

Tätigkeitsbericht 2023

der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

des Kantonsrates

Appenzell Ausserrhoden
Kantonskanzlei
Parlamentsdienst
Geschäftsprüfungskommission
Obstmarkt 3
9102 Herisau

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Mitglieder der GPK.....	5
1.2	Aufbau des Tätigkeitsberichtes	5
2	Arbeitsweise	6
2.1	Arbeitsgrundsätze	6
2.2	Arbeitsweise 2023 / 2024.....	6
2.3	Arbeitsplanung	7
3	Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten	8
3.1	Departementssekretariate und ihre Funktionsweisen	9
3.2	Organisation der Rechtsdienste.....	12
3.3	Analyse der Reorganisation im Amt für Volksschule und Sport.....	16
3.4	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	22
4	Kantonaler Nachrichtendienst	30
5	Justizaufsicht	31
5.1	Auftrag und Tätigkeit.....	31
5.2	Kommentar zum Geschäftsbericht 2023 des Obergerichts	31
6	Datenschutz-Kontrollorgan	33
6.1	Auftrag und Tätigkeit.....	33
6.2	Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2023 des DSKO	33
7	Finanzaufsicht	35

1 Einleitung

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG, bGS 141.1) legt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ihren ersten Bericht der Legislatur 2023–2027 vor. Nach Art. 7 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR, bGS 141.2) prüft die GPK im Rahmen ihrer Oberaufsicht die Geschäftsführung des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte sowie den Staatshaushalt in Bezug auf Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Im vorliegenden Bericht legt die GPK Rechenschaft über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2023/2024 ab und stellt die Ergebnisse ihrer Prüfung vor. Die GPK bedankt sich bei allen beteiligten Verwaltungsstellen für die gute Zusammenarbeit und bei den eingeladenen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Bereitschaft, Auskunft zu geben.

Annegret Wigger, Präsidentin

4. April 2024

1.1 Mitglieder der GPK

Im Amtsjahr 2023/2024 gehören der GPK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

Wigger Annegret	Präsidentin
Fischer Roland	Vizepräsident
Bezzola Natalia	
Duelli Fabienne	
Egli Irene	
Kessler Philipp	
Kürsteiner Peter	
Mauch-Züger Heinz	
Schmid Jörg	

Subkommission Justizaufsicht

Mauch-Züger Heinz	Präsident
Duelli Fabienne	
Kessler Philipp	

Subkommission Finanzaufsicht

Fischer Roland	Präsident
Kürsteiner Peter	
Schmid Jörg	

Schmid Delia, Aktuariat (60 %)

Welte Fabienne, wissenschaftliche Mitarbeiterin (60 %)

1.2 Aufbau des Tätigkeitsberichtes

Im vorliegenden Bericht legen die GPK sowie ihre beiden Subkommissionen Justiz- und Finanzaufsicht Rechenschaft über ihre Arbeitsweise ab. Im Zentrum des Berichtes steht die Erläuterung der verschiedenen Prüfungsergebnisse.

2 Arbeitsweise

2.1 Arbeitsgrundsätze

Die GPK orientiert sich in ihrer Arbeit an folgenden Grundsätzen:

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

2.2 Arbeitsweise 2023 / 2024

Die ersten zwei Sitzungen des neuen Amtsjahres nutzte die GPK dazu, sich neu zu konstituieren, die Prüft Themen für 2023/2024 festzulegen und eine Arbeitsweise zu entwickeln, die die Kommissionsmitglieder deutlich entlasten sollte. Neu werden die themenspezifischen Arbeitsgruppen bei Recherche und Erstellung der Teilberichte durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin unterstützt. Ein Ausschuss mit Präsidentin, Vizepräsident, Aktuarin und wissenschaftlicher Mitarbeiterin trägt die organisatorische Verantwortung.

Trotz dieser Arbeitsentlastung liegt die politische Verantwortung für die Festlegung der Themen und der Prüfberichte bei allen Kommissionsmitgliedern. Das bedeutet konkret, dass der vorliegende Bericht in der Kommission diskutiert und verabschiedet wurde.

Nach der Neukonstituierung wählte die GPK vier Themen aus, wovon eines bereits anfangs März 2023 bearbeitet wurde. Die GPK setzte in diesem Jahr ihren Fokus auf die Departementssekretariate sowie die Rechtsdienste, da diese im Hintergrund eine Schlüsselfunktion wahrnehmen. Ausserdem nahm sie das zehnjährige Bestehen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zum Anlass, die Abläufe der KESB zu prüfen.

Prüfplan 2023 / 2024	
Themen	Arbeitsgruppen
Departementssekretariate und ihre Funktionsweisen	Fabienne Duelli, Roland Fischer, Peter Kürsteiner
Organisation der Rechtsdienste	Philipp Kessler, Jörg Schmid, Annegret Wigger
Analyse der Reorganisation im Amt für Volksschule und Sport	Heinz Mauch-Züger, Annegret Wigger
KESB	Natalia Bezzola, Irene Egli, Heinz Mauch-Züger, Annegret Wigger

Die GPK führte im Rahmen der Prüfthemen insgesamt 18 Gespräche sowie fünf Jahresgespräche mit den Mitgliedern des Regierungsrates. Ausserdem nahmen die Präsidentin, die Aktuarin sowie die wissenschaftliche Mitarbeiterin an einer Weiterbildung¹ teil.

Im September 2023 traf sich die GPK mit dem Regierungsrat. Dabei erläuterte der Regierungsrat, ob und inwiefern er auf Empfehlungen des GPK-Tätigkeitsberichts 2022 eingegangen ist oder eingehen wird. Aus Sicht beider Gremien erscheint es in Zukunft sinnvoll diesen Austausch zeitnah nach der Veröffentlichung des GPK-Tätigkeitsberichtes zu führen. Ausserdem überlegt sich die GPK, in welcher Weise sie ein kontinuierliches Monitoring der Empfehlungen aufbauen kann.

Auch in diesem Jahr erhielt die GPK Hinweise von Privatpersonen und anderen Behörden. Darunter waren auch bedrückende Einzelmeldungen, für die die GPK zwar nicht zuständig ist, für die es aber bisher keine adäquate Anlaufstelle im Kanton gibt. Die Schaffung einer Ombudsstelle ist aus Sicht der GPK dringend notwendig.

Vor Drucklegung hat der Regierungsrat zu den hier ausgeführten Sachverhalten Stellung genommen. Die GPK hat einzelne Anregungen im Sinn von Präzisierungen oder Korrekturen aufgenommen.

Inzwischen hat sich die neue Form der Zusammenarbeit zwischen den Stabsfunktionen und der Kommission eingespielt. Mit der zusätzlichen Unterstützung durch die neue wissenschaftliche Mitarbeiterin der GPK konnte der Zeitaufwand für die Kommissionsmitglieder deutlich vermindert werden.

Die Präsidentin bedankt sich bei der Aktuarin und der wissenschaftlichen Mitarbeiterin für ihre wertvolle Unterstützung sowie bei den Mitgliedern für die vertrauensvolle Zusammenarbeit.

2.3 Arbeitsplanung

Prüfplan 2024 / 2025
Umgang mit Vertrauensarbeitszeit / Auflösung von Arbeitsverhältnissen im öffentlich-rechtlichen Kontext
Rolle der AR Informatik AG als Dienstleister von Kanton und Gemeinden
Organisation Kulturförderung
Leistungsvereinbarungen
Subkommission Justizaufsicht: Schlichtungsstellen / Vermittlerämter

Die GPK behält sich vor, den Prüfplan bei Bedarf anzupassen.

¹ Soirée parlementaire der interkantonalen Legislaturkonferenz im Kanton Aargau am 9. November 2023 zum Thema «Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Aufsicht über verselbständigte Einheiten»

3 Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten

Die GPK spricht dem Regierungsrat und der Verwaltung ihren Respekt und Dank aus für die geleistete Arbeit. Auch 2023 war die kantonale Politik von weltweiten Krisen überschattet. Sie musste sich mit den Folgen des Ukraine-Krieges ebenso auseinandersetzen wie mit den Folgen der Klimakrise und (unter anderem) der Sicherstellung der Energieversorgung.

Die wichtige Abstimmung über die Gemeindestrukturen im November 2023 hat viel Energie und Zeit absorbiert. Ausserdem standen im Juni 2023 drei Wechsel im Regierungsrat an: neuer Landammann, neue Vorsteherin im Departement Inneres und Sicherheit (DIS) sowie neuer Vorsteher im Departement Finanzen (DF). Laut übereinstimmenden Aussagen wird die Zusammenarbeit im Regierungsrat als offen und kritisch-konstruktiv wahrgenommen. Die GPK stellt fest, dass auch dieses Jahr alle Mitglieder des Regierungsrates die gute Zusammenarbeit im Team bestätigen. Aus den Einblicken der GPK geht hervor, dass man sich nicht scheut in der Sache hart zu verhandeln und auf dieser Basis Kollegialentscheidungen zu fällen.

Der Gesamtregierungsrat hat formal die Möglichkeit, bei als wichtig erachteten Geschäften Einfluss auf einzelne Departemente auszuüben. Dies wird vom Regierungsrat insofern wahrgenommen, als Geschäfte aus den einzelnen Departementen zum Teil überarbeitet oder im Einzelfall auch zurückgewiesen werden. Weitergehende Einflussnahmen werden äusserts selten gemacht, da dies laut Aussagen der gängigen Zusammenarbeitskultur widerspricht. Dass beispielsweise bisher noch keine departementsübergreifende Legislaturplanung zustande gekommen ist deutet daraufhin, dass die einzelnen Regierungsratsmitglieder die departementale Autonomie letztlich höher gewichten. Diese Praxis birgt aus Sicht der GPK jedoch das Risiko, dass im Einzelfall zu lange gewartet wird, bis das Gesamtgremium seinen Einfluss geltend macht.

Aus den fünf Jahresgesprächen wurde deutlich, dass sich der Regierungsrat mit der Frage der digitalen Transformation beschäftigt. Die Herausforderungen bzw. offenen Fragen liegen nach Ansicht des Regierungsrates auf verschiedenen Ebenen:

1. Welche gesetzlichen Grundlagen müssen für die digitale Transformation geschaffen werden?
2. Welche Organisationseinheit soll in der kantonalen Verwaltung den Lead übernehmen?
3. Wie kann in den verschiedenen Departementen der Kulturwandel eingeleitet werden?
4. Welche technische Infrastruktur ist dafür notwendig?

Die GPK erachtet es als sinnvoll, dass der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die sich mit dieser Thematik auseinandersetzt.

Die GPK hat ausserdem festgestellt, dass auch andere Gesprächspartnerinnen und -partner der Verwaltung auf Informatikthemen zu sprechen kamen. Obwohl viele die Kundenorientierung der AR Informatik AG (ARI) positiv erwähnen, scheint es manchmal unverhältnismässig lange zu dauern, bis tiefgreifende operative Probleme gelöst werden können. Manche Mitarbeitende hatten den Eindruck, dass die Intervention einer höheren Hierarchiestufe notwendig war, bis ein schon länger beschriebenes Problem angegangen wurde.

In verschiedenen Bereichen sind es kantonale Behörden, die aufgrund von Bundesgesetzen oder kantonalen Gesetzen eine Aufsichtspflicht innehaben, sei es bei der Kontrolle des Arbeitsmarktes, des Gesundheitsbereiches, der Sozialhilfe oder anderen Gemeindeaufgaben. Aus den regierungsrätlichen Gesprächen wird deutlich, dass aufgrund verschiedener Faktoren, unter anderem aufgrund mangelnder Ressourcen, eher eine reaktive und zu wenig eine proaktive Aufsicht wahrgenommen wird. Diese Problematik wird ein Fokus der GPK bleiben.

3.1 Departementssekretariate und ihre Funktionsweisen

Einleitung

Die Departementssekretariate (DS) haben als Stabsstellen innerhalb der Hierarchie der Departemente eine besondere Stellung. Sie übernehmen Dienstleistungsfunktionen, sind zentrale Wissensträgerinnen und gestalten die departementalen Geschäfte mit. Vor diesem Hintergrund interessierte die GPK unter anderem:

- Was sind die Aufgabengebiete der Leitungen der Departementssekretariate (L-DS)?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Departementsvorsteherin / den Departementsvorstehern (DV)?
- Welche Weisungsbefugnisse haben die L-DS gegenüber den Mitarbeitenden des Departementes?
- Wie sieht die Zusammenarbeit zwischen den DS und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei aus?

Um diese Fragen zu klären wurden die gesetzlichen Grundlagen, die verschiedenen Organisationsreglemente sowie die Stellenbeschriebe der L-DS gesichtet. Anschliessend wurden mit allen fünf L-DS sowie dem Ratschreiber Gespräche geführt. Auch bei den Jahresgesprächen mit den Regierungsräten wurde die Zusammenarbeit zwischen L-DS und DV thematisiert.

Sachverhalt

Im Folgenden werden die Aufgabengebiete vorgestellt, die Weisungsbefugnis der L-DS erläutert und die verschiedenen Zusammenarbeitsachsen thematisiert.

