



Tätigkeitsbericht 2024

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	Arbeitsbilanz 2024/2025	6
2.3	Arbeitsplanung	7
3	Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten	8
3.1	Die Rolle der AR Informatik AG als Dienstleister für Kanton und Gemeinden.....	9
3.2	Auflösung von Arbeitsverhältnissen.....	14
3.3	Kulturförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	20
3.4	Leistungsvereinbarungen des Kantons Appenzell Ausserrhoden	26
4	Monitoring Empfehlungen GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2023	29
5	Kantonaler Nachrichtendienst	34
6	Justizaufsicht.....	35
6.1	Auftrag und Tätigkeit.....	35
6.2	Kommentar zum Geschäftsbericht 2024 des Obergerichts	35
7	Datenschutz-Kontrollorgan	37
7.1	Auftrag und Tätigkeit.....	37
7.2	Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2024 des Datenschutz-Kontrollorgans	37
8	Finanzaufsicht	38

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 zweiten 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 2024/2025 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 2025

1.1 Mitglieder der GPK

Im Amtsjahr 2024/2025 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 %)

Simonetta-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 Arbeitsbilanz 2024/2025

An der konstituierenden Sitzung vom 6. Juni 2024 legte die GPK ihre Prüfungsschwerpunkte für das Amtsjahr 2024/2025 fest. Die Arbeitsweise des letzten Jahres mit Ausschuss und Arbeitsgruppen hat sich bewährt. So wurden die nachfolgenden Themen von den verschiedenen Arbeitsgruppen mit Unterstützung der wissenschaftlichen Mitarbeiterin bearbeitet:

Prüfplan 2024/2025	
Themen	Arbeitsgruppen
Auflösung von Arbeitsverhältnissen	Philipp Kessler, Peter Kürsteiner
Die Rolle der AR Informatik AG als Dienstleister von Kanton und Gemeinden	Irene Egli, Roland Fischer
Kulturförderung des Kantons AR	Natalia Bezzola, Jörg Schmid
Leistungsvereinbarungen des Kantons AR	Fabienne Duelli, Heinz Mauch-Züger, Annegret Wigger

Im Rahmen der Prüft Themen wurden mit zwölf Personen Gespräche geführt. Die Jahresgespräche mit den Mitgliedern des Regierungsrates zu Themen der verschiedenen Departemente wurden im Dezember 2024 und Januar 2025 geführt.

Die GPK hat in diesem Jahr erstmals ein Monitoring erstellt, das sichtbar macht, welche Empfehlungen der Regierungsrat umgesetzt, beziehungsweise bisher noch nicht aufgenommen hat.¹ Daher führte die GPK in diesem Jahr keine Nachprüfungen durch.

Erneut trafen sich der Regierungsrat und die GPK im September 2024 zum jährlichen Austausch. Inhalte waren die Einführung des Monitorings sowie die Reflexion der Zusammenarbeit.

¹ vgl. Kap. 4

Die GPK erhielt im letzten Jahr verschiedene Hinweise aus der Bevölkerung. Dabei zeigte sich einmal mehr, dass eine adäquate Anlaufstelle im Kanton fehlt, da viele Hinweise nicht im Zuständigkeitsbereich der GPK lagen. Ausserdem traf sich die GPK im Januar 2025 mit der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrates St.Gallen. Diskutiert wurden die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, die Arbeitsweise und das jeweilige Selbstverständnis. Wechselseitig haben beide Kommissionen vom Erfahrungsaustausch profitiert, z.B. beim Thema Umgang mit der Oberaufsicht über interkantonale Anstalten.

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

2.3 Arbeitsplanung

Prüfthemen 2025 / 2026
Staatsanwaltschaft
Kommunikationsdienst
Praxis der kantonalen Aufsicht
Kontrollen im Bereich des Umweltschutzes

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

3 Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten

Aus den Jahresgesprächen mit den Mitgliedern des Regierungsrates wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit konstruktiv, aber hart in der Sache erlebt wird. Es herrscht die Überzeugung, dass die kritische Auseinandersetzung mit den verschiedenen Regierungsratsanträgen insgesamt zu mehr Qualität führt, auch dann, wenn im Einzelfall ein Geschäft zur Überarbeitung zurückgewiesen wird. Es zeigte sich einmal mehr, dass die Aufgaben des Landammanns umfangreich und anspruchsvoll sind. Dies erfordert auch einen besonderen Einsatz der Beteiligten im jeweiligen Departement.

Die GPK nimmt positiv zur Kenntnis, dass der Regierungsrat vor dem Hintergrund des letztjährigen GPK-Tätigkeitsberichtes seine Gesamtverantwortung wahrgenommen und den Reorganisationsprozess im Amt für Volksschule und Sport eng begleitet hat. Dies entnimmt die GPK aus den ihr unaufgefordert zugestellten Zwischenberichten des Regierungsrates.

Verschiedene Querschnittsthemen, wie Leistungen der AR Informatik AG², Umgang mit Leistungsvereinbarungen³, Personalführung⁴ und digitale Transformation wurden in allen Jahresgesprächen thematisiert. Das Wissen um die Wichtigkeit der digitalen Transformation wird von allen Regierungsratsmitgliedern geteilt. Die Herausforderungen auf den Ebenen Technologie, Arbeitskultur, rechtliche Voraussetzungen und Ressourcenmanagement sind benannt.

Die umfassende Akteneinsicht⁵, die der GPK in der Regel gewährt wird, steht dem Schutz der Willensbildung des Regierungsrates gegenüber.⁶ Daraus ergaben sich mehrere Male Verzögerungen bei der Zustellung von angeforderten Dokumenten. Diese unterschiedlichen Einschätzungen konnten jedoch bei einem Gespräch mit der Kantonskanzlei geklärt werden.

² vgl. Kap. 3.1

³ vgl. Kap. 3.4

⁴ vgl. Kap. 3.2

⁵ vgl. Art. 12 Abs. 1 KRG

⁶ vgl. Art. 11 Informationsgesetz

3.1 Die Rolle der AR Informatik AG als Dienstleister für Kanton und Gemeinden

Einleitung

Die AR Informatik AG (ARI) wurde 2013 als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Eigentum des Kantons und der Gemeinden gegründet. Das Ziel war, dass Kanton und Gemeinden im Bereich eGovernment und Informatik gemeinsam vorgehen und eine Standardisierung erreichen. Dem Geschäftsbericht 2023 der ARI kann entnommen werden, dass die Unternehmung innerhalb von zehn Jahren dreimal so viele Endgeräte betreut wie zu Beginn. Die Personalressourcen wurden im selben Zeitraum verdoppelt.⁷

Politisch kontrovers diskutiert wird die Bindung der Leistungsbezüger an die ARI, die Preispolitik und die Fähigkeit der ARI, auf spezielle Anforderungen (beispielsweise Spezialapplikationen) einzugehen. Diese Themen und das zehnjährige Bestehen der ARI nahm die GPK als Anlass, die Struktur zu prüfen. Den Fokus der Prüfung setzte die GPK auf die Regelung der Aufsicht, die Rolle des Kantons als Leistungsbezüger und Eigentümer sowie die Preisgestaltung.

Um die Funktionsweise der ARI zu untersuchen, hat die GPK die gesetzlichen Grundlagen sowie weitere Unterlagen wie Geschäftsberichte, die Unternehmens-, die eGovernment- und Informatikstrategie, die Sach- und Terminplanung, Statuten, die Geschäftsordnung sowie den Servicekatalog gesichtet und Gespräche mit Personen der Führungs- und Strategieebene geführt.

Sachlage

Die ARI – eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Die ARI ist eine von Kanton und Gemeinden gegründete selbständige Aktiengesellschaft. Die rechtliche Grundlage bildet das Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG, bGS 142.3), ein Spezialgesetz. Dieses regelt die Zusammenarbeit von Gemeinden und Kanton zur Führung eines gemeinsamen Informatikbetriebs und verpflichtet Kanton und Gemeinden, den Grundbedarf an Informatik- und Kommunikationsmitteln bei der ARI zu beziehen. Der unternehmerische Spielraum der ARI bewegt sich innerhalb der von Kanton und Gemeinden festgelegten Strategie. Das Aktienkapital der ARI wird hälftig von Kanton und Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden gehalten⁸, so halten Urnäsch 29 und Herisau 105 von den insgesamt 600 Aktien der Gemeinden. Die ARI haftet für ihre Verbindlichkeiten und das Handeln ihrer Angestellten. Der Kanton haftet subsidiär.⁹

Die Organisationsstruktur der ARI

Die Organe der ARI sind die Generalversammlung, der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. In der Organisationsstruktur wird zwischen der politischen und der strukturellen Ebene unterschieden. Die Interessen des Kantons werden durch den Regierungsrat vertreten. Er entscheidet zusammen mit den Gemeinden über gemeinsame Projekte ausserhalb des Grundbedarfs.¹⁰ Dazu muss das Quorum, d.h. die Zustimmung des Kantons und zwei Drittel der Gemeinden, welche mindestens 50 % der Bevölkerung vertreten, gegeben sein.¹¹ Der Kanton führt zudem eine Koordinationsstelle E-Government, welche Ansprechstelle für den fachlichen Austausch zwischen den Verwaltungsstellen und den interkantonalen Gremien ist.¹²

⁷ vgl. Geschäftsbericht ARI 2023, S. 12

⁸ vgl. Art. 13 eGovG

⁹ vgl. Art. 20 Abs. 2 eGovG

¹⁰ vgl. Art. 8 Abs. 2 eGovG

¹¹ vgl. Art. 8 eGovG

¹² vgl. Art 3 Abs. 3 eGovG

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Zusammenarbeit zwischen der politischen und unternehmerischen Ebene.

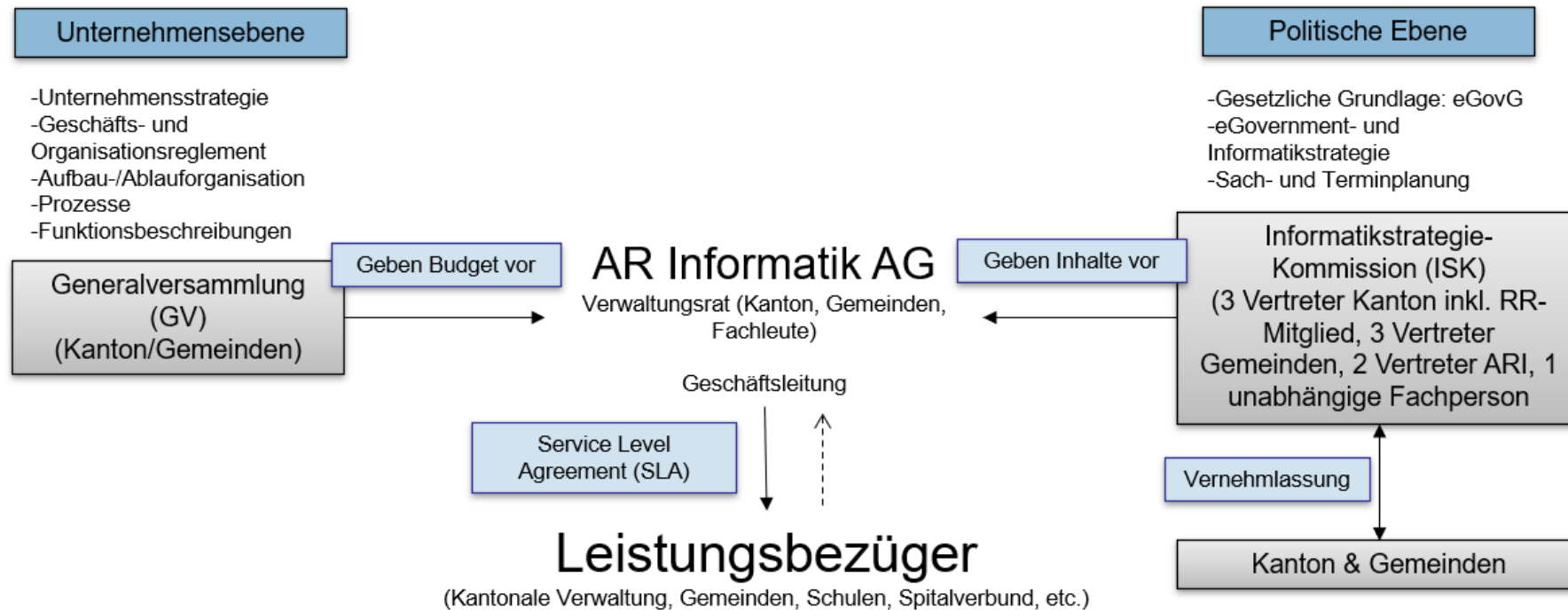


Abbildung 1: Umfeld der ARI, eigene Darstellung GPK, Januar 2025

Informatikstrategie-Kommission – politische Ebene

Die Informatikstrategie-Kommission (ISK) berücksichtigt die Interessen der kommunalen und kantonalen Exekutive. Sie setzt sich aus drei Vertretern des Kantons (inklusive einem Regierungsratsmitglied), drei Vertretern der Gemeinden, zwei Vertretern der ARI mit beratender Funktion sowie einer unabhängigen Fachperson zusammen. Die Amtsdauer der gewählten Personen beträgt vier Jahre. Der Regierungsrat bestimmt den Vorsitz und die kantonale Koordinationsstelle führt das Sekretariat.¹³

Die ISK erarbeitet die auf fünf Jahre ausgelegte eGovernment- und Informatikstrategie. Diese definiert die Grundsätze, Ziele und Prioritäten für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Weiterentwicklung des eGovernment.¹⁴ Die Strategie ist das wichtigste Steuerungsinstrument der ISK als Vertreterin von Kanton und Gemeinden gegenüber der ARI. Gültigkeit erlangt sie durch die Zustimmung von Regierungsrat und zwei Drittel der Gemeinden im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens.¹⁵ Bei der Umsetzung der Strategie steht die ISK der Geschäftsführung beratend zur Seite. Die aktuelle Strategie stammt aus dem Jahr 2021.

