

# **Tätigkeitsbericht 2019**

## **der Geschäftsprüfungskommission (GPK)**

### **des Kantonsrates**

Appenzell Ausserrhoden  
Kantonskanzlei  
Parlamentsdienst  
Geschäftsprüfungskommission  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>5</b>
1.1	Mitglieder der GPK.....	6
1.2	Aufbau des Tätigkeitsberichtes .....	6
<b>2</b>	<b>Prüfungstätigkeit.....</b>	<b>7</b>
2.1	Arbeitsweise.....	7
2.2	Erste Arbeitserfahrungen der GPK .....	9
<b>3</b>	<b>Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten .....</b>	<b>10</b>
3.1	Regierungscontrolling .....	10
3.2	Verfahren und Prozesse der Gesetzesarbeit .....	11
3.3	Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) und Konfliktmanagement.....	12
3.4	Nachprüfungen.....	14
3.4.1	Veränderungsprozesse im Departement Bildung und Kultur (DBK) .....	14
3.4.2	Strafanstalt Gmünden .....	14
3.4.3	Assekuranz .....	16
3.5	Kantonaler Nachrichtendienst (KND).....	18
<b>4</b>	<b>Justizaufsicht .....</b>	<b>19</b>
4.1	Auftrag und Tätigkeit.....	19
4.2	Kommentar zum Rechenschaftsbericht 2019 des Obergerichts.....	19
<b>5</b>	<b>Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO) .....</b>	<b>20</b>
5.1	Auftrag und Tätigkeit.....	20
5.2	Kommentar zum Jahresbericht 2019 des DSKO .....	20
<b>6</b>	<b>Finanzaufsicht .....</b>	<b>21</b>
6.1	Auftrag und Tätigkeit.....	21



## 1 Einleitung

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

Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG, bGS 141.1) legt die Geschäftsprüfungskommission (GPK), die am 17. Juni 2019 vom Kantonsrat eingesetzt wurde, ihren ersten Bericht 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.

Aufgrund des erweiterten Aufgabenbereiches sowie der neuen Zusammensetzung lag im ersten Berichtsjahr ein Schwerpunkt auf der Entwicklung eines gemeinsamen Auftragsverständnisses und einer den vielfältigen Prüfberreichen angemessenen Arbeitsweise. Grundhaltung und Arbeitsweise wurden im Geschäftsreglement der GPK festgehalten. Für die Justiz- und die Finanzaufsicht wurden je eine Subkommission mit drei Mitgliedern gebildet.

Die GPK bedankt sich bei allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Gesprächsbereitschaft.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all meinen Kolleginnen und Kollegen für ihr Engagement sowie die konstruktive Zusammenarbeit und beim Parlamentsdienst – insbesondere bei der Aktuarin Delia Schmid – für ihre zuverlässige organisatorische und administrative Unterstützung herzlich bedanken.

Annegret Wigger, Präsidentin

3. April 2020

## 1.1 Mitglieder der GPK

Im Amtsjahr 2019 / 2020 gehören der GPK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

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

Subkommission Justizaufsicht	
Joos Annette	Präsidentin
Mauch-Züger Heinz	
Wigger Annegret	

Subkommission Finanzaufsicht	
Landolt Beat	Präsident
Andreani Renzo	
Kessler Patrick	

Aktuariat	
Schmid Delia	

## 1.2 Aufbau des Tätigkeitsberichtes

Der vorliegende Bericht gibt Rechenschaft über die Arbeitsweise der GPK (vgl. 2.1.), der Subkommission Justizaufsicht (vgl. 4), der Subkommission Finanzaufsicht (vgl. 6) sowie über die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen.

## 2 Prüfungstätigkeit

Die GPK versteht den Auftrag der Oberaufsicht als Beitrag zur Umsetzung der Gewaltenteilung. Die kritische Auseinandersetzung mit Regierungs-, Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit dient der unabhängigen Aufsicht und der politischen Legitimation. Vor diesem Hintergrund orientiert sich die GPK während ihrer Arbeit an folgenden Grundsätzen:

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

### 2.1 Arbeitsweise

Aufgrund der neuen Zusammensetzung und eines erweiterten Auftrages erarbeitete die GPK in ihren ersten drei Sitzungen ein gemeinsames Arbeitsverständnis und darauf aufbauend ein Geschäftsreglement. Grundlage dafür waren neben den kantonalen gesetzlichen Grundlagen auch die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Arbeitsweisen der GPKs vergleichbarer Kantone. So erfolgte unter anderem ein mündlicher Austausch zwischen den Oberaufsichtspräsidien des Kantons St. Gallen und des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

Im Rahmen des jährlichen Austausches mit dem Regierungsrat (Dezember 2019) stellte die GPK ihre neue Arbeitsweise vor und nahm Anregungen entgegen.