Analysierte Dokumente:

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (OrG, bGS 142.12)
- Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (OrV, bGS 142.121)
- Departementale Organisationsreglemente
- Stellenbeschriebe der L-DS

Gemäss dem Personalgesetz² (PG, bGS 142.21) wählt der Regierungsrat die L-DS. Die Aufgaben sind insbesondere³:

- die allgemeinen Geschäfte des Departements zu führen und die ihnen zugewiesenen Aufgaben selbstständig und in eigenem Namen zu besorgen;
- die DV bei der Planung, Organisation und Koordination der Tätigkeit des Departements sowie bei der Vorbereitung der Regierungsratssitzung zu unterstützen und bei Entscheidungen zu beraten;
- nach den Anordnungen der DV Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen.

Die L-DS sind Ansprechpersonen für Themen und Querschnittsaufgaben wie Koordination der Tätigkeiten des Departements, Rechtsfragen, Personal, Controlling, Finanzen, Informatik, Räume und Mobilien sowie Dokumentenverwaltung und Archivierung. Die L-DS verfügen über eine Stellvertretung, die die Leitung entlastet und im Verhinderungsfall die Vertretung in allen Funktionen übernehmen kann⁴.

Auf Stufe Departement sind Aufgaben und Kompetenzen der L-DS im Organisationsreglement konkretisiert. Diese werden von den DV erlassen und vom Regierungsrat jeweils am Anfang und am Ende einer Amtsdauer zur Kenntnis genommen. Ein Quervergleich zeigt, dass die Organisationsreglemente sowie die Stellenbeschriebe im Grundsatz ähnlich sind. In diesen sind die Hauptaufgaben zusammengefasst und die erforderlichen Einstiegsqualifikationen, wie zum Beispiel ein Hochschulabschluss in Rechtswissenschaften, festgehalten. Aktuell verfügen alle L-DS

² vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. a PG

³ vgl. Art. 41 OrG

⁴ vgl. Art. 44h ff

über ein juristisches Hochschulstudium. Laut Aussagen der Regierungsratsmitglieder zählen die Führungseigenschaft, die Konflikt- und Teamfähigkeit, juristische Kompetenzen, Kenntnis der Verwaltungsabläufe sowie Verlässlichkeit zu den wichtigsten Kompetenzen der L-DS.

Zwischen Stabs- und Sparringfunktion

Eine der zentralen Funktionen der L-DS ist die umfassende Unterstützung der DV. Sie sind für die DV letztlich die Garanten für die inhaltliche und formale Qualitätskontrolle der Geschäfte, die dem Regierungsrat zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Zusammenarbeit basiert auf gegenseitigem Vertrauen. Ob und wie dieser Anspruch umgesetzt wird, ist nicht zuletzt von den jeweiligen Persönlichkeiten abhängig. So zeigt sich in Gesprächen, dass einige DV ihre L-DS für die kritische Reflexion politischer Vorhaben und ihres Führungsstils nutzen (Sparringfunktion), während in anderen Departementen die Rolle eher auf die Stabsfunktion begrenzt wird.

Ein personeller Wechsel in dieser Funktion ist jeweils mit grossen Herausforderungen verbunden, da nicht nur der Wissensverlust kompensiert, sondern auch der Zusammenarbeitsstil und letztlich das gegenseitige Vertrauen neu aufgebaut werden müssen.

Zwischen Stabsaufgabe und Führungsfunktion

Die L-DS vertreten die DV innerhalb des Departements nach Massgabe des jeweiligen Organisationsreglements und sind den Amtsleitungen gegenüber insofern weisungsbefugt⁵. Wie die Weisungsbefugnis im Einzelnen ausgestaltet ist, ist je nach Departement unterschiedlich.

Zur Führungsunterstützung gehören beispielsweise der regelmässige Austausch der L-DS mit den verschiedenen Ämtern, sowie aufgrund ihrer Weisungskompetenz die Auftragserteilung und Überprüfung der Geschäftsbearbeitung einzelner Ämter. So übernehmen die L-DS in den meisten Departementen eine Art internes Controlling. Sie entscheiden, ob die von Ämtern erarbeiteten Konzepte, Regierungsratsanträge oder Gesetzesentwürfe entscheidungsreif sind oder ob diese nochmals überarbeitet werden müssen. Letztlich entscheiden die DV abgestützt auf die L-DS, ob Geschäfte zuhanden des Regierungsrates traktandiert werden sollen.

Insbesondere sind diejenigen DV auf diese Führungsunterstützung angewiesen, die vielfältige Aussentermine wahrnehmen müssen.

Die L-DS üben aufgrund ihrer Weisungsbefugnisse sowohl direkte als auch indirekte Führungsaufgaben im Departement aus. In einzelnen Departementen, wie beispielsweise dem Departement Bau und Volkswirtschaft (DBV) oder dem Departement Gesundheit und Soziales (DGS), sind den L-DS mehrere Mitarbeitende direkt unterstellt.

Aufgrund der Schlüsselrolle der L-DS ist eine Stellvertretungsregelung vorgesehen. Diese ist in der OrV⁶ als umfassende Stellvertretung definiert. Allerdings wird diese laut Aussagen im Alltag in den Departementen unterschiedlich gehandhabt. Das Spektrum reicht von umfassend bis relativ eng begrenzt.

Departementsübergreifende Zusammenarbeit und Vertretung in interkantonalen Gremien

Eine Achse der Zusammenarbeit betrifft den Rechtsdienst der Kantonskanzlei, beziehungsweise den Ratschreiber. Einerseits wird der Rechtsdienst der Kantonskanzlei als eine wichtige Anlaufstelle für übergeordnete rechtliche Fragen adressiert. Andererseits prüft der Ratschreiber in einer Vorsitzung mit dem Landammann, die von den DV und L-DS an den Regierungsrat freigegebenen Geschäfte auf ihre juristisch formale Qualität. Wird diese als genügend betrachtet, so wird das Geschäft im Regierungsrat traktandiert, falls nicht, geht das Geschäft an das Departement zurück.

⁵ vgl. Art. 44i Abs. 2

⁶ vgl. Art. 44i Abs. 2

Eine zweite Ebene ist die Konferenz der Departementssekretärinnen und Departementssekretäre (DSK): Unter der Leitung des Ratschreibers treffen sich alle L-DS monatlich zu einer Sitzung. Die DSK hat die Aufgabe departementsübergreifend Regierungs-, Verwaltungs- und Kantonsratstätigkeit zu unterstützen, indem sie einheitliche Positionen in Sachfragen erarbeitet, den gegenseitigen Informationsaustausch gewährleistet und Fragen von Planung und Koordination behandelt⁷.

Einige L-DS vertreten den Kanton auch nach aussen, beispielsweise in der Sekretärenkonferenz der Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektoren.

Beurteilung

Die GPK stellt fest, dass die Aufgabenbereiche der DS in Gesetz (OrG), Verordnung (OrV), Organisationsreglement und Stellenbeschrieben geregelt und damit die Einflussmöglichkeiten der L-DS zumindest auf dem Papier klar gerahmt sind. Obwohl laut Aussagen die Führungsunterstützung ein Kernelement dieser Stabsfunktion ist, wird diese nicht in allen departementalen Organisationsreglementen explizit benannt. Insofern sind die festgestellten Unterschiede von Weisungs- und Führungsunterstützung in der Praxis zulässig. Aus Sicht der GPK hängt die faktische Umsetzung von Weisungs- und Führungsunterstützung jedoch sehr viel mehr vom persönlichen Führungsstil der DV ab sowie von den verschiedenen Aufgabenfeldern und der Grösse der Departemente.

Eine Besonderheit der Stabsstellenfunktion liegt darin, dass diese faktisch verschiedene Führungsaufgaben beinhaltet und mit weitreichender Führungsverantwortung verbunden ist. Denn obwohl die Amtsleitungen und die L-DS hierarchisch gleichgestellt sind (alle unterstehen direkt der/dem DV), übernehmen die L-DS gegenüber den Amtsleitungen eine gewisse Gatekeeper-Funktion: Sie entscheiden, welche Geschäfte ihren formalen Standards genügen und nehmen damit Einfluss auf die Geschäftsbearbeitung der Ämter. Die Art und Weise, wie diese primär fachliche Autorität gelebt wird, hat entscheidenden Einfluss auf die Zusammenarbeitskultur des gesamten Departementes.

Aus den Gesprächen wird deutlich, dass die Ausübung der Führungsunterstützung in einem gewissen Spannungsfeld stattfindet. Einerseits müssen die L-DS über eine hohe Sachkompetenz verfügen, um ihre Beratungsfunktion ausüben zu können. Andererseits trifft jedoch letztendlich die/der DV die Entscheidung, möglicherweise auch entgegen der Fachexpertise. Die GPK stellt fest, dass die faktische Entscheidungsmacht der L-DS in hohem Masse von ihrem informellen Einfluss auf Abläufe und Entscheidungen im Departement abhängig ist. Fehlt diese Sachkompetenz, so sind nicht nur die Ämter intern davon betroffen, sondern auch der Regierungsrat. Dieser ist bei nicht sachgerecht aufgearbeiteten Geschäften gezwungen, sich mehrmals mit demselben Geschäft auseinanderzusetzen zu müssen.

Das Zusammenspiel zwischen den L-DS und den DV prägt nicht nur die Zusammenarbeitskultur des gesamten Departements, sondern begründet auch ihr wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis im Arbeitsalltag. Vereinfacht gesagt hat ein spannungsreiches Arbeitsverhältnis zwischen DV und L-DS erhebliche negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeitskultur des ganzen Departements sowie auf die Zusammenarbeitsqualität des Regierungsrates.

Voraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenspiel ist laut Einschätzungen verschiedener Gesprächsteilnehmenden eine gemeinsame Führungsphilosophie, ein kritisch-konstruktiver Dialog sowie wechselseitiges Vertrauen. Es liegt auf der Hand, dass bei Wechseln einer der beiden Positionen diese Arbeitsbeziehung zuerst wieder neu aufgebaut werden muss. Die GPK macht darauf aufmerksam, dass Wechsel in einer der beiden Positionen positive oder negative Auswirkungen auf das gesamte Departement haben können.

⁷ vgl. Art. 46 OrG

Die GPK stellt fest, dass eine umfassende Stellvertretung, wie im OrV⁸ vorgesehen, nicht in allen Departementen umgesetzt wird. Damit eine umfassende Stellvertreterregelung funktioniert, müssen die zentralen Prozesse abgebildet und die Führung auf diese Regelung ausgerichtet sein. Verantwortlich für die Umsetzung einer umfassenden Stellvertretung sind die DV. Sie haben zu entscheiden, ob die umfassende Stellvertretung an eine oder mehrere Personen zu binden ist.

Alle Gesprächsteilnehmenden bekunden, die Zusammenarbeit zwischen den L-DS – insbesondere in der DSK sowie bei formalisierten Prozessen (z.B. Mitberichtsverfahren) – funktioniere aufgrund der Kleinheit der Verwaltung gut. Die Intensität der Zusammenarbeit ist zwar personen- und aufgabenabhängig, sie wird aber von allen positiv bewertet.

Die GPK begrüsst, dass aufgrund der wachsenden Koordinationsfunktion der DSK die einzelnen L-DS die Möglichkeiten haben, departementsübergreifende Themen einzubringen und sich Anregungen – auch im Sinne von Best Practice – zu holen. Gerade weil die L-DS in ihren Departementen eine zentrale Schlüsselposition einnehmen, erscheint es der GPK wichtig, dass ein Wissens- und Erfahrungsaustausch unter «Gleichen» in diesem Gefäss stattfinden kann. Ausserdem kann das Gefäss DSK dazu beitragen, gewisse Harmonisierungen in der kantonalen Verwaltung voranzutreiben, indem Vorgaben, Regeln und Leitlinien zusammen ausgearbeitet werden.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, in allen Departementen die umfassende Stellvertretung der L-DS sicherzustellen und die damit zusammenhängenden Prozesse zu definieren.

3.2 Organisation der Rechtsdienste

Einleitung

Im Jahr 2017 hat die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK)⁹ und 2019 die GPK¹⁰ die Gesetzesarbeit in den verschiedenen Departementen und die Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei bei der Gesetzesarbeit untersucht. Festgehalten wurde, dass die Planung der Gesetzesvorhaben aufgrund der vorhandenen Ressourcen und den fehlenden juristischen Kompetenzen teilweise nicht eingehalten werden kann. Zudem bestand keine departementsübergreifende Planung und Koordination. Ausserdem wurde festgestellt, dass der frühzeitige Einbezug des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei durch die verschiedenen Departemente unterschiedlich gehandhabt wurde. Nach wie vor zeigt der Aufgaben- und Finanzplan (AFP)¹¹, dass anstehende Gesetzesarbeiten verschoben werden müssen und deklarierte Bearbeitungsfristen, beispielsweise von Rekursen, nicht immer eingehalten werden können.

Vor diesem Hintergrund interessierte die GPK, wie die departementalen Rechtsdienste¹² inzwischen aufgestellt sind. Insbesondere interessierten folgende Fragen:

- Sind die gewählten Organisationsformen und die personelle Ausstattung der departementalen Rechtsdienste für die Aufgabenerfüllung von Rechtsanwendung und Rechtsetzung geeignet?
- Welche Rolle spielt bei der Bewältigung der verschiedenen Gesetzesarbeiten die jeweilige Zusammenarbeit zwischen den departementalen Rechtsdiensten und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei?

⁸vgl. Art. 44i Abs. 3

⁹vgl. StwK-Bericht 2017, S. 13

¹⁰vgl. GPK-Bericht 2019, S. 11

¹¹vgl. AFP 2023–2025

¹²Der Begriff «Rechtsdienst» steht sowohl für departementale Rechtsdienste, als auch für übergeordnete Stabsstellen, die juristische Aufträge für das gesamte Departement bearbeiten.