Ausserdem führt die ISK eine Sach- und Terminplanung und prüft Projektinitialisierungsaufträge, Projektaufträge und Grobkonzepte auf ihre Strategiekonformität. Zudem gibt sie Empfehlungen und Stellungnahmen ab. Sie erstellt jährlich einen Zwischenbericht zuhanden der Aktionäre über den Stand der Umsetzung.

Generalversammlung – unternehmerische Ebene

Die Generalversammlung (GV) ist das oberste Organ der ARI. Sie wählt den Verwaltungsrat sowie das Präsidium aus der Mitte der drei unabhängigen Mitglieder des Verwaltungsrates und die Revisionsstelle. Sie erlässt und ändert die Statuten, genehmigt den Geschäftsbericht sowie die Jahresrechnung und entscheidet über die Gewinnverwendung. Sie genehmigt Verträge über Dienstleistungen für andere öffentlich-rechtliche Institutionen, entschädigt den Verwaltungsrat und fasst Beschlüsse. Die Befugnisse der GV sind an das private Aktienrecht angelehnt.¹⁶ So entscheidet sie nicht über die eGovernment- und Informatikstrategie.

Verwaltungsrat – unternehmerische Ebene

Der Verwaltungsrat der ARI ist das strategische Führungsorgan und steuert im Rahmen der festgelegten Strategie die Projekte und deren Finanzierung. Die Hauptaufgaben des Verwaltungsrates, wie z.B. Festlegung der Preispolitik und Unternehmensstrategie, sind in Art. 17 eGovG geregelt.

Der Verwaltungsrat besteht aus fünf Mitgliedern, wobei der Kanton und die Gemeinden je ein Vorschlagsrecht für ein Mitglied haben. Die anderen drei Mitglieder sind Fachpersonen, die im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung vom Verwaltungsrat gewählt werden und die keine Interessensbindung gegenüber dem Kanton aufweisen.

In der Unternehmensstrategie regelt der Verwaltungsrat, wie man den Auftrag der eGovernment- und Informatikstrategie der ISK organisatorisch umsetzt und welche Preispolitik verfolgt wird. Aufgrund des eingeschränkten Handlungsspielraumes ist der Verwaltungsrat gefordert, unternehmerischen Veränderungsbedarf bei den Eignern einzufordern.

Geschäftsleitung – unternehmerische Ebene

Die Geschäftsleitung ist Ansprech- und Koordinationsstelle. Sie setzt sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen und wird von der Direktorin oder dem Direktor geführt.¹⁷ Die ARI schliesst mit den Leistungsbezügern, wie

¹³ vgl. Art. 7 eGovG

¹⁴ vgl. Art. 6 eGovG

¹⁵ vgl. Art. 6 Abs. 4 eGovG

¹⁶ vgl. Art. 16 eGovG

¹⁷ vgl. Art. 18 eGovG

beispielsweise der kantonalen Verwaltung, Verträge, sogenannte Service-Level-Agreements (SLA). Diese SLA werden für einzelne Applikationen abgeschlossen und basieren auf dem Servicekatalog der ARI.

Die ARI beschäftigt aktuell rund 70 Mitarbeitende. Laut Gesprächsteilnehmenden sind die Personalressourcen knapp, zumal sie auf dem offenen Personalmarkt um Fachkräfte konkurrenzieren müssen. Die Fluktuationsrate des Personals der ARI ist mit 15 % hoch. Laut Aussagen liegt dies unter anderem am geringeren Lohnniveau im Kanton AR sowie am vorhandenen Fachkräftemangel.

Rahmenbedingungen der Preispolitik

Die ARI finanziert sich über Einnahmen aus ihren Dienstleistungen. Die Entgelte werden kostendeckend durch den Verwaltungsrat¹⁸ festgesetzt. Aufgrund der im Gesetz festgelegten Markteinschränkung darf die ARI ihre Dienstleistungen nicht an Dritte verkaufen. Hingegen muss sie für ihre Dienstleistungen keine Mehrwertsteuer verrechnen.

Im Jahr 2021 führte die ARI eine Benchmark-Analyse mit vergleichbaren Unternehmungen durch. Diese zeigte, dass die ARI bei der Preisgestaltung für die elektronischen Arbeitsplätze 2020 deutlich unter dem Durchschnitt der verglichenen Unternehmen lag. Buchhalterische Gewinne der ARI werden der Reserve zugeschrieben. Die Bilanzreserven werden genutzt, um die Preise möglichst stabil zu halten. Zur Zeit liegt die Bilanzreserve bei 1.9 Mio. Franken. Diese soll – laut Aussagen – in den nächsten vier Jahren gemäss Finanzplan genutzt werden, um steigende Preise abzufedern. Der Preis für den Grundbedarf pro Arbeitsplatz ergibt sich einerseits aus der Anzahl Leistungsbezüger und andererseits aus der allgemeinen Preisentwicklung. Da mit Skaleneffekten versucht wird, die Kosten tief und stabil zu halten, wird der gesamte Grundbedarf bei einem Wegfall einer Organisationseinheit teurer.

Aufsicht über die ARI

Kantonsrat Markus Brönnimann und Mitunterzeichnende reichten am 28. September 2015 ein Postulat zum Thema Aufsicht und Entschädigung der ARI ein. Im daraufhin veranlassten Gutachten stellt Professor Dr. Uhlmann fest, dass Kanton und Gemeinden verschiedene Einflussmöglichkeiten haben, die mindestens eine indirekte Aufsicht ermöglichen: unter anderem als Aktionäre an der GV, bei der Besetzung des Verwaltungsrates sowie die Mitgliedschaft in der ISK.¹⁹

Beurteilung

Nach über zehn Jahren ARI ist aus einem Start-Up ein professionelles Unternehmen geworden. Auch wenn die Struktur der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft komplex ist, so hat die GPK trotzdem den Eindruck gewonnen, dass die ARI ihrem Auftrag im gesetzlich vorgegebenen Rahmen gerecht wird. Die Verflechtung zwischen unternehmerischer Leitung und politisch-strategischer Ausrichtung durch die ISK scheint zu funktionieren.

Die vom Gesetzgeber gewählte Struktur hat aus Sicht der GPK den Vorteil, dass Gemeinde- und Kantonsbehörden eine identische Informatikgrundausrüstung mit individuellen Applikationen nutzen können. Vor dem Hintergrund einer digitalen Transformation erleichtert dies erheblich die Zusammenarbeit und minimiert die Schnittstellenprobleme im Austausch von kommunalen und kantonalen Behörden. Die GPK gibt zu bedenken, dass in diesem Zusammenhang sowohl die ARI als auch die verschiedenen Behörden der Datensicherheit und dem Datenschutz einen hohen Stellenwert einräumen müssen.

Die ARI ist als kleiner Vertragspartner in hohem Mass von der Preisgestaltung von Grosskonzernen wie Microsoft und anderen spezialisierten Softwarefirmen abhängig. Diese Tatsache gilt nicht nur für den Kanton Appenzell Ausserrhoden, sondern für alle Kantone. Vor diesem Hintergrund sollte sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden

¹⁸ vgl. Art. 9 Abs. 1 eGovG

¹⁹ vgl. Gutachten Uhlmann vom 13. Oktober 2016

weiterhin bemühen, z.B. im Rahmen der Organisation Digitale Verwaltung Schweiz, mit den anderen Kantonen und dem Bund Kooperationen zu schliessen, um gemeinsam als Verhandlungspartner gegenüber den grossen Firmen auftreten zu können.

Der im eGovG vorgegebene Kundenstamm stellt faktisch eine Markteinschränkung dar. So ist es der ARI nicht erlaubt, ausserhalb des Kantons andere Leistungsbezüger zu akquirieren. Da die Anzahl Leistungsbezüger ein wichtiger Einflussfaktor für die Preisgestaltung ist, ist der ökonomische Handlungsspielraum begrenzt. Allerdings ist es genau diese Beschränkung, die das kantonale Haftungsrisiko in einem Schadensfall erheblich beschränkt.

Auch wenn die ARI zur Hälfte den Gemeinden und dem Kanton gehört und formal eine paritätische Aufteilung zwischen den beiden Aktionärsgruppen gegeben ist, stellt die GPK fest, dass der Kanton seine Interessen leichter bündeln und in die ISK einbringen kann als die 20 Gemeinden. Er hat damit faktisch einen grösseren Einfluss.

Laut Gutachten Uhlmann sowie aufgrund der Gespräche kommt die GPK zum Schluss, dass die Aufsicht zurzeit nicht klar geregelt, beziehungsweise zu stark fragmentiert ist. So zeigte sich, dass sowohl die Kantonsschule Trogen als auch das Berufsbildungszentrum Herisau, die den Grundbedarf laut Gesetz bei der ARI beziehen müssten, dies – nach zehn Jahren – immer noch nicht getan haben. Auf Nachfrage, wer denn dafür verantwortlich sei, das Gesetz durchzusetzen, hat die GPK unterschiedliche Antworten erhalten. Die GPK hat den Eindruck, dass hier die Verantwortung aus verschiedenen und zum Teil durchaus nachvollziehbaren Gründen hin und her geschoben wird.

Der GPK ist bekannt, dass zusätzlich neu eine Eigentümerstrategie als Führungs- und Steuerungsinstrument eingeführt werden soll, welche auch die Aufsicht und Oberaufsicht über die ARI regelt. Im Rahmen einer verabschiedeten Eigentümerstrategie sollen in Zukunft regelmässige Eigentümergespräche etabliert werden, die dem strukturellen Informations- und Interessensaustausch sowie dem gegenseitigen Verständnis bei Schnittstellenthemen dienen sollen. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichtes lag allerdings noch keine verabschiedete Eigentümerstrategie vor.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- die Verantwortlichkeiten für die Aufsicht verbindlich zu klären,
- im Rahmen seiner Aufsichtspflicht dafür zu sorgen, dass der Grundbedarf aller im eGovG definierten Leistungsbezüger über die ARI bezogen wird, damit die gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind.

3.2 Auflösung von Arbeitsverhältnissen

Einleitung

Im Rahmen der allgemeinen Prüftätigkeit hat die GPK sich mit dem Kanton als Arbeitgeber befasst. Nachdem die GPK im Jahr 2022 das Personalamt und die Personalprozesse untersucht hat, legt sie in diesem Jahr den Fokus auf den Prozess der Auflösung von Arbeitsverhältnissen durch den Kanton.

Die Kündigung im öffentlich-rechtlichen Kontext ist ein aufwändiger Prozess, bei dem viele Aspekte, Formalitäten, Fristen und Prozessrisiken beachtet werden müssen. Aufhebungsvereinbarungen gehen häufig mit einer finanziellen Entschädigung der Arbeitnehmenden einher. Vor diesem Hintergrund interessierten die GPK folgende Fragen:

- Aus welchen Gründen wird eine Aufhebungsvereinbarung erstellt?
- Wie wird die Vereinbarung ausgehandelt?
- Was für finanzielle Auswirkungen/Risiken ergeben sich für den Kanton?
- Sind die Aufhebungsvereinbarungen mit ihren finanziellen Konsequenzen gerechtfertigt?

Um das Prüfthema zu untersuchen, hat die GPK die gesetzlichen Grundlagen gesichtet sowie Informationsgespräche geführt. Die GPK hat im Rahmen von Stichproben Dossiers aus den letzten acht Jahren auf der oberen Hierarchiestufe untersucht, da diese die grössten finanziellen Risiken bergen. In diesen Fällen ist der Regierungsrat Anstellungsbehörde und muss der Aufhebungsvereinbarung zustimmen.

Nachfolgend werden die Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse aufgezeigt.