Ausserdem legte die GPK den Umgang mit Hinweisen / Beschwerden aus der Bevölkerung fest: Der Eingang von schriftlichen Hinweisen / Beschwerden wird mit einer Empfangsbestätigung quittiert. Die GPK entscheidet autonom, ob und in welcher Weise sie diesen Hinweisen / Beschwerden nachgeht. Darüber legt sie keine Rechnung ab.

In einer nächsten Phase arbeitete die GPK einen Prüfungsplan aus. Nach folgenden Gesichtspunkten wurden mögliche Themen identifiziert:

- Pendenzen / Nachprüfungen aus vorhergehenden Berichtsjahren
- Hinweise aus Kantonsrat, Verwaltung und Bevölkerung
- Verwaltungseinheiten mit neuen Organisationsstrukturen und / oder Aufgaben
- Departementsübergreifende Themen
- Staatsebenenübergreifende Themen
- Themen mit hoher politischer Aktualität

Anschliessend wurden in zwei weiteren Sitzungen eine Priorisierung der aufgelisteten Prüfthemen vorgenommen, Aufwand und Zeithorizont der Bearbeitung festgelegt und thematische Ausschüsse gebildet (vgl. Prüfungsplan 2019 / 2020).

### Prüfungsplan 2019 / 2020

Themen	Ausschüsse	Berichterstattung
Regierungscontrolling	Roland Fischer / Patrick Kessler	Mai 2020
Verfahren und Prozesse der Gesetzesarbeit	Beat Landolt / Michael Litscher	Mai 2020
Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) und Konfliktmanagement	Natalia Bezzola / Beat Landolt	Mai 2020
Veränderungsprozesse im Departement Bildung und Kultur (DBK)	Renzo Andreani / Natalia Bezzola / Annegret Wigger	Mai 2020
Strafanstalt Gmünden	Michael Litscher / Heinz Mauch-Züger	Mai 2020
Assekuranz	Annette Joos / Heinz Mauch-Züger	Mai 2020
<b>Geplante Themen</b>		
Informatikbeschaffung des BBZ / Prozesse eGovernment		
Zuständigkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich		
Stand der Rechtsverfahren im DBV		
Gemeindeaufsicht		
Fürsorgerische Unterbringung		
Aufsichtsthemen im Bereich des SVAR		
Verwaltungsratsaktivitäten des Regierungsrates		

Formal ist der jährliche Prüfungshorizont auf das jeweilige Amtsjahr (Juni–Mai) ausgelegt, auch wenn die Tätigkeitsberichte nach dem Kalenderjahr benannt sind. Der jährliche Tätigkeitsbericht der GPK wird an der letzten Kantonsratssitzung des Amtsjahres, in der Regel Anfang Mai, vorgestellt. Daher können in der jährlichen Berichterstattung Sachverhalte bzw. Ereignisse nur bis Redaktionsschluss (Mitte März) berücksichtigt werden. Die neu mögliche unterjährige Berichterstattung wird die GPK in der Regel dann nutzen, wenn eine Thematik eine besondere politische Relevanz aufweist.

Der Prüfungsplan wird jährlich zu Beginn des neuen Amtsjahres aktualisiert. Er dient der GPK als Arbeitsprogramm und kann – z.B. aufgrund von politischen Ereignissen oder anderer Prioritätensetzung – während des Berichtsjahres angepasst werden.