Sachverhalt

Um die oben genannten Fragen zu untersuchen, hat die GPK die gesetzlichen Grundlagen sowie die vorhandenen Organisationsreglemente gesichtet und in Gesprächen mit Mitarbeitenden aus verschiedenen Rechtsdiensten die Frage der Zusammenarbeit geklärt.

Aufgaben und Organisation der Rechtsdienste in den Departementen

Die Kernaufgaben der departementalen Rechtsdienste sind die Rechtsberatung von Regierungsrat und Kantonsrat, die begleitende Rechtsetzung sowie die Behandlung und Instruktion bei Beschwerde- und Rekursverfahren¹³. Konkrete Tätigkeitsfelder sind:

- Die Erstellung von Verfügungen und die Bearbeitung von Rechtsmittelverfahren, wie beispielsweise Einsprache- und Rekursverfahren;
- das Beraten von Privaten, Ämtern der Verwaltung sowie Gemeinden in Rechtsfragen;
- die Rechtsetzung, wie zum Beispiel die Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen.

Die Rechtsdienste der verschiedenen Departemente bzw. Mitarbeitende, die mit rechtlichen Aufgaben befasst sind, sind den L-DS unterstellt.

Die Schwerpunkte der Rechtsfelder sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsdienste sind abhängig von den Themenfeldern der einzelnen Departemente. Jedes Departement kann autonom im Rahmen der allgemeinen Vorgaben die Organisation seines Rechtsdienstes bestimmen. Aus den Gesprächen wird deutlich, dass die Aufgaben in Bezug auf Rechtsanwendung und Rechtsetzung in allen Departementen zugenommen haben. In den letzten 20 Jahren wurden immer mehr Lebensbereiche durch Gesetze, Verordnungen und Reglemente reguliert, sodass eine Vielzahl staatlicher Entscheidungen rechtlich hinterfragt werden können. Demensprechend hat die Anzahl juristischer Mitarbeitenden zugenommen und in einzelnen Departementen hat sich ein eigener Rechtsdienst innerhalb der DS herausgebildet. Stellvertretend für diese Entwicklung steht das DBV. Dieses hat einen eigenen Rechtsdienst mit vier juristischen Mitarbeitenden und einem Leiter mit insgesamt 450 Stellenprozenten. Der Leiter Rechtsdienst ist gleichzeitig Stellvertreter des Departementssekretärs. Gründe für den Ausbau des Rechtsdienstes waren die hohe Anzahl an Rechtsmittelverfahren, beispielsweise im Bau- und Planungswesen, die regelmässig bearbeitet werden müssen (ca. 75–80 Verfahren pro Jahr) sowie die Steigerung der Komplexität der Verfahren, da je länger je mehr verschiedene Ämter oder Abteilungen von einem Entscheid tangiert sind. Auch das DIS hat aufgabenbedingt einen Rechtsdienst eingeführt mit 80 Stellenprozenten. Hier fallen insbesondere Rekurse zu Administrativmassnahmen des Strassenverkehrsrechts, zu ausländerrechtlichen Massnahmen (z.B. Familiennachzugsgesuche) oder zu Disziplinar-massnahmen der Strafanstalt Gmünden an. Ausserdem stehen gemäss AFP¹⁴ im DIS verschiedene Gesetzesvorhaben an, die seit längerem immer wieder verschoben werden.

Vergleicht man die verschiedenen Departemente, so zeigt sich, dass sowohl bei den anstehenden Gesetzesarbeiten als auch bei den Zuständigkeiten für Verfahren und Rekurse grosse Unterschiede zwischen den Departementen bestehen. So werden im Departement Bildung und Kultur (DBK) die Rechtsanwendung und Rechtsetzung vom L-DS wahrgenommen, da es laut Aussagen nur zu vereinzelt Rekursverfahren kommt.

Aufgabenbedingt unterscheiden sich die Rechtsdienste personell nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ: So sind einige DS auf Mitarbeitende mit einer breiten juristischen Kompetenz angewiesen, die sowohl etwas von Rechtsetzung als auch von Rechtsanwendung verstehen, während andere Departemente spezifische Kompetenzen für konkrete Themenfelder benötigen, wie beispielsweise in Fragen des Steuerrechts.

¹³ vgl. Anhang 1 OrV

¹⁴ vgl. AFP 2025–2027, S.172–176

Aufgaben Rechtsdienst Kantonskanzlei

Die zentrale Aufgabe des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei ist die Rechtsetzung. Daneben ist der Rechtsdienst der Kantonskanzlei für Rekursverfahren zuständig, bei denen der Regierungsrat als Erstinstanz fungiert sowie bei Rekurs-Spezialfällen, bei denen ein Departement entlastet wird oder es die Vorinstanz ist. Bei Rekursen oder Beschwerden gegen Departemente erfolgt die Instruktion und Antragsstellung ebenfalls durch die Kantonskanzlei¹⁵. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei verfügt aktuell über 270 Stellenprozent, konkret eine Leitung und zwei Mitarbeitende. Zusätzlich steht dem Rechtsdienst noch eine Praktikumsstelle von 100 % zur Verfügung, die aktuell (bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung) aus Mangel an geeigneten Bewerbenden nicht besetzt werden konnte. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei ist primär für die Einhaltung der technischen Vorgaben des Gesetzgebungsprozesses verantwortlich. Neue Gesetzesvorlagen, Verordnungen, Erlasse bzw. Änderungsanträge müssen der Kantonskanzlei mindestens zwei Wochen vor dem Abgabetermin für den Regierungsrat zur formellen und materiellen Vorprüfung eingereicht werden¹⁶.

Laut Aussagen gehört es zum Auftrag des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei, die kantonseigenen Gesetzesgrundlagen zu revidieren, konsistent und aktuell zu halten. Dazu fehlen laut Aussagen jedoch die Ressourcen. So sind seit der Reorganisation von sieben auf fünf Departemente einige materielle Probleme in der Gesetzessammlung vorhanden, die aus zeitlichen Gründen noch nicht angepasst werden konnten. Gewisse Gesetzesartikel sind laut Aussagen zudem veraltet.

Grundsätzlich obliegt es den Departementen zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt sie welche Gesetzesvorhaben bearbeiten und in den parlamentarischen Prozess einbringen. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei versucht die Gesetzesarbeit zu koordinieren, indem er regelmässig Erhebungen bei den Departementen durchführt, um zu erfahren, wann welche Gesetzesvorhaben geplant sind.

Gesetzgebungsprozess

Ein Gesetzgebungsprozess wird in der Regel durch einen parlamentarischen Vorstoss, eine Volksinitiative, einen festgestellten Handlungsbedarf oder durch Nachvollzug von Bundesrecht angestossen. Während der Konzeptphase werden verschiedene mögliche Varianten im Departement erarbeitet und mit dem/der DV besprochen. Dabei werden politische Impulse abgeholt und die Stossrichtung festgelegt. In einer Entwurfsphase wird der Gesetzesentwurf entsprechend der Stossrichtung formuliert und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei zur Vorprüfung übergeben¹⁷. Nach der Vorprüfung wird der Entwurf zusammen mit dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei und dem departementalen Rechtsdienst oder den jeweiligen juristischen Mitarbeitenden besprochen. In meist mehreren Besprechungsrunden wird der Entwurf geschärft und bereinigt. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei erstellt zur Vorprüfung des Gesetzesentwurfes einen erläuternden Bericht. Der Bericht wird dem Regierungsrat zusammen mit dem Gesetzesentwurf und einem Vernehmlassungsentwurf vorgelegt. Je nach Entscheid des Regierungsrates wird die Vernehmlassung lanciert, anschliessend vom zuständigen Departement ausgewertet und der Entwurf durch den Regierungsrat bereinigt.

Obwohl die Zusammenarbeit zwischen dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei und den departementalen Rechtsdiensten weitestgehend nur informell geregelt ist, wird dieser Ablauf von verschiedenen Gesprächsteilnehmenden identisch geschildert. In gewisser Weise handelt es sich um eine Art Arbeitsteilung im Gesetzgebungsprozess: Die Inhalte werden von den Departementen geliefert und die formale Ausgestaltung des Gesetzes, d.h. die technischen Vorgaben, werden durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei sichergestellt. In diesem Zusammenhang besuchten die Mitarbeitenden des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei ein Murtner Gesetzgebungsseminar am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg. Um die Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess zu optimie-

¹⁵ vgl. Art. 7a OrV

¹⁶ vgl. Art. 14 OrV

¹⁷ vgl. Art. 14 OrV

ren, hat der Rechtsdienst der Kantonskanzlei im Jahr 2022 zum ersten Mal ein Gesetzgebungsseminar für juristische Mitarbeitende der Departemente organisiert. Er plant weitere Seminare zu organisieren, um so das spezifische Legistik-Wissen aufzubauen.

Beurteilung

Die GPK stellt fest, dass die Rechtsdienste der Departemente in Bezug auf Rechtsetzung und Rechtsanwendung organisatorisch ihren Aufgabenfeldern angepasst sind, d.h. wenn ein hoher Bedarf an Überprüfung der Rechtsanwendung gegeben ist (z.B. im DBV), wurde der Rechtsdienst ausgebaut. Wo dieser geringer ist (z.B. im DBK), ist die juristische Kompetenz im DS gebündelt.

Inwieweit die quantitativen und qualitativen Ressourcen in den einzelnen Departementen ausreichend sind, lässt sich abstrakt kaum beantworten. Dies ist letztlich eine Frage der jeweiligen Prioritätensetzung der einzelnen Departemente sowie des Regierungs- und Kantonsrates, die jährlich über das jeweilige Ressourcenvolumen entscheiden.

Die GPK kommt aufgrund verschiedener Hinweise aus der Bevölkerung zum Schluss, dass von Bürgerinnen und Bürgern bzw. von Gemeindebehörden die fehlende Transparenz über den Verfahrensstand häufiger zu Irritationen führt als die Dauer der Verfahren. Zur inhaltlichen Qualität der Entscheide der Rechtsdienste kann die GPK keine Aussagen machen. Einen Hinweis liefert aus Sicht der GPK die Kennzahl der (ganz oder teilweise) stattgegebenen beziehungsweise abgewiesenen Beschwerden vor Obergericht gegen Verfügungen und Rekurse von Verwaltung und Regierungsrat.

Nicht zu übersehen ist jedoch, dass wichtige Gesetzesvorhaben aufgrund knapper Ressourcen immer wieder verschoben wurden. Allerdings sind die Departemente je nach Aufgabenfeldern unterschiedlich stark betroffen. So gibt der aktuelle AFP¹⁸ einen guten Überblick, in welchen Departementen die meiste Gesetzesarbeit anfällt bzw. welche Gesetzesvorhaben einmal mehr um ein Jahr verschoben worden sind. In dieser Frage scheinen fehlende qualitative und/oder quantitative Ressourcen eine grössere Rolle zu spielen. So stellen mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner fest, dass in verschiedenen Departementen die Kompetenzen der Gesetzgebung nur unzureichend vorhanden sind. Denn die Aufgabe der Rechtsetzung (z.B. die Ausarbeitung von Gesetzen) bedingt andere Kompetenzen, als die Aufgaben der themenspezifischen Rechtsanwendung. So benötigt es laut verschiedener Aussagen für die Gesetzgebung einen grossen Überblick über bestehende und übergeordnete Erlasse, ein Verständnis für Struktur und Aufbau von Gesetzen sowie eine spezifische Sprachkompetenz. Kommt hinzu, dass je nach Aufgabenbereich der einzelnen Departemente diese Kompetenz über längere Zeit kaum zur Anwendung kommt und daher kaum Erfahrungswissen aufgebaut werden kann.

Die GPK stellt fest, dass aufgrund der kurzen Wege in der Verwaltung, die der Kleinheit des Kantons geschuldet sind, die Unterstützung zwischen dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei und den Departementen oft informell läuft. Dies scheint laut Aussagen gut zu funktionieren, ist jedoch immer auch personenabhängig. Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei und den departementalen Rechtsdiensten von allen Beteiligten positiv gewürdigt. Trotzdem stellt sich nach Ansicht der GPK die Frage, inwieweit das ausschliesslich an einzelne Personen gebundene legistische Wissen mittelfristig abgesichert bzw. auf eine breitere Basis gestellt werden kann.

Aus Sicht der GPK macht es Sinn, das zentralisierte Wissen in der Rechtsetzung vermehrt auf die Departemente zu verteilen, da die Inhalte aus den Departementen mit den legistischen Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess effektiv verknüpft werden müssen. Die GPK begrüsst es daher, die Weiterbildungsangebote kurzfristig auszubauen, insbesondere in denjenigen Departementen, in denen viele Gesetzesvorhaben geplant sind. Ein weiterer

¹⁸ vgl. AFP 2025–2027

Punkt betrifft die Frage, inwieweit eine verbindlichere departementsübergreifende Koordination der Gesetzesvorhaben mittels einer durch den Regierungsrat abgesegneten Legislaturplanung zur Entlastung des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei beitragen könnte. Dies stellt zwar formal einen Eingriff in die Autonomie der Departemente dar, würde aber vermutlich den Ressourceneinsatz erleichtern.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- eine regelmässige Weiterbildung zur Rechtsetzung für die Mitarbeitenden der departementalen Rechtsdienste als verbindlich zu erklären.
- in Bezug auf die Gesetze eine überdepartementale Legislaturplanung einzuführen, um die Koordination und Ressourcenplanung zwischen den departementalen Rechtsdiensten und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei zu stärken.