Sachlage

Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses

Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis beruht im Gegensatz zum privatrechtlichen auf Bestimmungen des öffentlichen Rechts. Im Kanton Appenzell Ausser Rhoden regelt das Personalgesetz (PG, bGS 142.21) die Beendigung des Arbeitsverhältnisses und die Kündigung in Art. 18–32. Folgende Gründe sind aufgeführt:

- Erreichen des ordentlichen Rentenalters
- Aufhebung im gegenseitigen Einvernehmen
- vollständige Invalidität des Angestellten
- ordentliche oder fristlose Kündigung
- Tod des Angestellten

Im Gegensatz zum Privatrecht sind die Regelungen nicht schweizweit einheitlich, da sie auf den jeweiligen kantonalen Vorschriften oder Bundesrecht basieren. Die Anforderungen, ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis aufzulösen, sind höher als im Privatrecht.²⁰

In den letzten acht Jahren kam es zu 57 Auflösungen von Arbeitsverhältnissen, davon zu 33 Aufhebungsvereinbarungen. Die genauen Zahlen liegen der GPK vor. Die kantonale Verwaltung inkl. aller Anstalten und Betriebe umfasst ca. 1'000 Mitarbeitende.²¹

Ordentliche und fristlose Kündigung

Art. 24 PG regelt die ordentliche und fristlose Kündigung. Die ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber bedarf eines sachlichen Grundes.²² Die fristlose Kündigung durch den Arbeitgeber bedarf eines wichtigen Grundes.²³

²⁰ vgl. bsp. BGE 124 II 56

²¹ vgl. GPK-Tätigkeitsbericht 2022, S. 15

²² vgl. Art. 24 Abs. 2 PG

²³ vgl. Art. 24 Abs. 3 PG

Ordentliche Kündigung

Das Personalamt stützt sich bei ordentlichen Kündigungen in Bezug auf sachliche Gründe auf die Rechtsprechung.²⁴ Im Personalgesetz sind keine sachlichen Gründe aufgeführt, da sie laut Personalamt sehr vielfältig sein können. Unter sachlichem Grund kann gemäss Personalamt beispielsweise die Verletzung wichtiger vertraglicher oder gesetzlicher Pflichten, Vertrauensverlust, Mängel in der Leistung oder im Verhalten, Krankheit oder Nichtantreten der Arbeitsstelle verstanden werden. Die Beweislast liegt beim Kanton. Dieser ist angehalten, im Rahmen der regelmässigen Mitarbeitendengespräche und darüber hinaus das (Fehl-)Verhalten zu dokumentieren und entsprechende Bewährungsvorgaben zu vereinbaren. Die Basis der Dokumentation bilden insbesondere die jährlichen Mitarbeitendengespräche.

Fristlose Kündigung

Bei der fristlosen Kündigung stützt sich das Personalamt in Bezug auf die wichtigen Gründe ebenfalls auf die Rechtsprechung.²⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die fristlose Kündigung nur bei besonders schweren Verfehlungen zulässig oder in den Fällen, in denen die geringe Verfehlung trotz Verwarnung immer wieder eintritt. Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, der die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unzumutbar macht.²⁶

Aufhebungsvereinbarung

Die einvernehmliche Aufhebung ist in Art. 21 PG geregelt. Die Vereinbarung kann eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen vorsehen und das Personalamt muss beigezogen werden. Dabei orientieren sich das Personalamt und die Anstellungsbehörde an einer Mustervorlage, in der die wichtigsten Klärungspunkte aufgeführt sind.

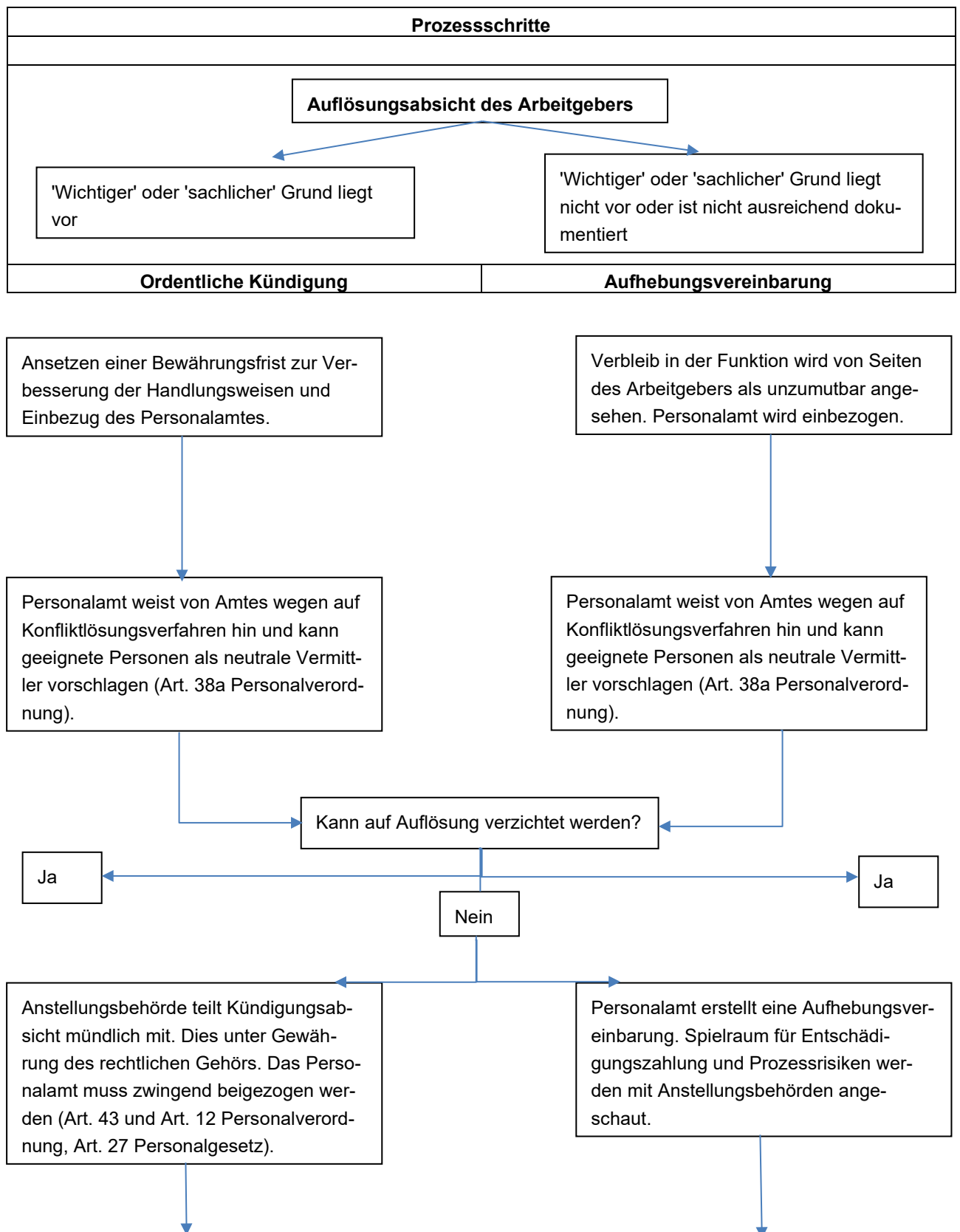
Prozess Auflösung Arbeitsverhältnis

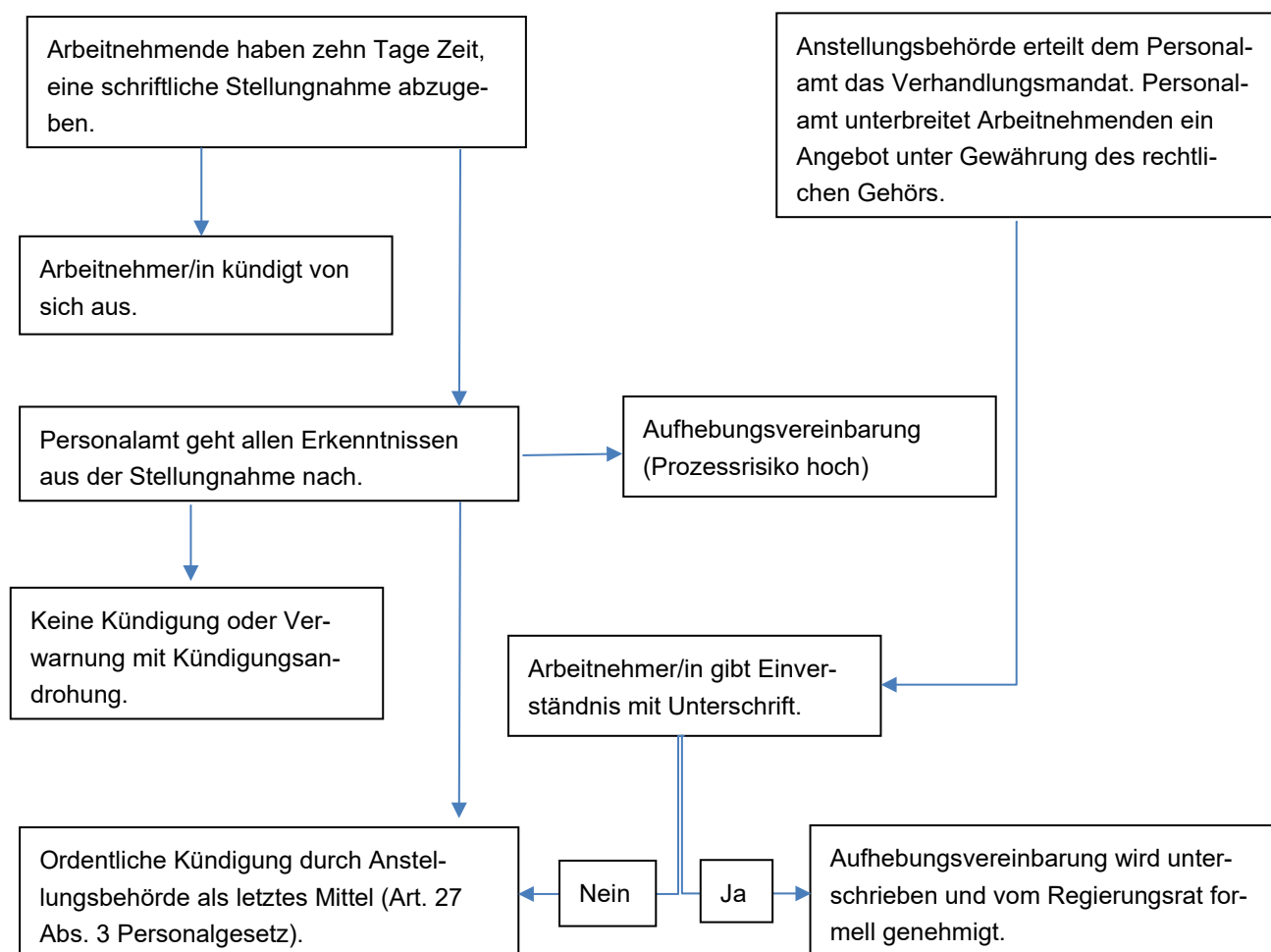
Das Personalamt ist zwingend bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses – sei es Kündigung oder Aufhebungsvereinbarung – beizuziehen. Es berät die Organisationseinheit bei den Verfahrensschritten und der Dokumentation. Die Entscheidungskompetenz liegt jedoch immer bei der Anstellungsbehörde. Die folgende Grafik zeigt die Prozessschritte zweier verschiedener Formen der Auflösung, nämlich Kündigung und Aufhebungsvereinbarung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je nach Prozessverlauf eine Kündigung in eine Aufhebung umgewandelt werden kann, bzw. umgekehrt.

²⁴ insb. Verwaltungsgericht SG, SGGVP 2006, S. 46, Urteil des Bundesgerichtes vom 24.8.2009, 8C_340/2009 E.2 und BGE 124 II 53, S. 56

²⁵ insb. Urteil des Bundesgerichts vom 09.09.2020, 8C_242/2020 E.3, Urteil des Bundesgerichts vom 04.03.2024, 1C_514/2023 E.7

²⁶ vgl. Art. 24 Abs. 3 PG





Flussdiagramm: eigene Darstellung GPK, November 2024

Praxis der Auflösung von Arbeitsverhältnissen

Bei der Absicht, ein Arbeitsverhältnis aufzulösen, wird das Personalamt informiert. Dieses initiiert einen administrativ eng begleiteten Prozess. Die Arbeitnehmenden können ihrerseits rechtliche Schritte einleiten, insbesondere wenn die Beanstandungen nicht oder zu wenig belegt sind. Eine Statistik des Personalamtes zeigt, dass die aufgeführten Auflösungsgründe insbesondere lange Krankheit, Leistung und/oder Verhalten, Differenzen Arbeitnehmende/Arbeitgebende sowie strafbares Verhalten sind.

Eine ordentliche oder fristlose Kündigung kann angefochten werden.²⁷ In der kantonalen Verwaltung besteht jedoch kein Anspruch auf Fortführung des bisherigen oder Eingehen eines anderen Arbeitsverhältnisses.²⁸ Wird die Kündigung angefochten, kann die Anstellungsbehörde die Weiterbeschäftigung oder eine andere zumutbare Arbeit anbieten. Laut Aussagen wird dies dann gemacht, wenn eine Verhaltensänderung möglich ist und die Person Einsicht zeigt.

Wenn sich die Kündigung im Nachgang als rechtswidrig erweist oder ein Verfahrensgrundsatz grob verletzt wurde, dann hat der/die Mitarbeitende Anspruch auf eine Entschädigung in der Höhe von bis zu sechs Monatslöhnen, sofern keine Weiter- oder Wiederbeschäftigung erfolgt.²⁹ Im Fall einer ungerechtfertigten fristlosen Kündigung hat der/die Mitarbeitende Anspruch auf die Lohnsumme, die er/sie bei Einhaltung der Kündigungsfrist erhalten hätte.