Im Jahr 2019 / 2020 erarbeiteten die Ausschüsse ihre Themen ausserhalb der insgesamt 15 Gesamtkommissionssitzungen. Mit Blick auf die gemeinsam definierte Fragestellung pro Thema wurden die relevanten Dokumente gesichtet: gesetzliche Grundlagen, Konzepte, Regierungsratsbeschlüsse, Wortprotokolle des Kantonsrates, Dokumentationen der Verwaltung, Prüfberichte der Finanzkontrolle etc. Ergänzend wurden strukturierte Gespräche mit Verantwortlichen aus verschiedenen Funktionsebenen geführt und protokolliert. Um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten war die Präsidentin bei allen geführten Gesprächen (insgesamt elf) anwesend. Die Gespräche mit den fünf Regierungsräten wurden in Anwesenheit der Gesamtkommission geführt.

Aufgrund der ausgewerteten Daten verfassten die thematischen Ausschüsse einen Berichtsentwurf, der in der Gesamtkommission mit Blick auf Vollständigkeit und Gewichtung der Sachverhalte diskutiert wurde. Nach einer Überarbeitungsphase durch die zuständigen Ausschüsse fand eine 2. Lesung in der Gesamtkommission statt, in der die Berichte konsolidiert, inhaltlich diskutiert und verabschiedet wurden. Schliesslich wurde die vom Aktuarat



und Präsidium vorgenommene redaktionelle Überarbeitung nochmals der Kommission zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt.

Vor der Drucklegung dieses Berichtes hat der Regierungsrat dazu Stellung genommen. Die GPK hat Anregungen, die aus ihrer Sicht zur Klärung des Sachverhaltes beitragen, aufgenommen.

## **2.2 Erste Arbeitserfahrungen der GPK**

Im Rahmen einer ersten Arbeitsbilanz zeigt sich, dass alle Kommissionsmitglieder den Arbeitsaufwand von 15–20 % neben den ordentlichen kantonsrätlichen Aufgaben als hoch erleben. Inbegriffen ist die Arbeitszeit der Subkommissionen Justiz- und Finanzaufsicht. Das Engagement in der GPK setzt eine hohe zeitliche Flexibilität voraus, da sowohl die Ausschüsse, die Subkommissionen als auch die Gesamtkommission halb- und ganztägige Sitzungen benötigen. Ausserdem sind die verschiedenen Gespräche mit den Verwaltungsmitarbeitenden tagsüber zu führen. Die Präsidentin hat aufgrund vieler Vor- und Nachbereitungsaufgaben mit 30–40 % einen fast doppelt so hohen Arbeitsaufwand wie die Kommissionsmitglieder. Auch das mit einer Jahresarbeitszeit von 60 % ausgestattete Aktuariat stösst an Kapazitätsgrenzen.

Der GPK ist bewusst, dass das erste Jahr eine besondere Herausforderung darstellt, da das Arbeitsverständnis und viele Arbeitsabläufe erst neu entwickelt werden mussten. Insbesondere stellt die Koordination der drei bisher getrennten Aufsichtsbereiche eine Herausforderung dar. Die GPK ist der Ansicht, dass im Rahmen des Milizsystems die Ressourcenfrage im Auge zu behalten ist. Aus Sicht der GPK muss die Frage einer weiteren Professionalisierung, z.B. die Aufstockung des Aktuariats, erwogen werden. Die Grösse der Kommission mit neun Mitgliedern wird als adäquat erlebt.

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

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

Parallel zur Konstituierung der GPK hat sich auch der Regierungsrat mit dem Landammann und zwei neuen Mitgliedern konstituiert. Aufgrund der Gespräche mit allen fünf Regierungsräten hat die GPK den Eindruck gewonnen, dass der Regierungsrat konstruktiv in die neue Amtsperiode gestartet ist. Die GPK versteht ihre Prüfungstätigkeit als ein Element zur Unterstützung der Regierungstätigkeit.

#### 3.1 Regierungscontrolling

Im Jahr 2015 hat der Regierungsrat im Zuge der Reorganisation der kantonalen Verwaltung das Projekt Regierungscontrolling initiiert und damit die Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) sowie weitere Steuerungsberichte als neue, zentrale Werkzeuge der Regierungsarbeit definiert.

Kantonsverfassung (KV, bGS 111.1), Organisationsgesetz (Art. 5, 6, 32 OrG, bGS 142.12) und Finanzhaushaltsgesetz (Art. 24 FHG, bGS 612.0) beauftragen den Regierungsrat, Ziele und Massnahmen für den Kanton zu definieren und deren Einhaltung zu überwachen. Ein eigenes Gesetz über das Controlling existiert nicht.