3.3 Analyse der Reorganisation im Amt für Volksschule und Sport

Einleitung

Im Januar/Februar 2023 erhielt die GPK verschiedene Hinweise sowie Beschwerden zu Unstimmigkeiten im Amt für Volksschule und Sport. Ausserdem kam es zu Kündigungen und krankheitsbedingten Abwesenheiten im Amt. Dies obwohl mit der Reorganisation im Jahr 2020 eine Optimierung der Arbeitsprozesse angestrebt wurde. Bereits 2017 kam es aufgrund einer Reorganisation zu verschiedenen Kündigungen¹⁹. Daher beschloss die GPK an ihrer Sitzung vom 9. März 2023 den Hinweisen nachzugehen und insbesondere die Prozesse der Reorganisation von 2020 genauer zu beleuchten. Die GPK hat dieses Kapitel im November 2023 einer Delegation des DBK vorgestellt, mit der Möglichkeit, die gewonnenen Erkenntnisse in den neu aufgelegten Reorganisationsprozess einzubeziehen. Die GPK hat keine Kenntnis darüber, inwieweit der Stabilisierungsprozess gediehen ist.

Arbeitsweise

Die Prüfung wurde von März bis September 2023 von einer Arbeitsgruppe der GPK (mit Renzo Andreani [bis Ende Mai 2023], Heinz Mauch-Züger, Annegret Wigger) durchgeführt. Diese berücksichtigt den Zeitraum von 2019 bis Mai 2023. Basis des vorliegenden Berichts sind Dokumentenrecherchen, Einbezug der Ergebnisse einer externen Situationsanalyse, die vom DBK im Februar/März 2023 in Auftrag gegeben wurde, sowie Gespräche mit fünf verschiedenen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern aus dem Amt für Volksschule und Sport.

Sachverhalt

Das Amt für Volksschule und Sport ist für den Vollzug der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf der Volksschulstufe zuständig und koordiniert, fördert und begleitet die Entwicklung der Volksschule und des Sports²⁰. Nachdem im Jahre 2017 eine erste Reorganisation durchgeführt wurde, die damals zu verschiedenen personellen Abgängen führte, wurde im Jahr 2020 erneut eine Umstrukturierung vorgenommen. Ausgangsproblem war laut Aussagen die Entscheidungs- und Weisungskompetenz der Fachstelle Sonderpädagogik gegenüber zwei hierarchisch höher angesiedelten Abteilungen. Diese Konstellation führte in der Praxis immer wieder zu Problemen.

Zunächst stellt die GPK die Unterschiede zwischen der alten und der neuen Organisationsform dar und erläutert den Reorganisationsprozess. Anschliessend listet sie die Probleme auf und nimmt eine Beurteilung vor.

¹⁹ vgl. StwK Bericht 2017

²⁰ vgl. Organisation des Amtes für Volksschule und Sport Modellbeschreibung, 2022, S. 4

Struktur vor und nach der Reorganisation

Organigramm Amt für Volksschule und Sport vor der Reorganisation 2020:

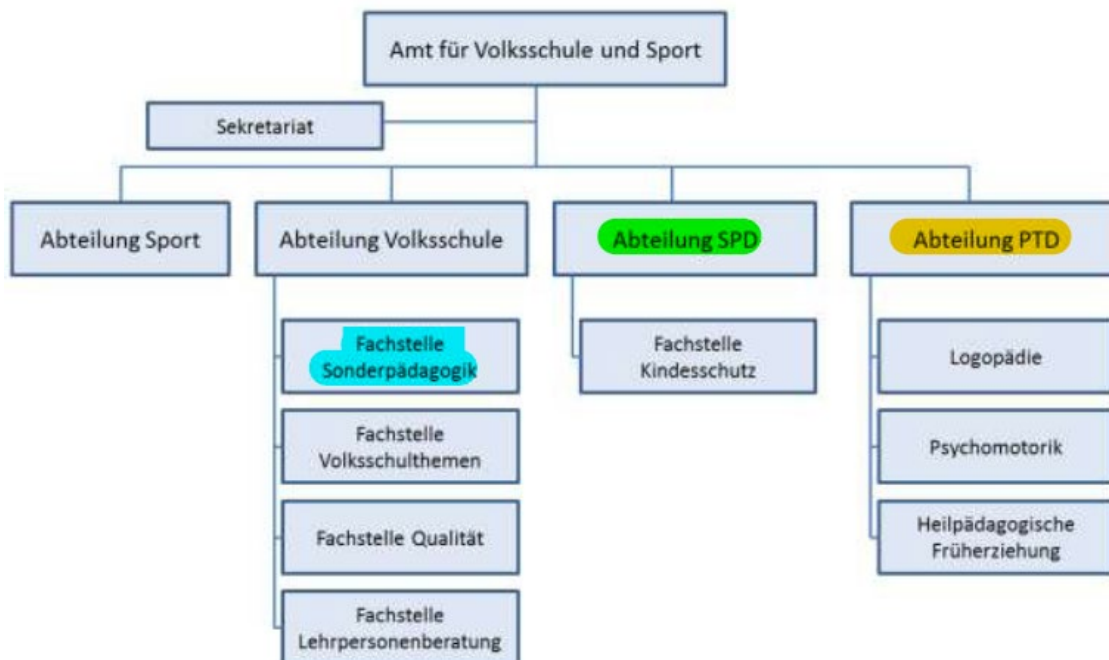


Abbildung 1: Organigramm Amt für Volksschule und Sport vor der Reorganisation 2020

Organigramm Amt für Volksschule und Sport nach der Reorganisation 2020:



Abbildung 2: Organigramm Amt für Volksschule und Sport nach der Reorganisation 2020

Zentrale Veränderungen der gewählten Struktur nach der Reorganisation nach 2020 sind: 1. die Abschaffung der Abteilung Schulpsychologie (SPD) sowie 2. die Aufteilung der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen in die zwei Teams Beratung und Unterstützung Sonderpädagogik und Regelpädagogik (grün). 3. Die Aufwertung der

Fachstelle Sonderpädagogik zu einer eigenständigen Abteilung Sonderpädagogik (blau). 4. Die Auflösung der Pädagogisch-Therapeutischen Dienste (PTD) (gelb), die unter die Abteilung Sonderpädagogik subsumiert wurden.

Der Prozess der Reorganisation verlief in folgenden Etappen:

Datum	Etappe
2017–2020	Die Fachstelle Sonderpädagogik war der Abteilung Volksschule unterstellt. Sie war unter anderem für die Bewilligung der verstärkten Massnahmen zuständig.
04.02.2019	Lancierung des Projekts «Organisation Amt für Volksschule und Sport» mit dem Hauptziel der Klärung und Optimierung der Organisation.
04.02.2019– 09.06.2020	Die Reorganisation wurde durch eine Projektgruppe bearbeitet und von einem Lenkungsausschuss begleitet. Projektgruppe: Amtsleitung, Leitung Schulpsychologie, Leitung therapeutische Dienste, Leitung Volksschule, Fachstellenleitung Sonderpädagogik, externer Organisationsentwickler. Lenkungsausschuss: DV, Leitung DS, Amtsleitung (ohne Entscheidungsbefugnis), externer Organisationsentwickler.
09.06.2020	Das Departement beantragte dem Regierungsrat auf Vorschlag der Projektgruppe und mit der Zustimmung des Lenkungsausschusses die neue Struktur. Der Regierungsrat bewilligte die neue Struktur am 9. Juni 2020 mit Inkraftsetzung per 1. August 2020.
Juli/August 2020	Alle Mitarbeitenden wurden über das neue Organisationsmodell informiert.
01.08.2020	Die vom Regierungsrat bewilligte Struktur wurde mit einer Änderung, nämlich der Aufteilung der Schulpsychologie auf zwei Abteilungen, umgesetzt. Veranlasst wurde diese Änderungen durch den Amtsleiter in Absprache mit den Abteilungsleitungen der Regel- und Sonderpädagogik.

Tabelle 1: eigene Darstellung GPK, August 2023

Probleme, die sich aufgrund der neuen Struktur ergaben, wurden intern einerseits als Folge der Schwierigkeiten in der Kommunikation aufgrund der Covid19-Pandemie zurückgeführt. Andererseits wurden die Kündigungen aus der Schulpsychologie insofern relativiert, als man davon ausging, dass jede Reorganisation mit personellen Abgängen verbunden sei. Es schien im Amt für Volksschule und Sport die Ansicht vorzuherrschen, dass das gewählte Modell theoretisch stimmig sei. Intern versuchte man insbesondere die Aufgabenteilung zwischen den beiden neu geschaffenen Beratungs- und Unterstützungsteams insofern zu optimieren, als dass beide Teamleitungen für die Triage der Anfragen zuständig waren (welches Team für welche Anfrage zuständig ist). Längere Zeit wurde amtsintern das Problem – laut verschiedenen Aussagen – in der schwierigen Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Teams Beratung und Unterstützung gesehen, ohne dass die Reorganisation insgesamt in Frage gestellt wurde.

Im Folgenden werden die Problembeschreibungen aus verschiedenen Perspektiven wiedergegeben:

Dauer der Kostengutsprache im Prozess der verstärkten Massnahmen

Für einen Antrag auf verstärkte Massnahmen²¹ ist das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung zwingend notwendig. Das Verfahren ist ein standardisiertes Analysesystem auf der Grundlage der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit von Kindern der

²¹Gemäss Art. 5 der Interkantonalen Vereinbarung: Abs. 1 Erweisen sich die vor der Einschulung oder die in der Regelschule getroffenen Massnahmen als ungenügend, ist aufgrund der Ermittlung des individuellen Bedarfs über die Anordnung Verstärkter Massnahmen zu entscheiden. Abs. 2 Verstärkte Massnahmen zeichnen sich aus durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale: a. lange Dauer b. hohe Intensität c. hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen sowie d. einschneidende Konsequenzen auf den Alltag das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen.

World Health Organization (WHO)²². Als Konkordatskanton der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 26. Oktober 2007 ist der Kanton Appenzell Ausserrhoden gemäss Art. 6 Abs. 3 verpflichtet sicherzustellen, dass die Abklärungsstelle nicht identisch mit den Leistungsanbietern sein darf. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung ist das Team Beratung und Unterstützung der Abteilung Regelpädagogik die zuständige Abklärungsstelle für das SAV.

Der Prozess verläuft zusammengefasst in folgenden fünf Prozessschritten²³:

1. Nachdem die Meldung einer Schule bezüglich Anfrage für verstärkte Massnahmen beim Kanton eingetroffen ist, prüft das Team Beratung und Unterstützung Sonderpädagogik während mindestens eines Semesters, ob das Grund²⁴- und Förderangebot²⁵ ausgeschöpft ist. Dieser Prozessschritt soll das Vieraugenprinzip gewährleisten und Selbstzuweisungen vermeiden.
2. Nach Ablauf eines Semesters schreibt das Team Beratung und Unterstützung Sonderpädagogik eine sonderpädagogische Stellungnahme und veranlasst nötigenfalls eine SAV.
3. Das Team Beratung und Unterstützung Regelpädagogik führt das SAV auf der Grundlage der sonderpädagogischen Stellungnahme durch.
4. Je nach Ergebnis des SAV beantragt das Team Beratung und Unterstützung Regelpädagogik eine verstärkte Massnahme und beantragt dafür bei der Abteilungsleitung Sonderpädagogik eine Kostengutsprache.
5. Die Abteilungsleitung entscheidet für oder gegen die Kostengutsprache für verstärkte Massnahmen.

Die Zeitspanne, bis eine Kostengutsprache für verstärkte Massnahmen gesprochen werden kann, beträgt gemäss den im Prozess vorgesehenen Fristen ein Jahr oder länger.

In den Gesprächen mit den Mitarbeitenden des Amts für Volksschule und Sport stellte sich heraus, dass der Prozessablauf mit den Schnittstellen zwischen den beiden Teams Beratung und Unterstützung viele Unklarheiten, wiederkehrende interne Absprachen und Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis birgt. Die Dauer als auch die Unklarheiten in der Praxis bezüglich der Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen den beiden Teams führte auch von externer Seite zu Beanstandungen.

Auftragsverständnis der beiden Teams Beratung und Unterstützung Regel- und Sonderpädagogik

Sowohl die Abteilung Regelpädagogik als auch die Abteilung Sonderpädagogik verfügen über ein Team mit gleicher Bezeichnung, nämlich «Beratung und Unterstützung». Dieselbe Benennung wurde gemäss Aussagen gewählt, um die Multiprofessionalität beider Teams sichtbar zu machen. Gemäss Modellbescrieb²⁶ berät und unterstützt das eine Team Beratung und Unterstützung Regelpädagogik Schulen in Bildungs- und Erziehungsfragen, in System- und Organisationsentwicklungsthemen, in Fragen zum Unterricht, zum Klassen-/Lerngruppenmanagement, zu Schulleistungen und zur Schullaufbahn, zur Begabtenförderung, zur Bewältigung von Krisen und bei Abklärungen im Bereich der verstärkten Massnahmen. Das andere Team Beratung und Unterstützung Sonderpädagogik unterstützt demgegenüber Schulen darin, Lernende mit besonderen Bildungsbedürfnissen integrativ zu unterrichten und ist für die heilpädagogische Früherziehung verantwortlich. Für die Schulen steht eine Intake-Rufnummer zur Verfügung. Beide Teamleiter betreuen diese Telefonnummer und sind für die Auftragstriage verantwortlich.