²⁷ vgl. Art. 70 ff. PG

²⁸ vgl. Art. 30 Abs. 2 PG

²⁹ vgl. Art. 30 Abs. 4 PG

Aufgrund der finanziellen Risiken, die eine Auflösung mit sich bringt, bildet der Kanton im Rahmen des Vorschlages entsprechende Rückstellungen.

Falls Dokumentation oder Beweiskraft für ein ordentliches Kündigungsverfahren unzureichend sind, bietet die Aufhebungsvereinbarung dem Kanton eine Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis einvernehmlich aufzulösen. Die eingesehenen Dossiers zeigen, dass die Gründe für eine Auflösung nicht immer schriftlich festgehalten wurden, beziehungsweise diese nicht zwingend mit der Leistung zusammenhingen. In solchen Fällen stellt die Aufhebungsvereinbarung eine Möglichkeit dar, sich einvernehmlich zu trennen.

Im Gespräch mit dem Personalamt wird klar, dass fallabhängig abgewogen wird, ob eine Kündigung oder eine Aufhebungsvereinbarung in Frage kommt. Es werden die Prozessrisiken (Konflikt, Dauer [Grundsatz der Verhältnismässigkeit³⁰], Kosten) eingeschätzt und mit den Folgen der Aufhebungsvereinbarung verglichen. Falls das Personalamt die Risiken einer Kündigung als zu hoch einstuft, wird in der Regel der Weg über die Aufhebungsvereinbarung gewählt.

Beurteilung

Die GPK stellt fest, dass sich der Kanton rechtmässig verhält und den erhöhten Anforderungen bezüglich Auflösung von öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen gerecht wird. Aufgrund der eingesehenen Dossiers hat die GPK festgestellt, dass einzelne Aufhebungsvereinbarungen eine sinnvolle Lösung darstellen. Insbesondere bei Arbeitsverhältnissen, die aufgrund eines zerrütteten Vertrauensverhältnisses aufgelöst werden mussten.

Die bisher entrichteten Entschädigungen variieren. Inklusive allfälligem Outplacement, Coaching etc. entsprach das Maximum einer Entschädigung von fünf Monatslöhnen. Viele Aufhebungsvereinbarungen konnten jedoch auch ohne Entschädigung abgeschlossen werden. 33 Aufhebungsvereinbarungen haben den Kanton in den letzten acht Jahren ungefähr 24 zusätzliche Monatslöhne gekostet.

Die Aufgabenteilung zwischen Personalamt und zuständigem Departement ist im Kontext von Auflösungen von Arbeitsverhältnissen gut organisiert und die Kompetenzteilung zwischen der Linie und dem Personalamt ist klar geregelt. Die GPK stellt jedoch fest, dass die Prozessabläufe im Detail bis heute nicht verschriftlicht sind und es in den vergangenen Jahren zu unnötigen Rekursen kam. Dabei ist eine sachgerechte Dokumentation entscheidend für eine rechtssichere Kündigung. Eine sachgerechte Dokumentation ist Teil einer entwicklungsorientierten Führung von Mitarbeitenden. Hier bedarf es aus Sicht der GPK kontinuierlicher Führungsschulung. Zurzeit gleist das Personalamt die Führungsausbildung neu auf, wobei die Herausforderungen der Auflösung von Arbeitsverhältnissen neu in der Weiterbildung angemessen berücksichtigt werden soll. Die GPK begrüsst diesen Schritt.

Mit einem gewissen Erstaunen hat die GPK festgestellt, dass die Dokumentationen auf höheren Hierarchiestufen teilweise unsorgfältig geführt worden sind und sich je nach Vorgesetzten im Dokumentierungs- und Detaillierungsgrad deutlich unterscheiden. So wurden bei gewissen Personaldossiers nur die lohnrelevante Skalenbewertung vorgenommen und der Mitarbeitendengesprächsbogen ansonsten unkommentiert belassen. Auch wenn am alten Gesprächsformular berechnete Kritik geäussert wird, kann dies jedoch kein Grund sein, der Dokumentationspflicht nicht nachzukommen. Am 25. Februar 2025 hat der Regierungsrat die Teilrevision der Personalverordnung beschlossen sowie die Wegleitung und den Bewertungsbogen zum Mitarbeitendengespräch «DIALOG» genehmigt. Diese neue Version wird im Jahr 2025 eingeführt. Für die Durchsetzung der Dokumentationspflicht sind alle Departementsleitungen verantwortlich, denn Aufhebungsvereinbarungen, die aufgrund mangelnder Dokumentation oder Nichtbeachtung der vorgegebenen Prozesse eingegangen werden müssen, erzeugen unnötige Kosten.

³⁰ vgl. Art. 5 Bundesverfassung

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat sicherzustellen,

- dass alle Departemente bei sich abzeichnenden Konfliktsituationen und/oder Kündigungsabsichten das Personalamt frühzeitig miteinbeziehen;
- dass die Mitarbeitendengespräche über alle Hierarchiestufen hinweg nach einheitlichen Standards dokumentiert werden.

3.3 Kulturförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Einleitung

Im Jahr 2018 hat sich die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) mit dem Amt für Kultur und dessen Reorganisation befasst. Ausserdem hat die Stornierung des Projektes «Kristall – ein kantonales Museum für Appenzell Ausserrhoden» einige Fragen ausgelöst, so dass sich die GPK entschieden hat, die Kulturförderung im Amt für Kultur zu prüfen. Sie interessiert sich insbesondere für folgende Frage: Wie funktioniert die Kulturförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden und wie nimmt der Kanton seine Aufgaben der Kulturförderung wahr?

Die GPK hat sich mit den gesetzlichen Grundlagen, dem Kulturkonzept sowie der Museumsstrategie befasst und den Sachverhalt in verschiedenen Gesprächen vertieft.

Sachlage

Grundlage

Die Kulturförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden basiert auf dem Kulturförderungsgesetz (bGS 420.1), der Kulturförderungsverordnung (bGS 420.11) sowie dem Kulturkonzept. Das Kulturförderungsgesetz regelt in Art. 2, dass der Kanton und die Gemeinden das kulturelle Schaffen und die Kulturvermittlung fördern sowie das kulturelle Erbe pflegen. Der Kanton soll Rahmenbedingungen für die kulturelle Betätigung schaffen und einen vielfältigen und breiten Kulturaustausch im öffentlichen Bereich fördern. Der Kanton und die Gemeinden können ideell und materiell kulturelle Institutionen unterstützen, insbesondere Museen und Bibliotheken von regionaler Bedeutung, Kulturinstitutionen von kantonaler Bedeutung und ausserkantonale Kulturinstitutionen mit erheblicher Bedeutung für den Kanton. Auch private Kulturschaffende können finanziell unterstützt werden.³¹ Über allem steht die Maxime, dass die Freiheit der Kulturschaffenden und der Vermittelnden bei der Aufgabenerfüllung beachtet wird.

Die Ausgaben für Kulturförderung beliefen sich im Jahr 2023 auf total 3.3 Mio. Franken, davon wurden 2.1 Mio. Franken aus der laufenden Rechnung gezahlt. Die Restsumme stammt aus dem zugesprochenen Reingewinn der Landeslotterie Swisslos.

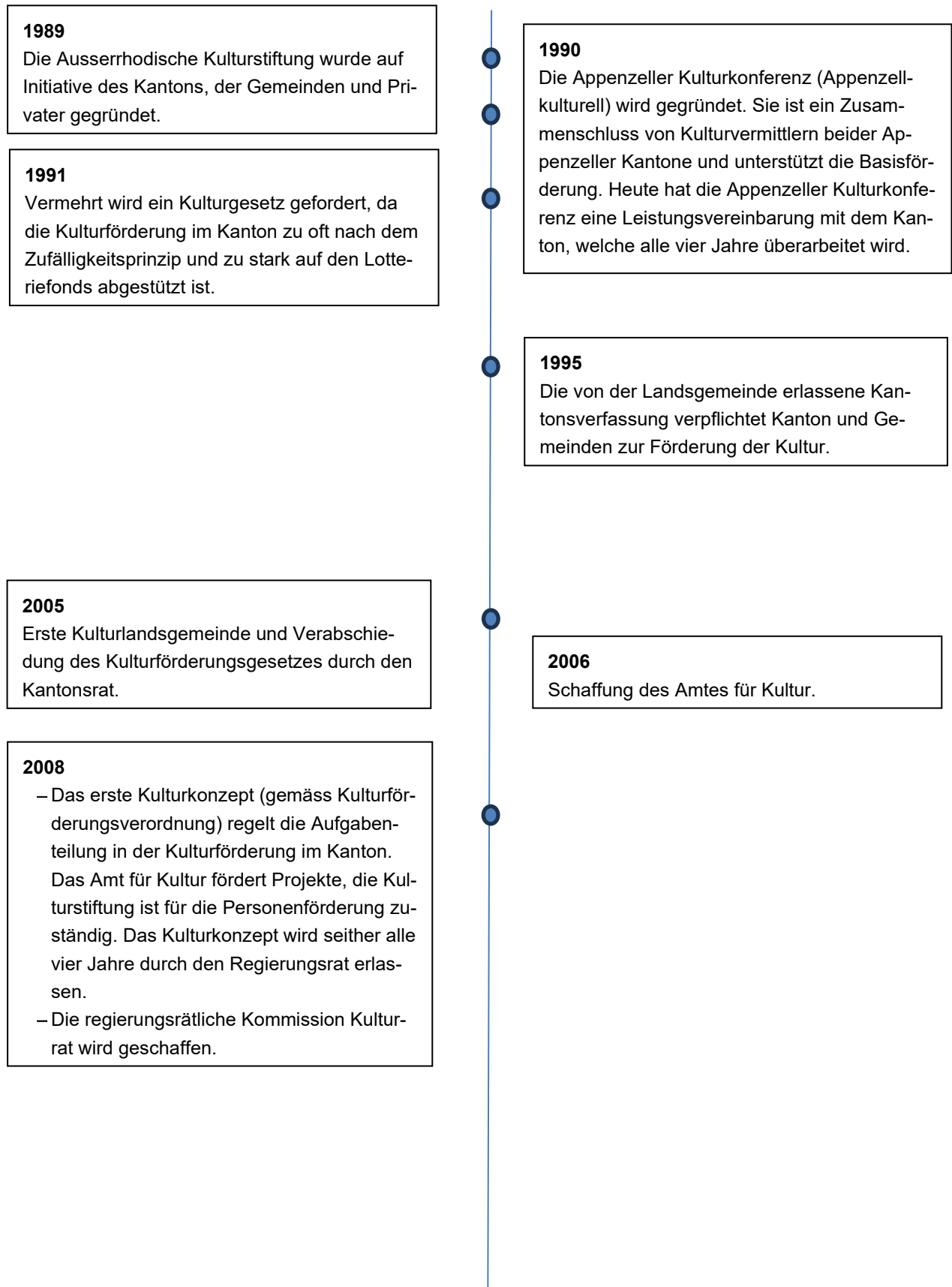
Die Mittel für Kulturförderung werden wie folgt aufgeteilt: 1.6 Mio. Franken für den Kulturlastenausgleich für Konzert und Theater St.Gallen und ca. 1.6 Mio. Franken für den Kulturfonds, nämlich die Kulturförderung im eigenen Kanton. Gemäss Kulturkonzept stehen 60–70 % dieser Mittel (im Jahr 2023 1.05 Mio. Franken) als wiederkehrende Beiträge für Bibliotheken, Museen sowie andere Kulturinstitutionen zur Verfügung und 30–40 % (im Jahr 2023 0.589 Mio. Franken) für freie Projekte. Die Förderungskriterien sind im Kulturkonzept und in der Kulturförderungsverordnung festgehalten.

Reichen die Mittel des Kulturfonds für unterstützungswürdige Projekte nicht aus, so kann der Kanton gemeinnützige Vorhaben im kulturellen Bereich auch aus dem Lotteriefonds unterstützen, sofern dessen Voraussetzungen erfüllt sind. In diesem Fall ist das Departement Finanzen (DF) zuständig, wo der Lotteriefonds administrativ angesiedelt ist. Dieses prüft das Gesuch gemäss den Kriterien der Lotteriefondsverordnung (LoFV, bGS 955.321) und stellt Antrag an den Regierungsrat.

³¹ vgl. Art. 4 Kulturförderungsgesetz

Chronologie der gewachsenen Kulturförderungsstruktur im Kanton

Die folgende Darstellung zeigt schematisch wie sich die Kulturförderung im Kanton seit 1989 entwickelt hat.