#### Sachlage

In den Jahren 2017 und 2018 wurde das neu definierte Berichtswesen eingeführt und 2019 erstmals ein kompletter Controlling-Zyklus mit den neuen Instrumenten durchlaufen. Obwohl das Projekt im Schlussbericht zum Regierungsprogramm 2016–2019 auf Ende 2019 als abgeschlossen deklariert wurde, ist die Projektleitung gemäss Hinweis des Regierungsrates noch mit dem Projekt beschäftigt. Der Schlussbericht soll in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 vorgelegt werden. Inhalt des Schlussberichts soll unter anderem sein, mögliche gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen und noch offene Pendenzen festzuhalten.

In verschiedenen Rechenschaftsberichten und Voten wurde das Controlling-Modell als zentraler Bestandteil der Regierungsarbeit erklärt – sowohl für die einzelnen Departemente als auch departementsübergreifend für den Gesamtregierungsrat.

Die GPK untersuchte wie weit das definierte Modell in den einzelnen Departementen, aber auch auf Gesamtregierungsratsebene, konkret angewendet wird.



Quelle: Schlussbericht Regierungsprogramm 2016–2019, S. 17

*Controlling auf Ebene Departement*

Die Departementsvorsteher führen und lenken ihre Departemente mehrheitlich durch Sitzungen mit den Amtsleitenden nach individuellen Standards und Rhythmen. Die Frage nach den Controlling-Werkzeugen bzw. dem Regierungscontrolling löste bei den interviewten Regierungsräten unterschiedliche Antworten aus. Diese reichten von Kadersitzungen, Standard-Reportings, Zielvereinbarungen mit Mitarbeitenden bis hin zum Internen Kontrollsystem (IKS), Steuerungsberichten, AFP, Legislaturplanung und Regierungsprogramm. Die Vielfalt an Antworten zeigt das existierende Spannungsfeld von individueller Steuerung pro Departement gegenüber (möglichen) hoch standardisierten, gemeinsamen Reporting-Vorgaben auf. Jedes Departement verfügt über eigene Berichtsrythmen und -gegebenheiten.

*Controlling auf Ebene Gesamtregierungsrat*

Auf Gesamtregierungsratsebene sind der AFP und die Steuerungsberichte als Instrumente Bestandteil der Arbeit. Hier stellt die GPK fest, dass vor allem die Aspekte Planung, unterjährige Steuerungsberichte und Berichterstattung als Bestandteil des Controllings genannt werden. Es gab kaum Aussagen darüber, wie mit dem Controllingsschritt «Verbesserung» (vgl. Grafik Regierungscontrolling) umgegangen wird. Deutlich wurde, dass dem zweiten Steuerungsbericht mehr Bedeutung zugemessen wird, da dieser Grundlage für Voranschlag und Prognose bildet und in diesem die Kennzahlen exakter angegeben werden. So wurde unter anderem der Zeitpunkt des ersten Steuerungsberichts in Frage gestellt.

Generell bemerkte der Regierungsrat, dass die Auseinandersetzung mit Themen anderer Departemente aus Ressourcengründen eingeschränkt sei. Entsprechend werde das Controlling auf Stufe des Gesamtregierungsrates primär departemental gelebt.

**Beurteilung**

Die GPK kommt zum Schluss, dass in erster Linie die einzelnen Departemente planen (mittels AFP) und steuern (mittels Steuerungsbericht). Die Steuerung des Gesamtregierungsrates manifestiert sich primär in der Kenntnisnahme der verschiedenen departementalen Steuerungsberichte, die in den AFP einfließen. Verbesserungen als Bestandteil des Controllings (vgl. Grafik Regierungscontrolling) werden weitgehend den einzelnen Departementsverantwortlichen überlassen. Ein einheitliches, standardisiertes Vorgehen, bzw. Minimalstandards sind – abgesehen von der Kostenüberwachung – nicht zu erkennen.

Aus Sicht der GPK ist es wichtig, dass der Regierungsrat in der neuen Zusammensetzung das Ineinandergreifen der verschiedenen Werkzeuge weiterentwickelt und in Zukunft in wenigen, ausgewählten strategischen Schwerpunktthemen vermehrt departementsübergreifend steuert, so wie es im Schlussbericht zum Regierungsprogramm 2016–2019 bereits zum Ausdruck kommt.