²²vgl. Konzept Sonderpädagogik, 2022, S. 5

²³vgl. Konzept Sonderpädagogik, 2022, S. 23

²⁴Das Grundangebot umfasst die regulären Angebote, die jedem Kind und Jugendlichen zustehen. Dabei handelt es sich um kollektive Ressourcen, die im schulobligatorischen Bereich auf gesetzlicher Grundlage festgelegt sind. (vgl. Konzept Sonderpädagogik, 2022, S.39)

²⁵Zum Förderangebot im schulobligatorischen Bereich gehören individuelle Ressourcen aus dem kollektiven Pool in Schulischer Heilpädagogik sowie pädagogisch-therapeutische Massnahmen, individuelle Ressourcen aus dem kollektiven Pool für persönliche Assistenz sowie für Sozialpädagogik und Pflege. Individuelle Ressourcen aus dem kollektiven Pool werden aufgrund von besonderem Bildungsbedarf gesprochen und bezeichnen Mittel und Massnahmen, welche über kollektive Ressourcen hinaus einem Kind oder Jugendlichen individuell zugesprochen werden, wenn keine Verstärkten Massnahmen notwendig sind. (vgl. Konzept Sonderpädagogik, 2022, S. 38)

²⁶vgl. Organisation des Amts für Volksschule und Sport Modellbescrieb, 2022, S. 4

Die Abgrenzung zwischen den Aufträgen der beiden Teams Beratung und Unterstützung entlang den Schwerpunkten Organisationsentwicklung auf der einen und auf den Fall bezogenen «das Kind im Mittelpunkt» auf der anderen Seite ist gemäss verschiedenen Aussagen in der Praxis jedoch nicht trennscharf und häufig nicht umsetzbar. Dadurch entstanden bei der Triage und den Auftragszuweisungen immer wieder Missverständnisse, insbesondere Unklarheiten über Zuständigkeiten und Ansprechpartner.

In den verschiedenen Gesprächen zeigte sich, dass insbesondere die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen Schwierigkeiten mit der Trennung zwischen Beratung Schulsystem versus Beratung Fallsystem hatten. Die von der Leitungsebene angedachte fachliche Neuausrichtung der Schulpsychologie, mit dem Arbeitsfokus auf Systemberatung und Schulentwicklung, gelang in der Praxis laut Aussagen verschiedener Beteiligter zu wenig.

Unklarheiten von Zuständigkeiten und Führung

Laut Aussagen verschiedener Gesprächsteilnehmerinnen und Gesprächsteilnehmer kam es zwischen der Abteilung Sonderpädagogik und der Abteilung Regelpädagogik immer wieder zu Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten. Es gab unterschiedliche Auffassungen über Aufgabenteilung, Verantwortlichkeiten, Ressourcen und Kompetenzen. Darunter litt zunehmend die Kommunikation und wichtige Informationen wurden nicht weitergeleitet. Ausserdem wurden laut verschiedener Aussagen bei bestimmten Themen sowohl die Stellvertretung der Amtsleitung als auch der Amtsleiter selbst umgangen und Anliegen direkt auf der obersten Ebene platziert. Die dadurch ausgelösten Interventionen, insbesondere die veranlasste Absage des geplanten Informationsanlasses vom 20. Februar 2023, stiess daher auf Unverständnis.

Innerhalb der Abteilung Sonderpädagogik wurde der Lebenspartner der Abteilungsleitung als Teamleiter Beratung und Unterstützung eingestellt im Wissen um die damit verbundenen Risiken. Dies wurde gegenüber allen Mitarbeitenden transparent gemacht. Allerdings gab es laut Aussagen verschiedener Mitarbeitenden keine besonderen Regelungen in Umgang mit Mitarbeitenden-Qualifikation und Konflikten.

Hohe Fluktuation

In den Abteilungen Regelpädagogik und Sonderpädagogik arbeiten insgesamt 40 Personen (Stand August 2023). Seit der Inkraftsetzung der Reorganisation (1. August 2020) bis zum Austrittsdatum per 30. November 2023, sind laut Personalamt in den Abteilungen Regelpädagogik und Sonderpädagogik insgesamt 20 Austritte zu verzeichnen: In der Abteilung Regelpädagogik drei Austritte; in der Abteilung Sonderpädagogik 17 Austritte.

Beurteilung

Die GPK stellt fest, dass die Reorganisation 2020 zu vielen internen Verwerfungen und Abgängen von Fachkräften führte. Im Rückblick fällt auf, dass die Einleitung und Durchführung einer Abklärungsmassnahme (SAV) sowie der Erhalt einer Kostengutsprache für eine verstärkte Massnahme unverhältnismässig lange Wartezeiten benötigten und intern vieler Abklärungen bedurften. Die langen Wartezeiten gehen zu Lasten der betroffenen Kinder, Eltern und Lehrkräfte, die dringend auf eine Lösung angewiesen sind.

Die GPK betrachtet die deklarierte Zielsetzung der Reorganisation als nicht erreicht, nämlich die klare Aufteilung von Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten sowie die optimierte und regelbasierte Unterstützung des integrativen Schulmodells²⁷.

Auch wenn die Umsetzung der Reorganisation durch die Covid19-Pandemie erheblich erschwert wurde, so kommt die GPK dennoch zum Schluss, dass zentrale Konfliktbereiche nicht erkannt wurden: nämlich die Zusammenarbeit zwischen den Fachkulturen Regelpädagogik, Schulpsychologie und Sonderpädagogik. Die Reorganisation 2020

²⁷ vgl. auch externe Situationsanalyse

fürte zu deutlichen Verschiebungen zwischen den drei im Amt für Volksschule und Sport vertretenen Fachkulturen und ihren jeweiligen Einflussphären. Vergleicht man die beiden Organigramme, wird augenfällig, dass die Sonderpädagogik aufgewertet wurde: von einer Fachstelle zu einer Abteilung mit deutlich mehr Personal. So wurde die Abteilung Pädagogisch-Therapeutische Dienste neu der Abteilung Sonderpädagogik zugeordnet. Demgegenüber wurde die Abteilung Schulpsychologie aufgelöst und die Mitarbeitenden konnten wählen, ob sie sich dem Beratungs- und Unterstützungsteam der Regelpädagogik bzw. Sonderpädagogik als Mitglied eines multiprofessionellen Teams anschliessen wollten. Ob und inwieweit diese fachliche Neuausrichtung im Grundsatz sinnvoll ist, kann die GPK nicht beurteilen.

Auch wenn neben der Amtsleitung und den neuen Abteilungsleitungen je eine Vertretung der Schulpsychologie/therapeutische Dienste in der Projektgruppe vertreten waren, gelang es offensichtlich nicht, die Basis für dieses komplexe Arbeitsmodell zu gewinnen. Die GPK ist der Ansicht, dass der Umsetzungsprozess – initiiert mit einer einzigen Informationsveranstaltung für die Mitarbeitenden – zu wenig begleitet worden ist.

Zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Struktur wussten viele Mitarbeitende nicht, dass in der vom Regierungsrat verabschiedeten Variante der Fachbereich Schulpsychologie dem Team Beratung und Unterstützung der Regelpädagogik zugeordnet war. Die durch die Amtsleitung vorgenommene Veränderung des Modells, nämlich die Aufteilung des schulpsychologischen Personals auf die beiden Teams, löste weitere Irritationen aus. Die vielen Kündigungen, primär Personen der therapeutischen Dienste und der Schulpsychologie, lassen vermuten, dass die Risiken dieses Struktur- und Kulturwandels im Prozess zu wenig beachtet, die Fachkulturen in ihrer Breite zu wenig einbezogen und im Umsetzungsprozess zu wenig unterstützt worden sind.

Aus Sicht der GPK wurden die mit der neuen Struktur verbundenen Probleme dadurch verstärkt, dass es zwischen den Führungsebenen zu verschiedenen Unstimmigkeiten im Umsetzungsprozess kam. So wurden laut verschiedenen Aussagen immer mal wieder Hierarchiestufen umgangen und das durchaus erfolgreich. Es scheint formelle und informelle Wege der Einflussnahme gegeben zu haben, die aus GPK-Sicht auf nicht unerhebliche Rivalitäten um Macht und Einfluss zwischen Führungspersonen bzw. zwischen Fachkulturen hinweisen. In diesem Zusammenhang ist auch die Anstellung des Lebenspartners der Abteilungsleiterin Sonderpädagogik zu thematisieren. Die GPK ist irritiert, dass der DV und das Personalamt diese Anstellung im Wissen um die Risiken vorgenommen haben, ohne gleichzeitig klare Vorgehensweisen mit Blick auf die Qualifikation von Mitarbeitenden sowie Umgang mit Beschwerden und Konflikten zu definieren.

Dass mit Unterstützung einer externen fachlichen Begleitung ein offensichtlich dysfunktionales Modell gewählt wurde²⁸, lässt aus Sicht der GPK Zweifel an der ausgesuchten externen Expertise aufkommen. Die gewählte Organisationsform macht den Anschein, als ob man einen Kompromiss zwischen verschiedenen fachpolitischen Anschauungen im Amt für Volksschule und Sport gewählt hätte und die Orientierung an ihre Funktionsfähigkeit dabei weitgehend verloren ging.

Die GPK fragt sich, nach welchen Kriterien Beratungsfirmen für Reorganisationsprozesse in den Departementen ausgewählt werden. Offensichtlich wurden seitens der externen Beratung sowohl die Unterschiede der Fachkulturen als auch die vermutlich schon länger vorhandenen latenten Auseinandersetzungen um Macht und Einfluss unterschätzt.

²⁸ vgl. externe Situationsanalyse

Empfehlungen

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- bei zukünftigen Reorganisationen die davon betroffenen Mitarbeitenden von Beginn an in angemessener Weise einzubeziehen und im Umsetzungsprozess zu unterstützen.
- klare Regeln zu formulieren, unter welchen Voraussetzungen Partnerinnen und Partner von Führungspersonen in hierarchischen Funktionen angestellt werden können.
- den Auswahlprozess externer Beratungsdienste zu systematisieren.

3.4 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Einleitung

Mit dem am 1. Januar 2013 national in Kraft getretenen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurde das alte Vormundschaftsrecht ersetzt und vereinheitlicht. Der Bundesgesetzgeber hat entschieden, dass die KESB eine Fachbehörde, mit der Erfordernis der Professionalität und der Interdisziplinarität, sein soll²⁹. Die Organisation wurde den Kantonen überlassen³⁰. Im Zuge dieser Änderung wurden die 20 kommunalen Vormundschaftsbehörden im Kanton Appenzell Ausserrhoden durch die kantonale KESB ersetzt. Demgegenüber wurde die Organisation der Beistandschaften den Gemeinden überlassen³¹. Damit entschied sich der Kanton, wie viele andere Deutschschweizer Kantone, für eine Verwaltungslösung und eine geteilte Zuständigkeit. Der Kanton hat die administrative Aufsicht über die Behörde und die Gemeinden tragen die Verantwortung für die Organisation der Berufsbeistandschaften, die die Massnahmen der KESB umzusetzen haben.

Die umfassende Gesetzesänderung und die Reorganisation im Zusammenhang mit der Neugestaltung der KESB war mit verschiedenen Herausforderungen verbunden. Dazu gehörte unter anderem die Übernahme der kommunal sehr unterschiedlich geführten Dossiers und neuer Aufgaben, wie beispielsweise der Pflegekinderaufsicht oder die interdisziplinäre Zusammenarbeit. Die relativ hohe Personalfuktuation in vielen KESB in den ersten drei Jahren – auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden – waren unter anderem in der ausserordentlichen Belastung des Personals sowie einem zu knapp berechneten Personalbedarf zuzuschreiben.

Die KESB fällt Entscheide von grosser Tragweite. So ist die Behörde zuständig für:

- die Errichtung von Beistandschaften zum Schutz von Kindern³²
- den Entzug der elterlichen Obhut und den erleichterten Entzug der elterlichen Sorge³³
- die Sicherung des Vermögensschutzes³⁴
- den Entscheid über Zustimmung zur Adoption bei fehlender elterlicher Einwilligung³⁵
- die Regelung des Besuchsrechts ausserhalb eines Eheschutz- oder Scheidungsverfahrens³⁶
- die einvernehmliche Änderung von eherechtlichen Urteilen in Kinderbelangen³⁷
- die Anordnung einer Beistandschaft für Erwachsene³⁸
- die Beschwerden gegen Handlungen von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern³⁹.