Amt für Kultur

Das Amt für Kultur besteht aus den Abteilungen Kantonsbibliothek und Denkmalpflege sowie einer Fachstelle für Kulturförderung. Zuständig für die Kulturförderung ist die Amtsleitung, die die Kompetenz- und Anlaufstelle in Kulturfragen ist. Sie führt die Fachstelle für Kulturförderung und ist somit für die Bearbeitung der Gesuche sowie die Aushandlung der verschiedenen Leistungsvereinbarungen verantwortlich.³² Die Amtsleitung und der Kulturrat beraten den Regierungsrat bei Beitragsgesuchen und anderen Fragen der Kulturförderung. Die Fachstelle nimmt Koordinationsaufgaben wahr, ist Schnittstelle und vertritt den Kanton in regionalen, schweizerischen und grenzüberschreitenden Kulturghremien. Ausserdem führt sie eine Museumskoordinationsstelle, die berät, Kooperationsbestrebungen fördert sowie Kommunikationsmassnahmen ergreift.³³

Kulturrat (regierungsrätliche Kommission)

Der Kulturrat ist eine Kommission der Exekutive. Er berät den Regierungsrat sowie das Departement Bildung und Kultur (DBK) in kulturellen Fragen, hat jedoch keine Entscheidungskompetenz. Die Kommission besteht aus fünf bis sieben externen Fachpersonen. Die Mehrheit der Mitglieder ist im Kanton wohnhaft oder im Kanton kulturell tätig, sie müssen unabhängig sein und dürfen keine Doppelmandate mit Interessenkonflikt innehaben. Der Kulturrat wird alle vier Jahre in seiner Gesamtheit ausgewechselt, um die Unabhängigkeit der Förderung zu gewährleisten.³⁴ Der Kulturrat trifft sich bis zu fünf mal im Jahr und konstituiert sich selbst. Die Leitung des Amts für Kultur übernimmt die Sekretariatsfunktion. Die Aufgaben des Kulturrates sind gemäss Kulturkonzept³⁵ unter anderem:

- Begutachtung der Gesuche für Leistungsvereinbarungen und die Prüfung von Fördergesuchen gemäss den im Kulturkonzept definierten Förderkriterien,
- Empfehlungen an den Regierungsrat für die Vergabe des kantonalen Kultur- und Anerkennungspreises,
- Empfehlungen für den Erlass des Kulturkonzeptes, Evaluation des alten Kulturkonzeptes und der Leistungsvereinbarungen in der Kulturförderung,
- bewilligte Projekte verfolgen.

³² vgl. Art. 9 Kulturförderungsgesetz

³³ vgl. Art. 2 Kulturförderungsverordnung

³⁴ vgl. Art. 1a Kulturförderungsverordnung

³⁵ vgl. Kulturkonzept 2021, S. 33

Akteure und Prozesse der Kulturförderung

Die nachfolgende Grafik zeigt die an der Kulturförderung beteiligten Akteure:

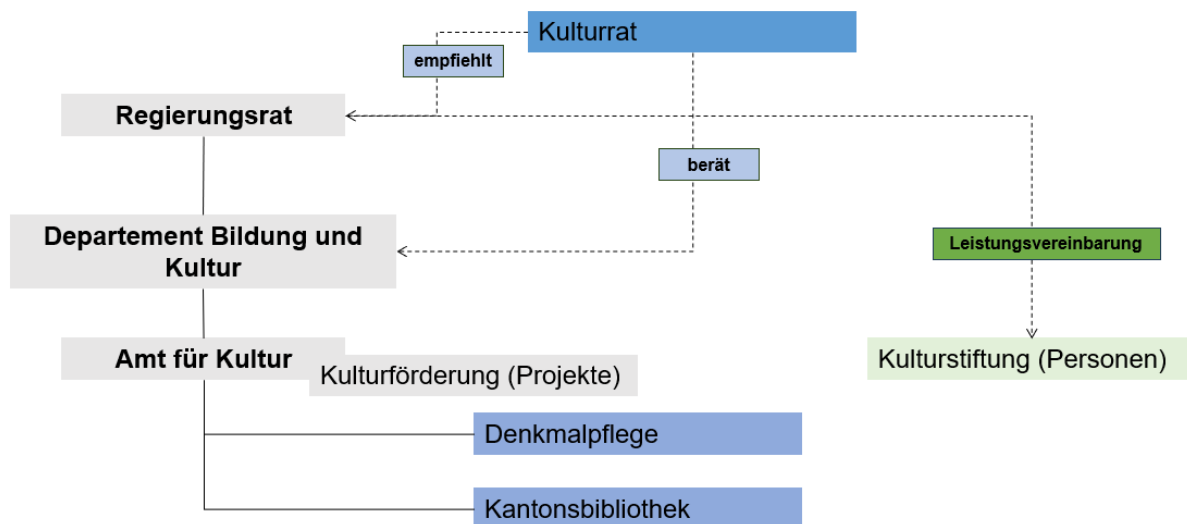


Abbildung 2: Akteure der Kulturförderung, eigene Darstellung GPK, Januar 2025

Diese Grafik veranschaulicht den Prozess der Gesuchstellung bzw. -bearbeitung:³⁶

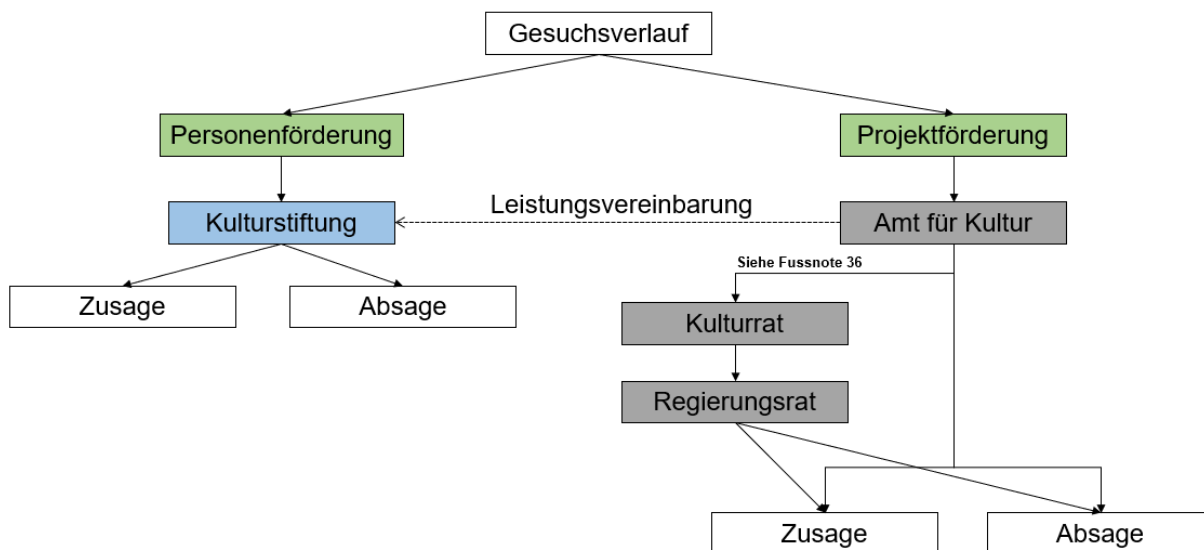


Abbildung 3: Gesuchsverlauf im Förderverfahren, eigene Darstellung GPK, Januar 2025

³⁶ Über einmalige Beiträge bis 10'000 Franken und wiederkehrende Beiträge bis 2'000 Franken entscheidet das zuständige Departement und über höhere Beiträge der Regierungsrat (auf Basis der Empfehlungen des Kulturrates) (Art. 13 Kulturförderungsverordnung). Bei wiederkehrenden Beiträgen ab 5'000 Franken wird eine Leistungsvereinbarung erstellt (Art. 7 Kulturförderungsverordnung).

Das Kulturkonzept führt die gesetzlichen Fördervoraussetzungen³⁷ und die Förderkriterien aus. Der Kanton fördert Gesuche, die überregional wirken, während die Gemeinden einen regionalen Fokus setzen. Falls der Kanton ein lokales Projekt unterstützt, muss sich die Standortgemeinde beteiligen. Inhaltlich werden bei der Kulturförderung im Kanton Appenzell Ausserrhoden keine Einschränkungen gemacht, jedoch dürfen die Projekte nicht gewinnorientiert und müssen politisch neutral und konfessionslos sein.

Aufsicht

Laut den Gesprächsteilnehmenden überprüft das Amt für Kultur die rechtmässige Verwendung der Fördermittel und verfolgt so weit wie möglich die Realisierung, die Weiterentwicklung sowie die Ergebnisse der Projekte. Es werden Reportings und Schlussberichte eingeholt und/oder Visitationen gemacht. Die Förderbeiträge können ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn das Gesuch falsche oder irreführende Angaben beinhaltet, das Vorhaben anders verwirklicht wurde, die Mittel unsachgemäss eingesetzt oder Bedingungen und Auflagen nicht erfüllt wurden.³⁸ Die Fachstelle für Kulturförderung führt ein Verzeichnis über Personen, die Unterstützung erhalten haben.³⁹ Laut Informationen der Gesprächsteilnehmenden nimmt die Anzahl der eingegangenen Gesuche um Kulturförderung zu, dies bei gleichbleibenden Förderbeiträgen und fehlendem Teuerungsausgleich. Rund 30 % der eingegangenen Gesuche werden in der Regel abgelehnt.

Der Regierungsrat setzt sich alle vier Jahre mit der Kulturförderung (Leitsätze der Fördertätigkeit, Schwerpunkte, Fördervoraussetzungen, Förderkriterien, Fördergrundsätze, Förderformen und Förderinstrumente) bei der Neuerschaffung des Kulturkonzeptes auseinander. Der Kulturrat evaluiert die Kulturförderung alle vier Jahre und gibt Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates ab.

Kultur- und Anerkennungspreis

Mindestens alle drei Jahre wird ein Kulturpreis auf Antrag des DBK durch den Regierungsrat verliehen. Die Auszeichnung wird für bedeutende Leistungen im Kulturbereich vergeben. Der Preis variiert zwischen 20'000–30'000 Franken. Zudem wird auch ein Anerkennungspreis als Dank für besondere Verdienste bei der Vermittlung, Pflege und Förderung der Kultur verliehen. Dieser beträgt maximal 10'000 Franken und wird höchstens alle zwei Jahre verliehen.^{40 41}

Beurteilung

Die GPK hält fest, dass die Mittel der Kulturförderung im Kanton seit der Erstellung des ersten Kulturkonzeptes im Jahr 2008 nur minimal angestiegen sind und ein regelmässiger Teuerungsausgleich nicht vorgesehen ist. Gleichzeitig sind in diesem Zeitraum die Anzahl Gesuche deutlich gestiegen. Ob die zur Verfügung stehenden Mittel für die kantonale Kulturförderung genügen oder ob diese angehoben werden sollten, ist eine politische Entscheidung, die in der Kompetenz des Kantonsrates liegt.

Die begrenzten Mittel zeigen sich darin, dass unterstützungswürdige Gesuche immer wieder abgelehnt werden müssen. Manche von diesen werden an den Lotteriefonds weiterverwiesen, der vom DF verwaltet wird.

Der Regierungsrat verteilt jährlich die Mittel aus dem Reingewinn der Swisslos-Landeslotterie auf drei Fonds: Lotteriefonds (gemeinnützig), Kulturfonds und Sportfonds. Die Abgrenzung zwischen Kultur- und Lotteriefonds ist von aussen wenig transparent. Die GPK fragt sich, inwieweit diese Unschärfe vom Regierungsrat gewollt ist.

³⁷ vgl. Art. 7 Kulturförderungsgesetz und Art. 10 Kulturförderungsverordnung

³⁸ vgl. Art. 12 Kulturförderungsverordnung

³⁹ vgl. Art. 14 Kulturförderungsverordnung

⁴⁰ vgl. Art. 7b Kulturförderungsverordnung

⁴¹ vgl. Kulturkonzept, S. 35

Das Projekt «Kristall – ein kantonales Museum für Appenzell Ausserrhoden» ist gründlich diskutiert und schliesslich nach Beendigung des ersten Teilprojektes storniert worden. Aufgrund des Abschlussberichtes ist es für die GPK nachvollziehbar, dass eine einzige kantonale museale Institution nicht in der Lage ist, den vielfältigen Aufgaben im Bereich der Sicherung des kulturellen Erbes, des Kulturgüterschutzes und der Vermittlung gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund begrüsst es die GPK, dass ein wichtiger Schwerpunkt der Kulturförderung, nämlich die Museen, laut Aussagen neu im Kulturkonzept 2025 integriert ist.

Die GPK kommt zum Schluss, dass die Kulturförderung entlang klar definierter Kriterien dem Kulturfördergesetz folgt und die Maxime der Freiheit der Kulturschaffenden hochhält. Die GPK begrüsst es – insbesondere aufgrund der Kleinräumigkeit des Kantons – dass das Fachgremium alle vier Jahre neu besetzt wird, so dass der Einfluss einzelner Fachpersonen begrenzt ist. Das Zusammenspiel zwischen dem Fachgremium Kulturrat und den politischen Entscheidungsträgern scheint laut verschiedenen Aussagen zu funktionieren. Dies zeigt sich auch darin, dass der Regierungsrat alle vier Jahre aufgrund der vom Kulturrat geleisteten Evaluation das Kulturkonzept neu justiert. Hier kommt der Regierungsrat seiner Aufsichtspflicht nach.

Durch die Aufgabenteilung in der Kulturförderung, der Personenförderung durch die Kulturstiftung und der Projektförderung durch die Fachstelle, kann laut Aussagen verschiedener Gesprächsteilnehmenden eine grössere Vielfalt und Gleichbehandlung in der Förderung garantiert werden. Allerdings ist auch hier ein gutes Zusammenspiel der verschiedenen Förderinstanzen und der sie repräsentierenden Personen wichtig. Wie aus den Gesprächen hervorgeht, scheint dies aktuell der Fall zu sein.