Ob allenfalls ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich Regierungscontrolling besteht, kann erst nach Vorliegen des Projekt-Schlussberichtes (Mitte 2020) beurteilt werden.

**3.2 Verfahren und Prozesse der Gesetzesarbeit**

Im Bericht 2017 der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK) wurde die Gesetzesarbeit im Kontext des Volksschulgesetzes, des Polizeigesetzes und des Baugesetzes behandelt. Dabei wurden die Einbindung des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei, die Prozesse, die Autonomie der Departemente, die personellen Ressourcen sowie die Fachkompetenzen thematisiert. Da in den Sach- und Terminplanungen (ab 2015) immer wieder Verschiebungen festgestellt wurden, hat die GPK die Thematik erneut aufgenommen.

**Sachlage**

Die GPK stellt auf Basis der Sach- und Terminplanung von 2015–2018 fest, dass von 44 Gesetzesvorhaben 22 verschoben wurden. In Gesprächen mit Rechtsdienst, Kantonskanzlei sowie allen Departementsvorstehern hat die

GPK den Gesetzgebungsprozess, insbesondere die departementale Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst, vertieft betrachtet.

Ein Gesetzgebungsprozess wird durch einen parlamentarischen Vorstoss, festgestellten Handlungsbedarf in den einzelnen Departementen oder durch Nachvollzug von Bundesrecht ausgelöst. Die Departemente entscheiden unabhängig voneinander über Gesetzgebungsvorhaben und nehmen die Planung selbständig in Angriff. Es besteht nach Aussage der Gesprächspartner keine departementsübergreifende Planung und Koordination. Der frühzeitige Einbezug des Rechtsdienstes findet in der Regel statt, ist im Einzelfall jedoch auch von persönlichen Arbeitsbeziehungen abhängig. Die einzige formelle Vorgabe ist, dass eine Vorprüfung durch den Rechtsdienst spätestens 14 Tage vor der Behandlung im Regierungsrat stattfinden muss.

Die im AFP abgebildeten Terminpläne der einzelnen Departemente werden laut Einschätzung einzelner Gesprächspartner als zu ambitioniert betrachtet. So wurde die Aussage gemacht, dass ambitionierte Terminpläne durch die Departementsführung auch als Zielvorgabe für Mitarbeitende verwendet werden. Kantonskanzlei, Parlamentsdienst und Kantonsrat wünschen sich eine realistischere Planung der Gesetzgebungsprozesse für den AFP.

Die personellen Ressourcen und die Fachkompetenzen werden in den einzelnen Departementen unterschiedlich beurteilt. Die Departementsvorsteher betrachten die Entwicklung mit dem zum Teil bereits erfolgten Aufbau von Fachkompetenz und Ressourcen innerhalb der Departemente als sinnvoll. Die benötigten juristischen Kompetenzen für die Gesetzgebung werden teilweise als (noch) nicht ausreichend eingeschätzt. Aufgrund höherer Priorisierung anderer Projekte kann ein Gesetzgebungsprozess durch die Departementsführung in seiner Dringlichkeit zurückgestuft oder sistiert werden. Dies birgt die Gefahr, dass die geleistete Vorarbeit aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung obsolet werden kann oder aufgrund personeller Veränderungen verloren geht. Laut Einschätzung der Kantonskanzlei verursacht die aktuelle Totalrevision der Kantonsverfassung keine Verschiebung von Gesetzeserarbeitungsprozessen, es sei denn, es liegt eine inhaltliche Abhängigkeit vor. Die Gesetzesarbeit wird von den Beteiligten insgesamt als zufriedenstellend und den Vorstellungen entsprechend wahrgenommen. Weiter sind Überlegungen im Gange, Schulungsangebote in Gesetzgebungslehre für die juristischen Mitarbeitenden der Departemente anzubieten.

### **Beurteilung**

Die GPK stellt fest, dass die Gesetzeserarbeitungsprozesse in den Departementen nach wie vor unterschiedlich gehandhabt werden. Die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Rechtsdienst und Departementen hat sich mehrheitlich eingespielt. Dies begrüsst die GPK.