²⁹ vgl. Art. 440 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB)

³⁰ vgl. Art. 440 ZGB

³¹ vgl. Art. 52 EG zum ZGB AR

³² vgl. Art. 308 ZGB

³³ vgl. Art. 308-310 und 312 ZGB

³⁴ vgl. Art. 318 Abs. 2 und 3, Art. 322 Abs. 2 und 324 f. ZGB

³⁵ vgl. Art. 265d ZGB

³⁶ vgl. Art. 275 ZGB

³⁷ vgl. Art. 134 und 315b ZGB

³⁸ vgl. Art. 392-394 ZGB

³⁹ vgl. Art. 419 ZGB

Im Unterschied zu anderen staatlichen Behörden ist die KESB mit einer grossen Interventionsmacht ausgestattet. Bei jeder Gefährdungsmeldung ist sie verpflichtet abzuklären, ob eine Intervention notwendig ist oder nicht. Entweder verzichtet sie auf eine Massnahme und schliesst das Dossier oder sie entscheidet sich für eine Intervention und somit einen Eingriff in das private Familiensystem. Dabei steht die KESB in einem nicht auflösbaren Spannungsfeld, nämlich von zu späten und zu schwachen Massnahmen, versus zu frühen und zu massiven Massnahmen. Dieser Ermessensspielraum ist für alle Mitarbeitenden und Verantwortlichen in ihrer täglichen Arbeit eine grosse Belastung. Auch wenn einzelne Entscheide der KESB zu medialen Skandalisierungen führten, so zeigen verschiedene Studien^{40 41}, dass die professionalisierten Behörden insgesamt den Ansprüchen an diese Aufgaben deutlich besser genügen als die vormaligen Milizbehörden.

Die GPK nahm das zehnjährige Bestehen der KESB zum Anlass, der Frage nachzugehen, inwieweit die gewählte Organisationsstruktur geeignet ist, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, nämlich den Kindes- und Erwachsenenschutz zu gewährleisten. Dabei untersuchte die GPK, inwiefern die Funktionsfähigkeit der Behörde vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen, anhaltenden personellen Abgängen sowie dem Fachkräftemangel gewährleistet ist.

Der vorliegende Bericht basiert auf der Analyse folgender Grundlagen:

- Gesetzliche Grundlagen; insbesondere Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) und das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB, bGS 211.1)
- Prozessdokumentationen
- Jahresstatistiken
- Leitbild und Reglemente
- Empfehlungen zur Organisation von Berufsbeistandschaften Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)⁴²
- Gespräche mit verschiedenen Funktionsträgerinnen und -trägern
- Besichtigung der Räumlichkeiten der KESB

Sachverhalt

In diesem Kapitel wird die Organisation der KESB, die Zusammensetzung des Spruchkörpers sowie die Organisation der Beistandschaften erläutert. Um die Vorgehensweise der KESB zu verstehen wird der Prozess zur Bearbeitung einer Gefährdungsmeldung geschildert. Dann werden die steigenden Fallzahlen, die knappen Personalressourcen sowie weitere Herausforderungen der KESB thematisiert.

⁴⁰vgl. Hauri, A. (2020). *Wahrnehmung des Kinderschutzverfahrens vor der KESB durch Jugendliche und Eltern mit Fokus auf Gerechtigkeit* (Dissertation, Universität Zürich). Abgerufen im November 2023 von https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/191332/1/HAURI_AN-DREA_Dissertation.pdf

⁴¹vgl. Cottier, M. et al. (2022). *Wie erleben Kinder und Eltern den Kinderschutz?* (Nationales Forschungsprogramm NFP 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft», Soziale Arbeit FHNW & Universität Genf). Abgerufen im November 2023 von <https://www.nfp76.ch/de/MYZ2FD45jFB01rUB/projekt/projekt-cottier>

⁴²vgl. KOKES (2021). *Empfehlungen zur Organisation von Berufsbeistandschaften* (Broschüre KOKES). Abgerufen im November 2023 von [KOKES_Empfehlungen_Berufsbeistandschaften.pdf](https://www.kokes.ch/empfehlungen-berufsbeistandschaften.pdf)

Organisation der KESB

Die KESB AR erlebte seit Bestehen verschiedene Entwicklungsphasen; nach einigen Wechsellern ist das Präsidium seit 2016 konstant, allerdings ist die Fluktuation der Mitarbeitenden immer noch erheblich. Das Organigramm gibt Auskunft über die Struktur der KESB und ihrem Personalbestand (Stand Oktober 2023).

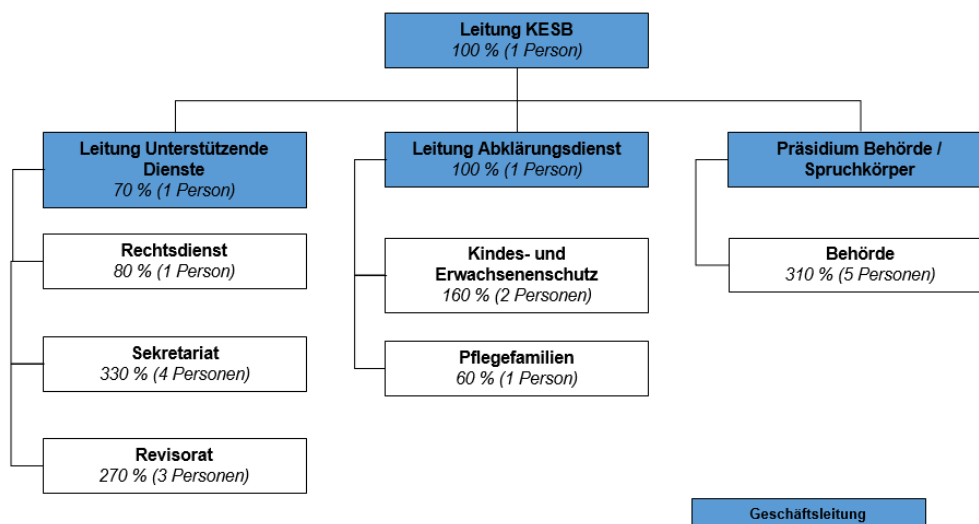


Abbildung 3: Organigramm KESB mit Stellenbelegung Stand Oktober 2023, eigene Darstellung GPK, 2023

Die KESB ist eine interdisziplinär zusammengesetzte kantonale Behörde. Die Mitglieder des Spruchkörpers und die Mitglieder des Präsidiums werden durch den Gesamtingerungsrat gewählt. Die administrative Aufsicht über die KESB liegt beim DGS. Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung des Präsidiums der KESB und der weiteren Behördenmitglieder⁴³. Die Qualifizierung der Behördenmitglieder und der anderen Mitarbeitenden obliegt dem KESB-Präsidenten. Mit dem Departementsvorsteher teilt sich der KESB-Präsident die personelle Leitung der Mitarbeitenden. Neben den Führungsaufgaben übernimmt der KESB-Präsident aufgrund der Anzahl Fälle zu 20 % selbst die Verfahrensleitung.

In ihrer Entscheidungsfindung ist die KESB vom Departement unabhängig. Betroffene können Entscheide der KESB beim Obergericht Appenzell Ausserrhoden anfechten und bis vor Bundesgericht weiterziehen. So wurden laut Statistik des Obergerichts⁴⁴ im Jahr 2022 bezogen auf 990 Geschäftsfälle 20 Beschwerden der KESB eingereicht (Stand Oktober 2023).

Spruchkörper der Behörde

Die Behörde der KESB setzt sich aktuell aus sechs Mitgliedern (inklusive Präsident) und zwei Ersatzmitgliedern zusammen. Im Spruchkörper der KESB sind zurzeit die Ausbildungen Pädagogik, Logopädie, Agogik und Recht vertreten, nicht jedoch die Soziale Arbeit, wie vom Gesetz vorgegeben⁴⁵. Allerdings haben einige der Behördenmitgliedern mehrere Ausbildungen und bringen einen grossen Erfahrungsschatz im Kindes- und Erwachsenenschutz mit. Ausserdem verfügen die Mitarbeitenden des Abklärungsdienstes über die Ausbildung Soziale Arbeit. Zudem wird die Behörde durch unterstützende Dienste mit Revisorat, Rechtsdienst und Sekretariat in der Entscheidungsfindung und in ihrer Aufsichtsfunktion unterstützt. In der Geschäftsleitung sind der KESB-Präsident, die Vizepräsidentin sowie die Leitungen Abklärungsdienst und unterstützende Dienste vertreten. Der KESB-Präsident leitet die KESB fachlich und personell, ist für die Weiterentwicklung zuständig, vertritt die KESB nach aussen und

⁴³vgl. Art. 39 Abs. 2 EG zum ZGB AR

⁴⁴vgl. Obergericht Appenzell Ausserrhoden. (2022). *Geschäftsbericht 2022*, S. 25, abgerufen im November 2023 von <https://ar.ch/ge-richte/obergericht/geschaeftsberichte/>

⁴⁵vgl. Art. 40 des EG zum ZGB AR

hat die Pflegekinderaufsicht unter sich. Der KESB-Präsident oder die Vizepräsidentin präsidieren die Entscheidungssitzungen.

Organisation Beistandschaften

Die von der KESB verfügbaren Massnahmen werden konkret von den ernannten Beiständinnen und Beiständen umgesetzt. Diese sind es, die Kindern bzw. ihren Eltern oder Erwachsenen zur Seite stehen, wenn sie aufgrund der Einschätzung der KESB in ihrem Alltag auf Unterstützung angewiesen sind. Man könnte sagen, die Mandatsträgerinnen und -träger repräsentieren die KESB gegenüber den Betroffenen, aber auch gegenüber den kommunalen Sozialhilfebehörden. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gibt es aktuell drei regional organisierte Berufsbeistandschaften in unterschiedlichen Trägerschaften.



Abbildung 4: Überblick regionale Berufsbeistandschaften Stand Oktober 2023, eigene Darstellung GPK, 2023

Die Berufsbeistandschaft für das Hinterland ist der Abteilung Soziales der Gemeinde Herisau angegliedert und beschäftigt aktuell acht Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände. Im Mittelland besteht ebenfalls eine geleitete Abteilung Berufsbeistandschaft mit fünf Mitarbeitenden, die den Sozialen Diensten zugeordnet ist. Im Vorderland werden die fünf Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände von der Gesamtleitung der Sozialen Dienste Vorderland geführt. Ausserdem sind die Berufsbeistandschaften verantwortlich für die Rekrutierung und Begleitung von Privatpersonen, die als Angehörige oder Freiwillige vorwiegend im Erwachsenenschutz Mandate übernehmen⁴⁶. Aktuell sind dies ca. 250 private Beistandspersonen.

Die KESB erteilt in der Regel einzelnen Beiständinnen und Beiständen einen konkreten Auftrag. Dieser beschreibt, welche Massnahme die Beistandschaft umzusetzen hat und welcher Handlungsspielraum ihr dabei gegeben wird. Ausserdem definiert die KESB, in welchen Intervallen ihr jeweils Bericht zu erstatten ist. Die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Beiständinnen und Beiständen verläuft damit über Aufsicht und Weisungen⁴⁷ und nicht über die personelle oder fachliche Führung der Beistandschaften. Diese obliegt den Abteilungs- oder Gesamtleitungen der regional organisierten Sozialen Dienste.

⁴⁶ vgl. Art. 53 des EG zum ZGB AR

⁴⁷ vgl. Art. 55 EG zum ZGB bzw. Art. 415 bis 419 und Art. 422 bis 425 ZGB

Prozess «Bearbeitung einer Gefährdungsmeldung»

Die KESB wird erst aufgrund einer Gefährdungsmeldung aktiv. Von Beginn an versuchen die Mitarbeitenden einen persönlichen Kontakt mit den betroffenen Personen aufzubauen. Ausserdem werden die Betroffenen auf ihre Informations- und Anhörungsrechte hingewiesen. Ziel sowohl der Verfahrensleitung als auch des Abklärungsdienstes ist es, ein Kooperationsverhältnis mit allen Involvierten aufzubauen. Dies sei laut Aussagen teilweise eine höchst anspruchsvolle Aufgabe.

