazu nicht das Einverständnis des Regierungsrates. Dieser wird lediglich informiert.

Zur Auskunft verpflichtete Personen können das Amtsgeheimnis nicht geltend machen, um eine Aussage vor der GPK zu verweigern. Damit die angehörten Personen ihre Meinung frei äussern, dürfen die Vorgesetzten das Gesprächsprotokoll der GPK nicht einfordern.

Die weitreichenden Informationsrechte der GPK sind eng verknüpft mit der Pflicht, den Informationsschutz zu gewährleisten. Die GPK-Mitglieder sind dem Amtsgeheimnis unterstellt (Art. 10 Kantonsratsgesetz). Die Beratungen in der GPK, die Unterlagen und Protokolle sind vertraulich zu behandeln und dürfen nicht weitergegeben werden.

13 Hinweise an die GPK

Eingaben von Privatpersonen oder Organisationen über Personen oder Behördenstellen werden vom Aktuariat entgegengenommen. Es besteht kein rechtlicher Anspruch auf eine Beantwortung einer Eingabe, sondern nur auf Kenntnisnahme. In der Praxis werden Eingaben aber in der Regel mit einer Empfangsbestätigung beantwortet.

14 Aktuariat und wissenschaftliche Mitarbeiterin

Die zugewiesenen Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes schaffen die Voraussetzungen, dass die GPK, die ihr vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben optimal erfüllen kann.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin:

- Materielle und strategische Beratung
- Einholen von Auskünften
- Koordination der Arbeitsgruppen
- Unterlagen vorbereiten, Entwürfe ausarbeiten, Fragebögen
- Etc.



Aktuariat

- Administrative Unterstützung
- GPK-Sitzung vor- und nachbereiten
- Wortprotokolle
- Betreuung Subkommissionen
- Bearbeitung der Korrespondenz
- Archivierung

15 Gesetzliche Grundlagen der GPK

Auszüge aus dem Kantonsratsgesetz betreffend GPK:

Art. 9 – 14 KRG sowie Art. 65 – 67 KRG

Art. 9 Ständige und besondere Kommissionen

¹ Der Kantonsrat kann zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen oder zur Wahrnehmung von Aufgaben der Oberaufsicht ständige oder besondere Kommissionen einsetzen.

² Bei der Wahl der Kommissionen ist die Stärke der Fraktionen angemessen zu berücksichtigen. Der Kantonsrat achtet darüber hinaus auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Kommissionen.

³ Kommissionen, die mit der Vorbereitung von Beratungsgegenständen betraut sind, üben keine Aufgaben der Oberaufsicht aus.

⁴ Die Kommissionen stimmen ihre Tätigkeiten untereinander und mit dem Büro ab.

⁵ Unter Vorbehalt der nachstehenden Bestimmungen regelt die Geschäftsordnung die Zahl, die Aufgaben und die Befugnisse der Kommissionen.

Art. 10 Kommissionsgeheimnis

¹ Die Kommissionsmitglieder sind in amtlichen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das Kommissionsgeheimnis ist auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu wahren.

² Die Geschäftsordnung regelt die Weitergabe von Informationen im Rahmen des Ratsbetriebs. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in diesem Gesetz.

Art. 11 Befugnisse

a) bei der Vorbereitung der Beratungsgegenständen

¹ Kommissionen können zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen Mitglieder des Regierungsrates einladen, Sachverständige befragen, interessierte Kreise anhören sowie mit dem Einverständnis des Regierungsrates Angestellte der Verwaltung zu den vorgelegten Geschäften befragen und Besichtigungen vornehmen.

² Sie können Akten einsehen, auf welche die vom Regierungsrat vorgelegten Beratungsunterlagen Bezug nehmen und mit dem Einverständnis des Regierungsrates weitere Unterlagen einsehen.

Art. 12 b) im Rahmen der Oberaufsicht

¹ Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, haben umfassendes Akteneinsichtsrecht. Sie treffen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz.

² Sie können Mitglieder des Regierungsrates zu ihren Sitzungen einladen, Sachverständige befragen sowie unter vorgängiger Information des Regierungsrates Angestellte der Verwaltung befragen und Besichtigungen vornehmen.

³ Ihnen kann das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden.

⁴ Sie können für bestimmte Aufgaben Subkommissionen bilden. Diese sind, vorbehaltlich anderer Anordnung, mit denselben Informationsrechten ausgestattet wie die Kommissionen.

Art. 13 Gewährleistung besonderer Unabhängigkeit

¹ Die Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, tragen der Unabhängigkeit der Gerichte und jener Behörden besonders Rechnung, denen die Gesetzgebung eine unabhängige Stellung einräumt.