Von aussen kann die Komplexität der Kulturförderung allerdings eine Hürde darstellen, da die verschiedenen Zuständigkeiten und Förderinstanzen nicht so einfach zu durchschauen sind. So ist im Organigramm des DBK die Fachstelle für Kulturförderung gar nicht sichtbar. Aus Sicht der GPK wäre es sinnvoll, die Fachstelle im Organigramm aufzuzeigen, da die Fachstelle Kulturförderung vergleichbar mit den beiden anderen Abteilungen ist. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Leitung der Fachstelle Kulturförderung gleichzeitig auch die Leitung des Amtes für Kultur inne hat.

Neben dem Kanton verpflichtet das Gesetz auch die Gemeinden, Kulturförderung mit Fokus auf die regionale Förderung zu leisten. Dies hat die GPK allerdings aufgrund ihrer kantonalen Zuständigkeit nicht geprüft. Die GPK regt jedoch auf Seite des Kantons an, die Kulturförderung in den Gemeinden zu unterstützen, analog der Koordinationsstelle für Museen, beispielsweise die lokalen Kulturkommissionen zu coachen.

Keine Empfehlung.

3.4 Leistungsvereinbarungen des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Einleitung

Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen (LV) mit Dritten ist ein gängiges Mittel, um gesetzliche Aufgaben auszulagern, sei es aus ökonomischen Gründen oder weil in der eigenen Verwaltung die Expertise fehlt. Bereits im Jahr 2014 ist die StwK der Frage nachgegangen, in welcher Weise LV in der kantonalen Verwaltung gehandhabt werden und welches finanzielle Volumen diese umfassen.

Das Ergebnis der StwK zeigte, wie uneinheitlich der Begriff der LV in der Verwaltung verwendet wird und dass keine mit Zahlen hinterlegte Übersicht über alle LV vorgelegt werden konnte. Vor diesem Hintergrund hat die GPK das Thema erneut aufgegriffen. Dabei interessierte insbesondere, wann Aufgaben ausgelagert werden, wie die Vergabe von LV stattfindet und wie die Aufsicht bei der Erbringung externer Leistungen geregelt ist.

In einem ersten Schritt hat die GPK die gesetzlichen Grundlagen von LV gesichtet und alle Departemente gebeten, eine Liste der aktuellen LV zu erstellen. Die von der GPK angeforderten Listen sollten alle departementalen LV an Dritte enthalten, die regelmässig im Auftrag des Kantons öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dafür bezahlt werden. Bis auf das DF, in dem es laut Auskunft nur einige wenige LV gibt, haben alle Departemente Listen erstellt, allerdings nicht überall mit der Angabe der Kosten, da der Arbeitsaufwand zur Kostenerfassung, laut den betroffenen Departementen, sehr hoch gewesen wäre.

Nach Sichtung der verschiedenen Listen forderte die GPK – im Sinne von Stichproben – aus verschiedenen Departementen LV an und führte anschliessend Gespräche mit Verantwortlichen. Dabei legte sie den Fokus auf LV mit Dritten, seien es Organisationen oder private Personen. Nicht untersucht wurden LV zwischen Verwaltungseinheiten sowie interkantonale Vereinbarungen.

Sachlage

Rechtliche Grundlagen

In der Kantonsverfassung (bGS 111.1) des Kantons Appenzell Ausserrhoden sind die Voraussetzungen für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte nicht geregelt. Art. 2 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (OrG, bGS 142.12) sieht vor, dass durch die kantonale Gesetzgebung andere Organisationen des öffentlichen sowie natürliche und juristische Personen des privaten Rechts mit öffentlichen Aufgaben betraut werden können. Auf Gesetzes- und Verordnungsstufe finden sich einige Erlasse, die Bestimmungen für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private enthalten.

Eingrenzung und Begriffsklärung Leistungsvereinbarungen

Die Anfrage der GPK bezüglich Listen zu den laufenden LV löste in der Verwaltung verschiedene Reaktionen aus. Zunächst wurde deutlich, dass der Begriff LV je nach Departement unterschiedlich benutzt wird und klärungsbedürftig ist. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Untersuchung der StwK aus dem Jahr 2014. Aufgrund der zugestellten Listen zeigte sich, dass unterschiedliche Begriffe wie Leistungsauftrag, Vereinbarung (Branchenvereinbarung), Vertrag (Dienstleistungs-, Rahmen-, Service-, Zusammenarbeits-, Kooperationsvertrag) verwendet werden. Eine erste Beschäftigung mit der Thematik zeigte der GPK auch, dass fast alle Departemente LV zur Bewältigung von Aufgaben nutzen, eine Gesamtübersicht jedoch nicht vorhanden ist. Sowohl im DBK als auch im Departement Gesundheit und Soziales (DGS) sind die Organisationseinheiten aufgrund ihres Organisationsreglementes dazu angehalten, alle von ihnen unterzeichneten Verträge oder Vereinbarungen über andauernde oder wiederkehrende Leistungen in die Verwaltungssoftware Axioma einzutragen. Auch die Anzahl der aufgelisteten Verträge mit Externen ist verschieden. So reichen die Zahlen von einigen wenigen im DF bis mehr als 300 im DGS.

Laut Auskunft ist im Kontext unterschiedlicher Leistungsaufträge folgender Hinweis zur Begriffsklärung relevant: extern vergebene Leistungsaufträge können auf einem verwaltungsrechtlichen Vertrag (beidseitige Willenserklärung) oder auf einer Verfügung basieren. Im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Vertrag wird eine Verfügung hoheitlich und einseitig erlassen. In beiden Fällen wird jedoch nach der Aushandlung, beziehungsweise nach der Verfügung eine schriftliche Vereinbarung über die auszuführende Aufgabe erstellt. Basierend auf dieser Definition

hat die GPK ihr Untersuchungsfeld auf die vertragliche Vereinbarung mit zwei willensbekundenden Parteien beschränkt, die in Form von LV schriftlich festgehalten werden.

Eine LV wird abgeschlossen um Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Politik, Verwaltungsführung und Dritten zu regeln.⁴² Einerseits kann es sein, dass die LV Leistungen regelt, welche das Gemeinwesen gesetzlich erfüllen muss, es aber durch verwaltungsexterne Dritte erbringen lässt. Damit gemeint sind Auslagerungen von staatlichen Kern- oder Pflichtaufgaben an Dritte. Für die Auslagerung braucht es eine hinreichende rechtliche Grundlage. Als Beispiel kann die LV mit den Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden genannt werden, welche den Vollzug der Prämienverbilligung für den Kanton übernimmt. Andererseits kann der Staat Leistungen von Dritten unterstützen, die im öffentlichen Interesse liegen (z.B. Kulturförderung).

Kontext von kantonalen Leistungsvereinbarungen

In der Regel werden verschiedene Gründe für den Einbezug von Privaten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufgeführt: Trennung zwischen politischer und betrieblicher Ebene, Effizienz, Effektivität, geringe Investitionen, Entlastung der Verwaltung, Know-How, Kundenorientierung oder unternehmerischer Handlungsspielraum.⁴³ Die Ausarbeitung der LV ist Sache der Exekutive und der strategischen Führungsebene.⁴⁴ An diesen konzeptionellen Rahmen hält sich auch die Verwaltung des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Laut Aussagen sind es in der Regel die einzelnen Ämter, die entscheiden, ob eine Aufgabe ausgelagert werden soll. In den einzelnen Departementen gibt es unterschiedliche Regelungen, welche Hierarchieebenen bei der Erstellung von LV beteiligt sind. Konsens scheint zu sein, dass im Grundsatz die fachliche Verantwortung für die Erstellung und Aushandlung bei den zuständigen Amtsleitungen liegt. Diesem Grundsatz übergeordnet sind jedoch die Regelung der Finanzkompetenzen⁴⁵, die definierten Unterschriftsberechtigungen in den Departementen sowie das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.1). Gemäss den Organisationsreglementen delegieren die meisten Departemente die Finanzkompetenzen an die unterstellten Ämter weiter.

Schaut man sich die Praxis in den einzelnen Departementen genauer an, ergeben sich unterschiedliche Handhabungen. So muss im Unterschied zu den anderen Departementen im DGS laut Organisationsreglement jede neue LV vorgängig dem Rechtsdienst vorgelegt werden, und die Departementsleitung ist zu informieren. Im Departement Bau und Volkswirtschaft (DBV) hat die Departementsleitung die Weisung erteilt, dass jede LV eine Klausel zur Konfliktlösung beinhalten muss. Im DBK wird eine Doppelunterschrift bei Verträgen oder Vereinbarungen benötigt. Sie sind frühzeitig vor der Unterzeichnung dem Departementssekretariat zur Rechtsprüfung vorzulegen, falls sie erhebliche finanzielle, politische oder personelle Auswirkungen haben. Ein klar definierter Prozess für die Ausarbeitung von LV gibt es in den verschiedenen Departementen nicht.

Inhalte von Leistungsvereinbarungen

Bei der Durchsicht von LV fiel der GPK departementsübergreifend auf, dass die LV keine vorgegebene Form oder Struktur haben. So gibt es sowohl unbefristete als auch befristete LV. Teilweise schreibt das Gesetz vor, was in den LV geregelt sein muss. Laut Aussagen sind die Inhalte von LV häufig von der Einschätzung der verantwortlichen Akteure abhängig.

⁴² vgl. Schedler, Müller & Sonderegger (2016, S. 141). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen* (3. Auflage). Bern: Haupt Verlag.

⁴³ vgl. Lienhard, A.; Steiner, R.; Ladner, A.; Wichtermann, J.; Balsiger Betts, A. & Buchser, M. (2003, S. 5). *Auslagerung und Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern. Interdisziplinäre Grundlagenstudie* (4. Auflage). Bern: KPM-Verlag.

& Lienhard, A. (2005, S. 392). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse*. Bern: Stämpfli Verlag.

⁴⁴ vgl. Schedler, Müller & Sonderegger (2016, S. 147). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen* (3. Auflage). Bern: Haupt Verlag.

⁴⁵ Gemäss Art. 44a der Organisationsverordnung (bGS 142.121) haben die Departemente und die Kantonskanzlei eine Finanzkompetenz für neue Ausgaben einmalig bis 100'000 Franken und wiederkehrend für 50'000 Franken sowie gebundene Ausgaben bis zur Höhe des Voranschlagskredits.

Zudem hat die GPK festgestellt, dass insbesondere die älteren LV keine Aussagen zur Qualitätssicherung und Controlling, zur Klärung im Konfliktfall und zur Aufsicht machen. Grundsätzlich sei laut den Gesprächsteilnehmenden das zuständige Amt für die Überprüfung der Einhaltung der Leistungen zuständig. Das Organisationsreglement des DBK hält diesbezüglich fest, dass die Organisationseinheiten die Verantwortung für die Ausübung der Aufsichtsfunktion gegenüber Dritten tragen. Viele von der GPK geprüften LV waren zudem nicht befristet.

Da weder in den Departementen noch in der Gesamtbuchhaltung des Kantons die LV einem spezifischen Konto zugeordnet werden, kann über das Finanzvolumen der LV des Kantons keine Aussage gemacht werden. Laut Auskunft der Finanzkontrolle werden neben vielen anderen Dienstleistungen, welche die Verwaltung einkauft, auch LV in der Rubrik «Dienstleistungen Dritter» oder «Beiträge» verbucht.

Beurteilung

Die GPK stellt fest, dass LV eine unterschiedlich hohe Relevanz bei der Aufgabenerfüllung in den verschiedenen Departementen innehaben.

Zu beanstanden ist, dass eine Übersicht darüber, welche öffentlichen Aufgaben an Dritte im Rahmen von LVs ausgelagert werden, nicht existiert. Dieses Wissen ist jedoch Grundlage, um der Aufsichtspflicht gerecht zu werden. Positiv zu erwähnen ist, dass das DBK und DGS die abgeschlossenen LV im Axioma festhalten. Die Untersuchung der GPK zeigte, dass die LV zurzeit in sehr unterschiedlicher Qualität und Finanzhöhe vorliegen. Die damalige StwK ging 2014 von schätzungsweise 11 Mio. Franken aus. Aufgrund der fehlenden systematischen Erfassung kann keine Aussage gemacht werden, ob die Anzahl LVs zu- oder abgenommen hat, beziehungsweise wie hoch die aktuelle Summe ist. Es wäre aus Sicht der GPK wünschenswert, mindestens eine verlässliche Schätzung über das Finanzvolumen aller abgeschlossenen LV zu erhalten.

Die GPK hält fest, dass im Rahmen dieser Untersuchung in den Departementen eine hohe Bereitschaft entstanden ist, sich mit der Erfassung und Systematisierung von LVs zu beschäftigen und auch überdepartemental den Austausch zu suchen. Auch wenn die GPK – ähnlich wie die StwK – zu Beginn auf unterschiedliche Begriffsverständnisse gestossen ist und es einige Zeit benötigte, um hier Klarheit herzustellen, so kann festgehalten werden, dass sich die Verwaltung bei der Erstellung von LV an geltendes Recht hält.