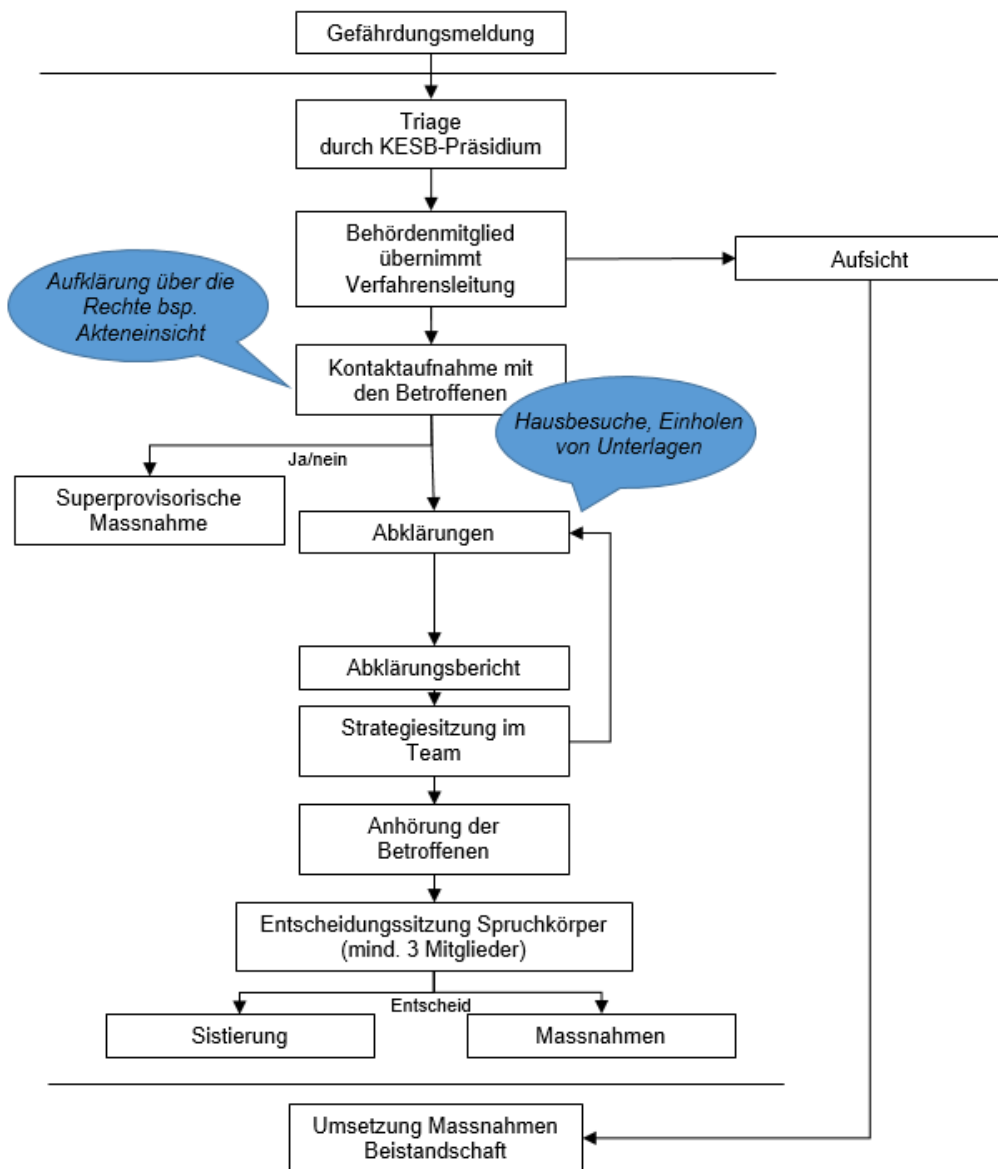


Abbildung 5: Prozess «Bearbeitung einer Gefährdungsmeldung», eigene Darstellung GPK, 2023

Bei Eingang einer Gefährdungsmeldung eröffnet die KESB ein Dossier und die zugewiesene Verfahrensleitung entscheidet, ob eine differenzierte Abklärung notwendig ist. Dabei zeigt sich, dass Kindesschutzmassnahmen in der Regel deutlich aufwändiger sind, da hier viel mehr Beteiligte wie beispielsweise Schulen, persönliches Umfeld, Elternteile oder eine Patchworkfamilie berücksichtigt werden müssen. Ausserdem erfordert die Anhörung von Kindern nicht nur erhebliche zeitliche Ressourcen sondern auch spezielle fachliche Qualifikationen, die aktuell nicht bei allen Mitarbeitenden der KESB in gleicher Weise vorhanden sind. Im Rahmen der wöchentlich stattfindenden Strategiesitzungen, an denen sowohl die Behördenmitglieder als auch die Mitarbeitenden des Abklärungsdienstes

beteiligt sind, wird jeder Fall intensiv diskutiert und fallspezifische Massnahmen erörtert. Diese werden den Betroffenen durch die Verfahrensleitung im Rahmen einer Anhörung präsentiert. Erst danach entscheiden drei Behördenmitglieder im Rahmen einer Sitzung, ob und wenn ja welche Massnahme erfolgen soll und wie der Auftrag an die einzusetzende Beistandschaft lautet. Mit dieser Mandatierung ist der einzelne Geschäftsfall abgeschlossen aber das Dossier nach wie vor offen⁴⁸. Spätestens mit der Berichterstattung durch die zuständige Beistandschaft wird die KESB im Rahmen ihrer Aufsicht über den Prozess sowie über die Rechenschaft der Finanzen (Revisorat) wieder aktiv.

Steigende Fallzahlen

Über jeden Fall, d.h. über jedes betroffene Kind oder jede betroffene erwachsene Person, die in Abklärung sind oder für die eine oder mehrere Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen angeordnet sind, wird in der KESB ein Dossier geführt. Aktuell (Stand Oktober 2023) führt die KESB ca. 1'300 Dossiers. Die Anzahl der Gefährdungsmeldungen steigt seit 2021 kontinuierlich an. Im 3. Quartal 2023 sind bei der KESB unerwartet viele, nämlich rund 70 Gefährdungsmeldungen eingegangen, davon 40 Kindesschutzfälle. Jede neue Gefährdungsmeldung bedeutet für die KESB einen hohen Arbeitsaufwand, da diese umfassend geprüft werden muss.

Knappe Personalressourcen

In der KESB arbeiten gemäss Personalamt zurzeit (Stand Oktober 2023) 19 Personen (eine Person ist sowohl als Behördenmitglied als auch als Leiterin der unterstützenden Dienste angestellt). Im Spruchkörper sind acht Personen (inklusive Präsident und zwei Ersatzmitglieder) eingestellt, der rund 1'000 Entscheide pro Jahr fällt. Seit 2021 nimmt der Eingang an Gefährdungsmeldungen zu und erreichte Ende 2023 einen Höchststand. Diese Häufung fällt umso mehr ins Gewicht, da insbesondere die Kindesschutzfälle laut Aussagen komplexer und aufwändiger werden und nicht alle Planstellen besetzt werden können.

Laut Personalamt haben seit dem 1. Januar 2020 16 Mitarbeitende mit unbefristetem und neun mit befristetem Arbeitsvertrag die KESB verlassen. Die Austritte betreffen sowohl die unterstützenden Dienste, den Abklärungsdienst als auch die Behörde. Auch in den regionalen Berufsbeistandschaften sind hohe Fluktuationsraten zu verzeichnen. Aspekte, die zur Fluktuation in der KESB beitragen, sind laut Aussagen aus den Gesprächen die Belastung und die Anzahl zu leistender Überstunden, sowie die zeitaufwändige Einarbeitung und das ambivalente Image der KESB.

Der Kantonsrat hat im Voranschlag 2023 zusätzliche Ressourcen für die KESB gesprochen. Die Rekrutierung von geeigneten Personen gestaltet sich laut Aussagen insbesondere bei der vakanten Behördenstelle als schwierig. Schliesslich konnte im September 2023 eine Stelle per 1. Januar 2024 neu besetzt werden. Eine weitere Stelle als Behördenmitglied konnte auch nach mehrmaliger Ausschreibung bisher nicht besetzt werden. Aufgrund der Unterbesetzung setzt die KESB Springer ein, die jedoch nicht über die umfassenden behördlichen Kompetenzen verfügen und damit keinen gleichwertigen Ersatz darstellen. Sie können lediglich Abklärungen tätigen, delegierte Anhörungen durchführen oder Entscheide vorbereiten.

Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, insbesondere mit den Berufsbeistandschaften und den Sozialhilfbehörden, kann laut Aussagen nur in einem sehr begrenzten Rahmen wahrgenommen werden. So trifft sich der KESB-Präsident einmal im Jahr mit allen Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen.

Eingeschränkte Unterstützung aus dem Umfeld

Die KESB ist sowohl im Rahmen von Abklärungen als auch bei den Massnahmen auf andere Dienste und Institutionen angewiesen. Hier zeigen sich weitere Schwierigkeiten. Auf Gutachten muss häufig lange gewartet werden.

⁴⁸Im Rahmen eines Dossiers können verschiedene Verfahren – sogenannte Geschäftsfälle – laufen, die von der KESB bearbeitet werden müssen. Zurzeit (Stand Oktober 2023) bearbeitet die KESB um die 990 offene Geschäftsfälle. Ein Dossier wird geschlossen, wenn von Seiten KESB nach Abklärungen entschieden wird, dass keine Massnahmen (mehr) notwendig sind und die Geschäftsfälle (d.h. Verfahren) abgeschlossen sind.

Plätze in anerkannten Einrichtungen wie Kinder- und Jugendpsychiatrien, Psychiatrieplätze für Erwachsene, Kriseninterventionsplätze, Heimplätze, Pflegefamilien oder Entzugsanstalten sind Mangelware, sodass allein die Suche nach einem geeigneten Platz häufig mehrere Arbeitstage in Anspruch nehmen kann und akute Fälle auf Wartelisten gesetzt werden müssen.

Informatikprobleme

Die KESB kämpft laut Aussagen zudem seit rund zwei Jahren mit erheblichen Informatikproblemen, die enorm viel Energie und Arbeitszeit binden. Das automatische Scannen von Belegen kann nicht erfolgen, da der Anbieter dieser Applikation die Einführung immer wieder hinausschiebt. Erhebliche Schwierigkeiten hatte die KESB ausserdem mit officeatwork, da sie bis zum Herbst 2023 ihre Entscheidvorlagen häufig erst nach langen Wartezeiten generieren konnte. Von Vorteil wäre, wenn die KESB einen automatischen Datenabgleich mit den Einwohnerdiensten der Gemeinden machen könnte. Dieses Projekt wurde laut Aussagen zwar angedacht, liegt jedoch momentan auf Eis.

Beurteilung

Die GPK hat aufgrund der verschiedenen Gespräche den Eindruck gewonnen, dass die KESB sich in ihrer Arbeit an den gesetzlichen Rahmen hält. Auch wenn aktuell im Spruchkörper die Disziplin der Sozialen Arbeit fehlt, so kann man bei der aktuellen Besetzung von Spruchkörper und Abklärungsdienst davon ausgehen, dass diese Perspektive und die Interdisziplinarität genügend eingebracht werden. Trotzdem macht es aus Sicht der GPK Sinn, bei anstehenden neuen Besetzungen im Spruchkörper explizit nach Fachpersonen der Sozialen Arbeit zu suchen.

Die GPK begrüsst es sehr, dass in der KESB die fachlichen Standards, wie beispielsweise die Anhörungsrechte der Betroffenen, in den definierten Prozessabläufen implementiert sind. Mit einer ausführlichen Prozessdokumentation ist gewährleistet, dass auch neue Mitarbeitende sich an diesen Vorgaben orientieren können. Auch wenn beispielsweise die Anhörung von Kindern aufgrund fehlender Ressourcen oder aufgrund der Dringlichkeit einer Platzierung nicht immer durchgeführt werden kann, so zeigte sich in den verschiedenen Gesprächen, dass sich die Mitarbeitenden gegenüber den Betroffenen um eine kooperative Haltung bemühen.

Die GPK hat den Eindruck, dass es dem Präsidenten (im Amt seit 2016) gelungen ist, die fachlichen Standards zu implementieren. Er hat damit eine wichtige Voraussetzung geschaffen, dass die Rechte der Klientinnen und Klienten respektiert werden.

Mit Sorge nimmt die GPK wahr, dass die Belastungsgrenze der Behörde erreicht ist. Die Gründe dafür sind vielfältig: die anspruchsvolle Aufgabe, der Mangel an geeigneten Fachkräften, die Überforderung der Mitarbeitenden aufgrund der permanenten Unterbesetzung und ein in erster Linie an der Aufgabe orientierter Führungsstil. Diese Überbelastung führt dazu, dass weder für teamunterstützende Aktivitäten noch für die Pflege berufsnotwendiger Aussenbeziehungen genügend Zeit bleibt. Ausserdem existieren externe Faktoren, die die Arbeit der KESB zusätzlich erschweren und auf die sie kaum Einfluss hat: zeitaufwändige Informatikprobleme, lange Wartezeiten für externe Abklärungen, fehlende Heimplätze für Kinder und Jugendliche, zum Teil hohe Fluktuationen bei den regionalen Beistandschaften sowie mediale Skandalisierung einzelner Fälle auf nationaler Ebene.

Laut den Empfehlungen der KOKES⁴⁹, die von der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektorenkonferenz verabschiedet wurden, sollen Berufsbeistandschaften eine Mindestgrösse von 10–14 Mitarbeitende ausweisen, darunter eine Stabsstelle für Qualitäts-/Wissensmanagement sowie ein interner oder externer Rechtsdienst. Ausserdem empfiehlt die KOKES, die Zusammenarbeit zwischen der KESB-Behörde und den Beistandschaften mittels regelmässiger Qualitätszirkel zu intensivieren. Die Qualität der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen ist von einem guten Zusammenarbeitsverhältnis zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften abhängig.

⁴⁹vgl. KOKES (2021). *Empfehlungen zur Organisation von Berufsbeistandschaften* (Broschüre KOKES). Abgerufen im November 2023 von [KOKES_Empfehlungen_Berufsbeistandschaften.pdf](#)

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen stellt die GPK fest, dass die drei regionalen Beistandschaften kurz- bis mittelfristig einen erheblichen Entwicklungsbedarf aufweisen. Denn letztlich sind es diese, die die beschlossenen Massnahmen adäquat umzusetzen haben und damit wesentlich zur Akzeptanz der KESB in der Öffentlichkeit beitragen. Die GPK ist sich jedoch bewusst, dass die Verantwortung für die regionalen Beistandschaften aktuell nicht in der Verantwortung des Kantons liegt. Die GPK fragt sich daher, inwieweit eine Revision des EG zum ZGB AR erforderlich ist, um ein klares Anforderungsprofil für die regionalen Beistandschaften zu definieren.