Art. 14 Berichterstattung

¹ Über ihre Beratungen erstellen die vorbereitenden Kommissionen einen schriftlichen Bericht, der ihre Anträge enthält.

² Die Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, erstatten dem Kantonsrat mindestens einmal jährlich Bericht. Sie hören den Regierungsrat vorgängig an.



Art. 65 Oberaufsicht

a) Zweck und Gegenstand

¹ Die Oberaufsicht bezweckt die politische Kontrolle durch den Kantonsrat in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie knüpft an der Tätigkeit des Regierungsrates und des Obergerichts an.

² Der Kantonsrat und seine Organe üben die Oberaufsicht insbesondere über folgende Behörden und Organisationen aus:

- a) Regierungsrat und kantonale Verwaltung;
- b) gerichtliche Organe;
- c) selbständige Anstalten und Betriebe;
- d) andere Träger kantonalen öffentlicher Aufgaben.

³ Die Oberaufsicht erstreckt sich über sämtliche Handlungen und Unterlassungen der beaufsichtigten Behörden und Organisationen. Sie erfolgt in der Regel nachträglich.

Art. 66 b) Schranken

¹ Beschlüsse und Verfügungen der beaufsichtigten Behörden und Organisationen können vom Kantonsrat und seinen Organen nicht geändert oder aufgehoben werden.

² Der Kantonsrat und seine Organe können den beaufsichtigten Behörden und Organisationen keine Weisungen erteilen.

³ Zu einer Überprüfung von richterlichen Entscheidungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe nicht befugt.

Art. 67 Aufsicht über verwaltungsunabhängige Behörden

¹ Der Kantonsrat führt die Aufsicht über die übrigen verwaltungsunabhängigen Behörden des Kantons.

Auszüge aus der Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffend GPK:

Art. 6 + 7 sowie Art. 10 – 15 GO KR

Art. 6 Ständige Kommissionen

a) Zuständigkeiten und Zusammensetzung

¹ Der Rat wählt zu Beginn einer Amtsdauer folgende ständige Kommissionen sowie deren Präsidien:

- a) Geschäftsprüfungskommission (GPK);
- b) Kommission Finanzen (KF);
- c) Kommission Bildung und Kultur (KBK);
- d) Kommission Gesundheit und Soziales (KGS);
- e) Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV);
- f) Kommission Inneres und Sicherheit (KIS).

² Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mindestens 9 Ratsmitgliedern, die nicht zugleich einer anderen Kommission angehören dürfen. Die ständigen vorbereitenden Kommissionen zählen in der Regel je 7 Ratsmitglieder.

Art. 7 Geschäftsprüfungskommission

¹ Die Geschäftsprüfungskommission übt im Auftrag des Kantonsrates die Oberaufsicht aus. Dabei prüft sie die Geschäftsführung des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte sowie den Staatshaushalt in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Rahmen dieses Auftrags legt sie die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit fest.

² Sie setzt das Büro unverzüglich in Kenntnis über die Bildung von Subkommissionen sowie über deren Zusammensetzung und Aufgaben.

Art. 10 Gemeinsame Bestimmungen

a) Organisation

¹ Die Kommissionen geben sich Geschäftsreglemente.

² Soweit nichts anderes bestimmt ist, konstituieren sich die Kommissionen selber.

³ Im Rahmen der Konstituierung wählen die Kommissionen eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Art. 11 b) Kommissionsgeheimnis

¹ Die Mitglieder vorbereitender Kommissionen sind befugt, ihre Fraktionen über den Stand der Diskussionen und deren Ergebnisse zu informieren. Sie behandeln die Voten der Teilnehmenden an den Sitzungen sowie die Sitzungsunterlagen vertraulich.

Art. 12 c) Aktuariat



¹ Der Parlamentsdienst führt das Aktuariat.

Art. 13 d) Orientierung des Büros und Berichterstattung im Rat

¹ Die Kommissionen orientieren das Büro über den Stand ihrer Arbeiten.

² Die Berichterstattung im Rat erfolgt durch die Präsidentin oder den Präsidenten oder durch ein beauftragtes Mitglied.

Art. 14 e) Beizug von Drittpersonen

¹ Die Kommissionen können Drittpersonen mit beratender Stimme zu den Sitzungen beiziehen.

² Sofern der Beizug von Drittpersonen mit Kosten verbunden ist, ist vorgängig die Zustimmung des Büros einzuholen. Vorbehalten bleiben die Ausgabenkompetenzen der Kommissionen gemäss besonderem Auftrag.

Art. 15 f) Ausscheiden

¹ Das Ausscheiden aus einer Kommission ist bis Ende Januar schriftlich dem Büro zu erklären. Dieses informiert das Präsidium der betroffenen Kommission unverzüglich.