Die Qualität der einzelnen LVs, die die GPK nur stichprobenweise geprüft hat, ist jedoch sehr unterschiedlich. Insbesondere sollte überdepartemental geprüft werden, ob gewisse Regelungen, wie beispielsweise zur Aufsicht, zur Befristung oder zum Umgang mit Konflikten Bestandteil von allen LVs sein sollten. Eine juristische Prüfung vor der Unterzeichnung erachtet die GPK im Sinne der rechtlichen Absicherung als notwendig. Ebenso eine Überprüfung der LV in regelmässigen Abständen, dies auch wenn die Vereinbarungen keine Befristung beinhalten. Denn die Ansprüche und Kriterien an LV haben sich geändert, so dass insbesondere ältere Vereinbarungen dringend zu überprüfen sind.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt allen Departementsvorstehenden

- eine Übersicht (inkl. Kosten) über alle laufenden LV zu erstellen;
- das Reporting und die qualitative Kontrolle der LV sicherzustellen;
- unbefristete LV nach einem angemessenen Zeitraum zu überprüfen.

4 Monitoring Empfehlungen GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2023

Die GPK hat im Jahr 2024 beschlossen, ein Monitoring über ihre Empfehlungen einzuführen. Es geht darum dem Kantonsrat darzulegen ob, beziehungsweise wann oder inwieweit die Empfehlungen der GPK in den Departementen berücksichtigt oder aus welchen Gründen sie nicht weiter verfolgt werden.

Nachfolgend wird schematisch der Stand der Umsetzung der 38 Empfehlungen aus den Jahren 2019–2023 dargestellt. Das vollständige Monitoring der Empfehlungen mit den Begründungen des Regierungsrates wird in der Beilage 1.2 zur Verfügung gestellt.

Legende Einschätzung GPK:

-  Die GPK erachtet die Empfehlung als nicht umgesetzt und hält an der Empfehlung fest.
-  Die GPK erachtet die Empfehlung als umgesetzt.
-  Die GPK erachtet die Empfehlung als teilweise umgesetzt oder die Umsetzung ist in Planung/im Prozess.
-  Die GPK kann nachvollziehen, weshalb die Empfehlung nicht umgesetzt werden kann und zieht ihre Empfehlung zurück.
-  Die GPK kann die Umsetzung nicht einschätzen und wird die Entwicklung im Auge behalten (Nachprüfung).

Empfehlungen der GPK	Bemerkung der geprüften Organisationseinheit (Januar 2025)	GPK
Adressat Regierungsrat		
Keine Verwaltungsratspräsidien mit RR besetzen	Der Regierungsrat strebt den Rückzug noch in diesem Jahr an.	●
Installation eines tragfähigen Konfliktlösungsverfahrens für die kantonale Verwaltung	Die Empfehlung wurde umgesetzt.	●
Schaffung einer niederschweligen Anlaufstelle für Mitarbeitende	Die Empfehlung wurde umgesetzt.	●
Einführung einer kantonalen Ombudsstelle	Der Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung sieht sowohl die Einrichtung einer Ombudsstelle (Art. 120) wie auch die Schaffung einer Stelle zum Schutz von Whistleblowern (Art. 113 Abs. 3) vor. Der Kantonsrat hat diesem Entwurf in 1. Lesung zugestimmt. Der Vorentwurf eines Ombudsstellengesetzes ist in Ausarbeitung.	●
Schaffung einer Ombudsstelle für die gesamte Bevölkerung des Kantons	Vgl. Bemerkungen oben.	●
Schaffung einer Meldestelle für Whistleblower	Vgl. Bemerkung oben.	●
Wahrnehmung der Oberaufsicht und Durchführung einer Bestandesaufnahme über die Wahrnehmung der Aufsicht im Bereich der Qualität im Asyl- und Flüchtlingswesens	Es sind keine Aktivitäten geplant.	●
Sicherstellung einer umfassenden Stellvertretung der L-DS in allen Departementen und Definition der Prozesse	Aus Sicht des Regierungsrates ist die Empfehlung umgesetzt. Die Stellvertretungen der Departementssekretärinnen und -sekretäre sind im Sinne der Stellungnahme vom September 2023 sichergestellt.	●
Überdenken der Struktur und Organisationsform der regionalisierten Beistandschaften und Prüfung der Anpassung des Art. 52 des EG zum ZGB AR vor dem Hintergrund der KOKES-Empfehlungen	Der Empfehlung wird nicht gefolgt.	👁
Adressat Kanzlei		
Verbindlich Erklärung einer regelmässigen Weiterbildung zur Rechtsetzung	Die Weiterbildung im Bereich Rechtsetzung wird nicht verbindlich erklärt. Der Empfehlung wird somit nicht gefolgt.	👁
Einführung einer überdepartementalen Legislaturplanung in Bezug auf die Gesetzgebung	Es wird keine überdepartementale Legislaturplanung in Bezug auf die Gesetzgebung eingeführt. Der Empfehlung wird somit nicht gefolgt.	●

Adressat Departement Finanzen		
Klare Verfahren sowie interne und externe Ansprechpersonen im Falle von Konflikten	Die Empfehlung wurde umgesetzt.	●
Klärung von Begriffen und Begriffsverwendungen im Bereich von Leistungsaufträgen und Globalkrediten	Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der nächsten Revision des Finanzhaushaltsgesetzes.	●
Entscheidung über die Durchführung von Betriebsprüfungen vor Ort	Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt laufend.	👁
Überarbeitung des Prozesses der jährlichen Beurteilung von Mitarbeitenden	Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Die Inkraftsetzung des neuen MAG (DIALOG) erfolgt im 1. Quartal 2025. Der Abschlussbericht zum ePersonaldossier ist im 2. Quartal 2025 geplant.	●
Einführung eines digitalisierten Personaldossiers	Die Empfehlung wurde noch nicht umgesetzt. Das Rollout des digitalen Personaldossiers ist verwaltungsintern seit April 2024 vorbereitet. Verschiedene Abhängigkeiten von externen Partnern führen zu Verzögerungen.	●
Setzung des Schwerpunktes Führungskultur in der Fortbildung	Die Empfehlung wurde umgesetzt. Am Kaderseminar wurde im Jahr 2023 der Startschuss für die Entwicklung des neuen Mitarbeitendengespräch gelegt. Das Kaderseminar 2024 wurde genutzt, um die Aktualisierung des Personalleitbildes zu initiieren. Konkrete Umsetzungsansätze werden mit dem Kader gemeinsam genutzt.	●
Zeitnahe Verabschiedung der Immobilienstrategie und -verordnung	Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Es ist geplant, die Immobilienstrategie und die Immobilienverordnung im 2. Quartal 2025 dem Regierungsrat vorzulegen.	●
Formulierung klarer Regeln unter welchen Voraussetzungen Partnerinnen und Partner in hierarchischen Funktionen angestellt werden können	Die Empfehlung wurde umgesetzt. Die Mitarbeitenden und Führungskräfte werden laufend sensibilisiert.	●
Adressat Departement Bildung und Kultur		
Analysieren der weiteren Entwicklung und Prüfung eines Ausstiegsszenarios (Schuladmin.software «Educase»)	Die Empfehlung wurde mit dem Projektabschluss zur Ersatzbeschaffung der Schulverwaltungssoftware Sek II umgesetzt.	●
Einbezug von betroffenen Mitarbeitenden bei zukünftigen Reorganisationen sowie Unterstützung im Umsetzungsprozess	Die Empfehlung wird mit dem laufenden Prozess umgesetzt.	●
Systematisierung des Auswahlprozesses externer Beratungsdienste	Mit der Überprüfung wurde die Empfehlung umgesetzt. Auf eine weitergehende Systematisierung des Auswahlprozesses wird verzichtet. Die vorgängige Prüfung der Notwendigkeit des Zuzugs externer Fachkompetenzen ist eine Selbstverständlichkeit im Rahmen der Initialisierung, Planung oder Überprüfung eines Projekts.	👁

Adressat Departement Gesundheit und Soziales		
Einführung einer Meldepflicht für FU	Die Wiedereinführung der Meldepflicht wird abgelehnt. Der Empfehlung wird nicht gefolgt.	●
Ausarbeitung eines realistischen Finanzierungsmodells für den SVAR	Es laufen derzeit verschiedene Arbeiten zur Zukunft des SVAR. In diesem Zusammenhang werden auch finanzielle Fragen geklärt.	●
Prüfung der im SVAR-Gesetz definierten Handlungsspielräume für zielführende zukünftige überregionale gesundheitspolitische Zusammenarbeit	Es laufen derzeit verschiedene Arbeiten zur Zukunft des SVAR. In diesem Zusammenhang wird auch eine Revision des Spitalverbundgesetzes geprüft.	●
Festlegung von qualitativen Zielvorgaben für die Führungskultur in der neuen Eignerstrategie	In der Eignerstrategie 2022–2024 sowie 2025–2027 wurde ein Kapitel zu personalpolitischen Zielen integriert. Die Empfehlung ist damit umgesetzt.	●
Entwicklung von Strategien, um die Überbelastung der Behörde abzuwenden (KESB)	Massnahmen wurden ergriffen, aber die vakanten Behördenstellen konnten bis anhin nicht alle besetzt werden, weshalb weiterhin «Springer» eingesetzt werden müssen.	●
Adressat Departement Bau und Volkswirtschaft		
Optimierung der Verständigung mit den Gesuchstellenden und Stärkung der Verfahrenskoordination	Es sind keine Aktivitäten geplant.	👁
Nachvollziehbare Darstellung der Ergebnisse der Verfahrensbearbeitung im AFP und Rechenschaftsbericht	Die Empfehlung wurde umgesetzt.	●
Adressat Departement Inneres und Sicherheit		
Prüfung der Führung eines strukturierten und risikobasierten Inventars über die Aufgaben der Gemeindeaufsicht	Es sind keine Aktivitäten geplant.	👁
Prüfung eines verbindlichen Aus- und Weiterbildungsangebotes für kommunale GPKs	Gegenwärtig ist im Departement Inneres und Sicherheit ein Leitfaden für kommunale GPK in Ausarbeitung. Weitere Aktivitäten sind aufgrund der gegebenen Antworten nicht geplant.	●
Periodische Überprüfung der Anwendung der SKOS-Richtlinien in den Gemeinden	Es sind keine Aktivitäten geplant.	👁
Überdenken der unübersichtlichen Struktur im Betreuungswesen des Asyl- und Flüchtlingswesens	Es sind keine Aktivitäten geplant.	●
Zusammenstellung aller Zweckverbände und deren Statuten	Es sind keine weiteren Aktivitäten geplant.	👁
Zusammenstellung aller vertraglichen Zusammenschlüsse von Gemeinden	Es sind keine Aktivitäten geplant.	👁



Appenzell Ausserrhoden

Überprüfung der Entscheidungsprozesse und Entwicklung eines Modells, welches auf einem Mehraugenprinzip basiert (ausländerrechtliche Prozesse)	Es sind keine Aktivitäten geplant.	●
Führung einer Statistik für eingegangene, abgelehnte als auch bewilligte Härtefallgesuche	Es sind keine Aktivitäten geplant.	●
Zeitnahe Entscheidung bezüglich Neubauprojekt und nachhaltige Stabilisierung der personellen Situation in der Übergangsphase (Strafanstalt Gmünden)	Die Empfehlung wurde umgesetzt.	●



5 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.

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 Departement Inneres und Sicherheit zuständig. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden arbeiten zwei Mitarbeitende im Rahmen einer Nebentätigkeit (zusammen 100 Stellenprozente) für den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Diese Arbeit wird vom Bund entschädigt. Der NDB ist weisungsberechtigt und Inhaber der erhobenen Informationen.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK erneut den Visitationsbericht des Polizeikommandanten vom 28. Mai 2024 sowie den kantonalen Lagebericht Appenzell Ausserrhoden 2024 vom 2. Februar 2025 eingesehen. Im letzten Jahr sind in ähnlichem Umfang wie 2023 Aufträge des NDB ausgeführt worden. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass in den fünf Bereichen, Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Proliferation, verbotener Nachrichtendienst sowie Cyber keine besorgniserregende Entwicklungen festzustellen sind.



6 Justizaufsicht

6.1 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 vier Sitzungen und führte neben den jährlich stattfindenden Gesprächen mit dem Obergerichtspräsidenten, dem -vizepräsidenten sowie dem Datenschutz-Kontrollorgan ein Gespräch mit der Vermittlerin der Kreise 2 und 3.

6.2 Kommentar zum Geschäftsbericht 2024 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Geschäftsbericht 2024 des Obergerichts mit dem Obergerichtspräsidenten Walter Kobler und dem Vizepräsidenten Manuel Hüsler am 26. Februar 2025 besprochen. Der Bericht erfüllt die Anforderungen an die Rechenschaftslegung und enthält die nötigen Informationen gegenüber dem Kantonsrat.