Die GPK anerkennt, dass sich der Regierungsrat bemüht, die personelle Unterdotierung durch den Einsatz von Springern zu kompensieren. Aus Sicht der GPK steht das DGS in der administrativen Verantwortung, mindestens die technischen Voraussetzungen für einen reibungslosen Arbeitsablauf zu gewährleisten.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- weitere Strategien zu entwickeln, um die Überbelastung der Behörde abzuwenden.
- die Struktur und Organisationsform der regionalisierten Beistandschaften im Kanton zu überdenken und vor dem Hintergrund der KOKES-Empfehlungen zu prüfen, ob Art. 52 des EG zum ZGB AR anzupassen 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 12. April 2023 sowie den kantonalen Lagebericht Appenzell Ausserrhoden 2023 vom 11. Januar 2024 eingesehen. Die vom Bundesnachrichtendienst gestellten Beobachtungsaufträge wurden durchgeführt und es wurde festgestellt, dass sich die Bedrohungslage in den definierten Bereichen Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Proliferation, verbotener Nachrichtendienst sowie Cyber im Vergleich zum letzten Jahr kaum verändert hat.

5 Justizaufsicht

5.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht der GPK beaufsichtigt ausschliesslich die Organisation der Rechtspflege nach den Gesichtspunkten der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Subkommission traf sich im Berichtsjahr zu drei Sitzungen und führte neben den jährlich stattfindenden Gesprächen mit dem Obergerichtspräsidenten und dem -vizepräsidenten sowie dem Datenschutz-Verantwortlichen je ein Gespräch mit der neuen Obergerichtsschreiberin und dem Leiter des Betreibungsamtes Vorderland, der gleichzeitig der Leiter des Konkursamtes AR ist.

5.2 Kommentar zum Geschäftsbericht 2023 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Geschäftsbericht 2023 des Obergerichts mit dem Obergerichtspräsidenten Walter Kobler und dem Vizepräsidenten Manuel Hüsser am 28. Februar 2024 besprochen. Der Bericht erfüllt die Anforderungen an die Rechenschaftslegung und enthält die nötigen Informationen gegenüber dem Kantonsrat.

Die GPK stellt fest, dass im Berichtsjahr obergerichtsimtern organisatorische Abläufe angepasst wurden, sodass der anhaltend hohe Druck auf die Gerichtsschreibenden reduziert werden konnte. Nach Auskunft des Obergerichtspräsidenten und des -vizepräsidenten erweist sich die Anpassung als effizienzverbessernd, das Optimierungspotential sei damit jedoch ausgereizt. Allerdings bedeutet das auch, dass die Gerichts(vize)präsidenten nun noch stärker belastet sind.

Im Bereich Digitalisierung stehen mehrere Projekte an. Für die Umsetzung des erstmals im GPK-Bericht 2020 erwähnten Bundesprojekts «Justitia 4.0» wurde inzwischen unter dem Namen «Digitale Justiz AR» ein kantonales Projekt gestartet. Die Projektleitung wurde zwei Mitarbeitenden der ARI übertragen. Die Organisation weist ein Projektteam mit mittlerweile 13 Personen aus der kantonalen Verwaltung und einen Projektausschuss auf. Als Auftraggeber fungiert Obergerichtspräsident Walter Kobler.

Daneben laufen noch weitere Projekte wie der Umstieg von «Tribuna V3» auf «Tribuna V4». Ergänzt werden diese Projekte von eigenständigen Datenmigrationsprojekten, wie dem Berichtsteil «Allgemeines», Abschnitt «Organisatorisches» zu entnehmen ist.

Im Hinblick auf die Anforderungen des Bundesgerichts betreffend Bereitstellung von digitalen Akten müssen die Kantone ihre Infrastruktur bis 2027 anpassen. Im Unterschied zum Zivil- und Strafrecht, wo die kantonalen 1. und 2. Instanzen nach Bundesrecht digitale Dossiers werden führen müssen, gibt es im Bereich des Verwaltungsrechts von Seiten des Bundes keine entsprechenden Vorschriften. Die GPK stellt fest, dass sich die kantonalen Gerichte AR, unabhängig vom bundesrechtlichen Zwang, Überlegungen zur Digitalisierung machen. Dabei ist festzuhalten, dass die Umsetzung der digitalen Projekte Ressourcen bindet, die für die jeweilige Fallbearbeitung fehlen.

Die GPK stellt fest, dass im vergangenen Berichtsjahr die Fallerledigung des Obergerichts erneut gesteigert werden konnte. Obwohl 34 Fälle mehr eingegangen sind als 2022, konnten die pendenten Fälle per 31. Dezember von 158 auf 129 gesenkt werden. Im Gespräch wurde deutlich, dass nicht nur die Erhöhung der Anzahl Verfahrenseingänge die personellen Ressourcen belastet, sondern auch der wachsende Aufwand der einzelnen Fälle, namentlich durch umfangreichere Rechtsschriften, Entwicklungen in der Gesetzgebung oder gesteigerte Anforderungen des Bundesgerichts an die Urteilsbegründungen. Die GPK stellt fest, dass die Gerichte in Appenzell Ausserrrhoden nach wie vor über eine hohe Qualität verfügen. Diese Tatsache veranschaulicht die geringe Anzahl der vom Bundesgericht (teilweise) gutgeheissenen Beschwerden.

Im Austausch über den Geschäftsbericht des Obergerichts 2023 wurde deutlich, dass mit der Pensionierung von Obergerichtspräsident Walter Kobler im Jahr 2025 ein gewichtiger Wechsel ansteht. Die GPK weist darauf hin, dass mit der Pensionierung von Walter Kobler langjährige Erfahrung aus dem Gerichtswesen ausscheidet.

Beim Kantonsgericht kam es zu verschiedenen personellen Wechseln, sowohl bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern als auch bei den Gerichtsschreibenden und den Kanzleimitarbeitenden. Der Obergerichtspräsident Walter Kobler hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Einarbeitungszeit nicht unterschätzt werden sollte. Personelle Wechsel stellen eine Herausforderung dar, insbesondere bei der gegenwärtigen Entwicklung der steigenden Falleingänge und den inhaltlichen Ausweitungen der gelieferten und geforderten Unterlagen. Gemäss Aussagen des Obergerichtspräsidenten hat sich die Anzahl penderter Fälle pro Richter am Kantonsgericht von 80–100 Fällen in den vergangenen Jahren, was als machbar bezeichnet wird, hin zu rund 140 pendenten Fällen pro Richter entwickelt, was als klar zu hoch bezeichnet wurde. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass dieser Entwicklung mit der Schaffung einer zusätzlichen Richterstelle am Kantonsgericht begegnet wurde, sie ist aber skeptisch, ob das ausreicht – gerade auch im Hinblick auf die verschiedenen digitalen Projekte.

Im Bereich der Vermittlungsbehörden und der Schlichtungsstellen zeigt sich auf Ebene der Vermittlerämter nach der Reduktion von drei auf zwei Vermittler, dass das Klumpenrisiko bei personellen Ausfällen grösser geworden ist. Den Vermittlerämtern kommt im Justizwesen des Kantons Appenzell Ausserrhoden eine wichtige Rolle zu. Bereits auf dieser Stufe werden 63 % der Verfahren erledigt und so den Gerichten viel Arbeit erspart.

Die Subkommission Justiz behandelte das Thema der "Staatsverweigerer" als Prüfthema des Berichtsjahres 2023. Im Justizapparat waren in erster Linie die Betreibungsämter sowie das Kantonsgericht von diesem Phänomen betroffen. Im Gespräch mit dem Leiter des Betreibungsamtes Vorderland erhielt die GPK einen Einblick in die Situation in unserem Kanton. Festzuhalten ist, dass nach den gestiegenen Eingaben von "Staatsverweigerern" unmittelbar nach Beendigung der Covid19-Pandemie, mittlerweile eine Beruhigung eingetreten und der Aufwand der Betreibungsämter wieder gesunken ist. Die Entwicklung wurde im Rahmen eines verstärkten Austausches zwischen den Leitungen der Betreibungsämter und dem Obergericht als Aufsichtsbehörde analysiert und entsprechende Umgangsweisen definiert.

6 Datenschutz-Kontrollorgan

6.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht beaufsichtigt die Tätigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans (DSKO). Die Arbeit des DSKO basiert auf einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die Subkommission führte auf der Grundlage seines Tätigkeitsberichts 2023 das jährliche Gespräch mit dem DSKO.

6.2 Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2023 des DSKO

Die GPK stellt fest, dass der Tätigkeitsbericht 2023 des DSKO umfassend Rechenschaft über seine Tätigkeit und die relevanten Themenfelder ablegt.

Das DSKO stellt seinen Tätigkeitsbericht in den übergeordneten Kontext von Cybersicherheitsvorfällen in der Schweiz und weltweit. Es wird deutlich, dass die Gefahren zunehmen und die Datensicherheit nicht alleine durch Hackerangriffe anderer Nationen bedroht ist. So können ausländische staatliche Akteure bei IT-Anbietern (wie beispielsweise Microsoft) fremde Daten anfordern. Das im Bericht des DSKO gemachte Fazit verdeutlicht, dass die Nichtbetroffenheit unseres Kantons von Cyberangriffen, über die entsprechend getroffenen Sicherheitsvorkehrungen der ARI hinaus, auch dem Zufall zu verdanken sind. Es wird weiterhin grosse Efforts im Bereich Cybersecurity brauchen, damit das hoffentlich so bleibt.

Die positive Einschätzung des DSKO betreffend Nutzung seines Beratungsangebotes, veranschaulicht an einem Beispiel aus dem DGS, verdeutlicht das hohe Interesse von Kantonsbehörden an Beratung und Unterstützung durch das DSKO. Weitere konkrete Beispiele illustrieren die enge Zusammenarbeit am runden Tisch oder in Arbeitsgruppen bei digitalen Projekten und zeigen auf, welche vielfältigen Parameter je nach Amt oder Behörde berücksichtigt und erfüllt werden müssen. Das DSKO kommt zum Schluss, dass Cloud-Lösungen trotz valabler Bedenken unumgänglich sind. Es regt an, dass der Kanton seine Optionen mit sämtlichen Vor- und Nachteilen abwägen muss.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund findet ein regelmässiger Austausch statt. Die überkantonale, gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Kantonen AR, AI, SG und TG wurde weiterentwickelt.

Bei der Anzahl Beratungen von Privaten stellt die GPK eine weitere Zunahme fest. Als Begründung des Anstiegs verweist das DSKO im Gespräch auf das revidierte Datenschutzgesetz des Bundes, welches einige Veränderungen mit sich brachte (z.B. neue Datenschutzerklärungen). Diese Begründung erscheint der GPK nachvollziehbar.

Hinsichtlich seiner Aufsichts- und Kontrolltätigkeit verdeutlicht das DSKO anhand eines Beispiels, welche Faktoren bei der Wahl einer Applikation durch eine staatliche Institution beachtet werden müssen. Der vorgängige Kontakt mit dem DSKO kann Klarheit über mögliche Risiken schaffen und im Sinne des Datenschutzes Entscheidungen für oder gegen die Wahl einer Software beeinflussen. Dies ist jedoch davon abhängig, ob die beratenen Stellen die Empfehlungen des DSKO auch berücksichtigen, da diesem keinerlei Weisungs- oder Sanktionskompetenzen zukommen. Die GPK fragt sich ob es sinnvoll wäre, dem DSKO im Bereich der Kontrolltätigkeit Befugnisse zu erteilen (z.B. mittels eines verpflichtenden «comply or explain»-Ansatzes hinsichtlich der abgegebenen Empfehlungen). Diese Frage ist Gegenstand der laufenden Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes und die GPK hofft, dass die entsprechende Bestimmung zu den sogenannten Abhilfemassnahmen im Gesetz verankert wird.

Im Austausch wurde deutlich, dass die aufgewendeten Stunden des DSKO weiter zugenommen haben und nun bei 440 Stunden liegen (2021: 220 Stunden, 2022: 370 Stunden).

Die GPK stellt fest, dass die Inanspruchnahme des DSKO in allen Tätigkeitsbereichen zugenommen hat und er seine Aufgaben in diesen Bereichen kompetent wahrnimmt. Die GPK begrüsst den Ausbau der überkantontalen Zusammenarbeit, damit sich der DSKO bei gewissen Prüf- und Kontrollthemen an den Arbeiten der anderen Datenschutzbeauftragten orientieren und sich diesen anschliessen kann.

7 Finanzaufsicht

Die Subkommission Finanzaufsicht nimmt im Auftrag der GPK die Oberaufsicht über den Finanzbereich wahr. Die festgelegten Zuständigkeiten im Bereich Finanzen zwischen der 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 drei 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 der Empfehlungen im Berichtsjahr Kenntnis. Sie sieht keinen weiteren Handlungsbedarf.

Die Subkommission Finanzaufsicht hat zudem die pendenten Empfehlungen der Finanzkontrolle besprochen. Im Prüfbericht 19.003 zu Spesen und Personalbenefits vom 20. Januar 2020 liegen 19 Empfehlungen vor, die noch pendent sind. Die Mehrzahl der Empfehlungen zielen auf eine Gleichbehandlung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung ab. Die letzte Nachfrage der Finanzkontrolle im Mai 2023 hat ergeben, dass der Regierungsrat diesbezüglich beschlossen hat, sämtliche Änderungen zeitgleich in Kraft zu setzen und entsprechend auf eine vorzeitige Inkraftsetzung der unbestrittenen Anpassungen zu verzichten. Die Finanzkontrolle hat eine erneute Audit-Turnus-Prüfung zu Spesen und Personalbenefits für 2024 geplant.

Die GPK begrüsst, dass sich die Finanzkontrolle dieses Themas erneut annimmt und empfiehlt dem Regierungsrat, diese Anpassungen zügig an die Hand zu nehmen.

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