Die Subkommission Justizaufsicht beschäftigt aufgrund des vorliegenden Berichtes und ihrer Gespräche folgende Punkte:

- Funktionsfähigkeit der Gerichte
- Verantwortlichkeiten im Voranschlagsprozess

Funktionsfähigkeit der Gerichte

Die GPK stellt fest, dass sich im Berichtsjahr die Arbeitsbelastung der Gerichte, insbesondere im Bereich der Strafjustiz, zugespitzt hat. Beim Kantonsgericht ist dies unter anderem auf die Zunahme der Fallzahlen und auf ausserordentlich umfangreiche Strafsachen zurückzuführen. Die im Juni 2024 als Entlastung geschaffene 4. Abteilung ist (abgesehen vom vierten vollamtlichen Richter) faktisch kaum arbeitsfähig. Die Präsenzzeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, die auch noch in den anderen drei Abteilungen tätig sind, überschreitet das von vielen Arbeitgebern gewährte Kontingent für die Ausübung öffentlicher Ämter erheblich. Daher hat die 4. Abteilung im Berichtsjahr keine Urteile gefällt. Aufgrund dieser Ressourcenknappheit sah sich das Kantonsgericht gezwungen, vorläufig eine Aufgabenpriorisierung vorzunehmen und auf die Bearbeitung von gewissen ausserordentlich umfangreichen Straffällen zu verzichten. An einen Abbau der angewachsenen Pendenzen, die seit 2019 um 50 % angestiegen sind, ist daher nicht zu denken.

Beim Obergericht fällt neben der Geschäftslast auch der Aufwand für die Geschäftsleitung ins Gewicht, die laut Präsidium (konservativ geschätzt) ca. 40 % beträgt. Seien es Voranschlags-, Staatsrechnungs- und Rechenschaftsprozesse, Personaladministration, Informatikprojekte, Infrastruktur- und Raumbewirtschaftung – all das nimmt Zeit in Anspruch, die dem Präsidium für die Fallbearbeitung fehlt. Insbesondere vor dem Hintergrund des Übergangs zur digitalen Justiz AR, welche im Vorjahresbericht angesprochen wurde, kann mit keiner Entlastung gerechnet werden.

Für den Mehraufwand bei der Fallbearbeitung ist aus Sicht des Obergerichtspräsidiums einerseits die revidierte Strafprozessordnung verantwortlich, welche mit neuen Rechten der Verfahrensbeteiligten und neuen Pflichten der Strafbehörden in der Praxis fast immer einen Zusatzaufwand verursacht. Andererseits sind die Anforderungen des Bundesgerichts an die Urteilsbegründung gestiegen, was ausführlichere Befragungen, umfangreichere Urteile und somit insgesamt einen grösseren Aufwand zur Folge hat. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Verfahrensdauer mittlerweile in vielen Fällen das vertretbare Mass überschreitet. Dies ist aus Sicht der Subkommission Justizaufsicht bedenklich.



Appenzell Ausserrhoden

Angesichts dieser schwierigen Umstände erachtet die GPK die Art und Weise, in der die Übergabe des Obergerichtspräsidiums von Walter Kobler an Manuel Hüsler einerseits und des Vizepräsidiums von Manuel Hüsler an Daniel Hofmann andererseits aufgegleist wurden, als äusserst positiv. In beiden Fällen wurden die jeweiligen Personen jeweils frühzeitig in die sie zukünftig betreffenden Arbeitsabläufe miteinbezogen, um eine Übergabe mit möglichst wenig Know-How-Verlust und grossem Detailwissen zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Realisierung verschiedener Projekte im Zusammenhang mit der digitalen Justiz AR ist die Weiterbeschäftigung von Walter Kobler als nebenamtlicher Richter am Obergericht bis Ende Mai 2027 aus Sicht der GPK begrüssenswert.

Ein weiterer Punkt des Geschäftsberichts betrifft das völlig ausgeschöpfte Raumangebot. Dies führt dazu, dass nicht nur das Kantonsgericht, sondern auch die Arbeit des Vermittleramts der Kreise 2 und 3 beeinträchtigt sind. Denn gerade für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit (120 Verhandlungen im Jahr) ist das zur Verfügung stehende Raumsetting nicht unerheblich.

Schliesslich wurde einmal mehr der Revisionsbedarf der Besoldungsverordnung für die gerichtlichen Organe (BVO, bGS 145.12) an die Subkommission Justizaufsicht herangetragen. Laut Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028 ist die 1. Lesung der Totalrevision der BVO für Oktober 2025 vorgesehen.

Verantwortlichkeiten im Voranschlagsprozess

Vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen hat der Obergerichtspräsident den Antrag der Kantonsgerichtspräsidentin für eine Kreditüberschreitung im laufenden Jahr für zusätzliche, befristete Personalressourcen (rund 275 %) per 1. Juli 2024 bewilligt. Da absehbar war, dass diese Ressourcen bei weitem nicht ausreichen würden, beantragte die Präsidentin des Kantonsgerichts in Absprache mit dem Obergerichtspräsidenten für den Voranschlag 2025 weitere 550 Stellenprozente (350 % für Gerichtsschreibende, 100 % für eine/n Auditor/in und 100 % für eine Kanzleistelle), insgesamt 825 Stellenprozente. Der Regierungsrat nahm jedoch unter dem Aspekt des Spardruckes nur 1/3 der zusätzlich beantragten Stellen in den Voranschlag 2025 auf.

Gemäss Art. 92 Abs. 1 Justizgesetz (bGS 145.31) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat nach Rücksprache mit dem Obergericht im Rahmen des Voranschlages den Stellenplan und die erforderlichen Kredite für die Gerichte. Die Budgetvorgaben des Regierungsrates sind für die Gerichte bindend. Die GPK fragt sich jedoch, inwiefern der Regierungsrat verpflichtet wäre, die unterschiedlichen Einschätzungen des Personalbedarfs im Rahmen der jährlichen Budgetberatung dem Kantonsrat transparent zu machen. Dass das Kantonsgericht aufgrund seiner prekären Personalsituation deutlich mehr Ressourcen zur Bewältigung der Herausforderungen forderte, erfuhr der Kantonsrat nämlich nicht.

Es stellt sich für die GPK auch die Frage, inwieweit das Obergericht hier seinen Handlungsspielraum genutzt hat. Denn gemäss Art. 92 Abs. 2 Justizgesetzes hat der Präsident oder die Präsidentin des Obergerichts das Recht, an den Sitzungen des zuständigen vorbereitenden Organs des Kantonsrates sowie an den Sitzungen des Kantonsrates zum Voranschlag teilzunehmen, wenn sich Regierungsrat und Obergericht nicht auf einen gemeinsamen Antrag einigen können. Der Präsident oder die Präsidentin des Obergerichts hat dabei das Recht, Anträge zu stellen.

Angesichts der enormen Bedeutung einer funktionierenden Justiz und vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen erachtet es die GPK als angebracht, dass der Kantonsrat als genehmigendes Organ des Voranschlages über derart grosse Diskrepanzen zum Bedarf der Personalressourcen in Kenntnis gesetzt wird.



7 Datenschutz-Kontrollorgan

7.1 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 2024 das jährliche Gespräch mit dem DSKO.

7.2 Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2024 des Datenschutz-Kontrollorgans

Die GPK stellt fest, dass der Tätigkeitsbericht 2024 des DSKO umfassend Rechenschaft über seine Tätigkeit und die relevanten Themenfelder ablegt.

Das DSKO beschäftigte sich im Berichtsjahr erneut intensiv mit den Themen Cybersicherheit und Cloud Computing, weil fast sämtliche öffentliche Organe in Appenzell Ausserrhoden davon betroffen sind. Dass die AR Informatik AG (ARI) aktuell zum Schluss kommt, es existiere zum heutigen Zeitpunkt keine Alternative zur Microsoft 365 Cloud, ist für die GPK ernüchternd. Bekanntlich verfügen die USA nicht über ein vergleichbares Datenschutzniveau wie die Schweiz oder Länder der europäischen Union. Cloud-Lösungen eines derart international marktbeherrschenden Unternehmens, dessen Sicherheitskultur unzureichend ist, bedeuten einen grossen Verlust der Kontrolle und erhöhen die Abhängigkeit. Schlussendlich bleibt die Verantwortung bei den öffentlichen Organen. Die GPK begrüsst daher, dass der Regierungsrat auf Empfehlung der ARI den Auftrag erteilte, Weisungen für die Nutzung von Cloud-Diensten auszuarbeiten und gleichzeitig eine Exit-Strategie zu erarbeiten. Wie auch immer sich der Ausweg aus dieser Abhängigkeit gestalten lässt: er wird sicher langwierig. Gespannt verfolgt die GPK daher die Idee einer Swiss Government Cloud (SGC) für die wichtigsten Daten der Schweizer Behörden. Dazu hat die Bundesversammlung die gesetzlichen Grundlagen und einen Kredit verabschiedet. Die weitere schweizerische Entwicklung ist aktuell noch ungewiss und ebenso, ob die SGC das bieten können wird, was die Verwaltung braucht. Dass das DSKO die Zusammenarbeit mit dem Chief Information Security Officer (CISO) der ARI als sehr gut herausstreicht und ein regelmässiger Austausch stattfindet, wertet die GPK als positives Signal.

Die GPK stellt fest, dass das DSKO von Behörden häufig zu Beratungszwecken angefragt wird und allgemein die Anzahl Beratungen von öffentlichen Organen zunimmt. Das zeigt, dass sie bezüglich der Datenschutzrisiken eines Vorhabens je länger je mehr sensibilisiert werden und entsprechende Massnahmen frühzeitig ergreifen. Ein früher Einbezug des DSKO macht die Mitarbeitenden mit den datenschutzrechtlichen Anforderungen ihrer täglichen Arbeit vertraut (z.B. bei der Bearbeitung von heiklen Personendaten) und sensibilisiert sie für Datenschutz-Themen. Wenn öffentliche Organe dem Datenschutz und der IT-Sicherheit einen hohen Stellenwert beimessen, lassen sich auch eher allfällige Reputationsschäden verhindern (siehe Beispiel im Tätigkeitsbericht bezügl. Fehlbedienung beim E-Mail-Versand). Die Meldungen sollen auch eine Änderung der Unternehmenskultur hin zu einem offeneren Umgang mit solchen Vorfällen bewirken. Es geht nicht darum, öffentliche Organe an den Pranger zu stellen, sondern gute Lösungen zu finden, damit sich solche Vorfälle nicht wiederholen. Die GPK begrüsst, dass das DSKO auch im Berichtsjahr systematische Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten durchgeführt hat.

Die Ostschweizer Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen und Thurgau machten im November 2024 publik, dass sie eine engere strategische Kooperation (unter anderem) beim Datenschutz eingehen und den Austausch institutionalisieren. Die Vereinbarung zur Schaffung einer Fachstelle mit 60 Stellenprozenten wurde von den vier Kantonen unterzeichnet, gesucht wird eine Juristin oder ein Jurist. Ob eine Fachstelle ohne internes IT-Know-how funktioniert, wird die GPK interessiert verfolgen, denn um pragmatische Lösungen zu erarbeiten, braucht es aus Sicht der GPK den ständigen Austausch von Recht und Informatik.

Die insgesamt aufgewendeten Stunden des DSKO lagen 2024 bei 436 Stunden, was mit dem letzten Jahr vergleichbar ist (2023: 440 Stunden, 2022: 370 Stunden, 2021: 220 Stunden).



8 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 vier Sitzungen die Prüfberichte aus dem Audit-Turnus, welche Bestandteil des Tätigkeitsberichtes der Finanzkontrolle sind. Sie prüfte zudem gemeinsam mit der Finanzkontrolle, ob die relevanten Empfehlungen aus den Audit-Turnus-Berichten von den Verwaltungseinheiten umgesetzt worden sind und nahm von der Umsetzung der Empfehlungen im Berichtsjahr Kenntnis. Sie sieht keinen weiteren Handlungsbedarf.

Sieben kantonale und städtische Finanzkontrollen (Städte St. Gallen und Winterthur, Kantone Thurgau, Baselland, Solothurn, Schaffhausen) haben sich zu einem Zirkel zusammengeschlossen, um gegenseitige Qualitätskontrollen durchzuführen. In diesem Zusammenhang wurde bei der Finanzkontrolle des Kantons Appenzell Ausserrhoden im November 2024 ein Peer-Review durch die Finanzkontrolle des Kantons Thurgau durchgeführt. Dabei konnten keine wesentlichen Mängel festgestellt werden. Es wurden Empfehlungen im Bereich der schriftlichen Prüfungsdocumentation abgegeben. Zudem wurde empfohlen, das Konzept der Anwendung von Prüfungsarten zu überdenken. Die abgegebenen Empfehlungen erscheinen aus Sicht der Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden sinnvoll und sollen umgesetzt werden.

Wie im Tätigkeitsbericht 2023 der GPK erwähnt, hat die Finanzkontrolle 2024 eine erneute Audit-Turnus-Prüfung zu Spesen und Personalbenefits im Nachgang zum Prüfbericht AT19.003 vom 10. Januar 2020 durchgeführt. Neben den bereits vorliegenden 19 Empfehlungen aus dem Jahr 2020 hat die Finanzkontrolle drei weitere mit Priorität «mittel» und eine mit Priorität «tief» gemacht. Ein grosser Teil dieser Empfehlungen soll mit der Einführung des elektronischen Zeit- und Spesenerfassungssystems per 1. Januar 2025 umgesetzt werden können. Die GPK wird diesen Prozess weiter beobachten.

Den von der Finanzkontrolle zuhanden des Regierungsrates erstellten Management-Letter zur Staatsrechnung hat die GPK zur Kenntnis genommen und eine Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates verfasst.



Appenzell Ausserrhoden