Die häufige Verschiebung von Gesetzesvorhaben zeigt allerdings, dass die bisherige Planung in einzelnen Departementen zu optimistisch ist. Eine unrealistische Planung löst zudem einen unsorgfältigen Umgang mit den knappen Ressourcen aus. Auch wenn ein Spannungsfeld zwischen der departementalen Autonomie und der Verantwortung des Gesamtregierungsrates existiert, erwartet die GPK eine realistischere Gesamtplanung. Dies ist auch für Planung und Organisation der Arbeit des Kantonsrates notwendig. Die GPK unterstützt den Aufbau und Pflege der notwendigen Kompetenzen im Bereich der Rechtssetzung in den Departementen.

### **3.3 Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) und Konfliktmanagement**

Am 1. Januar 2017 trat das revidierte Personalgesetz (PG, bGS 142.21) in Kraft. Gemäss Art. 64a PG stellt der Arbeitgeber ein betriebliches Gesundheitsmanagement sicher. Die Elemente des BGM sind «Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz» und «Abwesenheitsmanagement und Case Management». Als Ziel wurde formuliert: «die Absenkkosten und Versicherungsprämien werden reduziert»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2016 zur Teilrevision des Personalgesetzes, 2. Lesung, S. 7/8

In Art. 70 PG wird im Falle von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis auf ein Konfliktlösungsverfahren verwiesen. In ihrem Bericht 2017 empfahl die StwK, das Konzept zum Konfliktlösungsverfahren prioritär anzugehen.

## **Sachlage**

### *Betriebliches Gesundheitsmanagement*

Seit drei Jahren werden auf der Grundlage des BGM-Ergebnisberichtes 2017 Massnahmen im Zusammenhang mit Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz umgesetzt. Im Vordergrund stehen ergonomische und technische Verbesserungen wie Schreibtisch- und Bürostuhleinstellungen, ausreichende Belüftung und adäquate Beleuchtung. Diese Verbesserungen wurden laut verschiedenen Aussagen positiv aufgenommen.

Im Rahmen von freiwilligen Veranstaltungen über Mittag werden Gesundheitsthemen mit internen und externen Referierenden behandelt. Im Weiteren wurde das Konzept der Führungsweiterbildung um das neue Modul «Gesund führen» erweitert.

An der Kantonsschule Trogen wurde ein erster Gesundheitstag durchgeführt, welcher seitens der Veranstalter als Erfolg gewertet wurde. Das Konzept des Gesundheitstages soll weiterentwickelt werden. Diese auf Prävention zielenden Aktivitäten wurden vom Personalamt in Zusammenarbeit mit verschiedenen Verwaltungseinheiten durchgeführt. Ausserdem werden diese Aktivitäten von einer regierungsrätlichen Delegation (Landammann, Vorsteher Departement Finanzen, Ratschreiber, Leiter Personalamt) begleitet. Die Delegation nimmt Themen auf und evaluiert Massnahmen.

### *Case Management*

Mitarbeitenden der Verwaltung mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen steht ein Case Management zur Verfügung. Dieses beinhaltet Unterstützung und Beratung im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich. Das Personalamt koordiniert das Absenzen- und Case Management (Art. 33b der Personalverordnung, PVG, bGS 142.212). Das Case Management kam im letzten Jahr sieben Mal zur Anwendung (2018: zehn Fälle). Nicht bei allen längeren krankheitsbedingten Abwesenheiten wurde ein Case Management initiiert. Laut Personalverordnung können Betroffene zur Mitwirkung an Eingliederungsmassnahmen verpflichtet werden, wenn es aufgrund der Einschätzung der zuständigen Führung und des Personalamtes sinnvoll erscheint. Voraussetzung für die Umsetzung ist eine übereinstimmende Einschätzung von Linie und Personalamt und die Bereitschaft der Betroffenen.

Laut Personalverordnung können die Betroffenen bei Streitigkeiten jederzeit die Durchführung eines Konfliktlösungsverfahrens beantragen. Die gesetzlichen Grundlagen bestehen bereits seit 2017. Jedoch ist das Konfliktlösungskonzept laut verschiedenen Aussagen noch in Bearbeitung, obwohl im Rechenschaftsbericht 2018 des Regierungsrates festgehalten wird: «Das Projekt «Konfliktlösungsverfahren» ist abgeschlossen, wird aber erst 2019 fertig erstellt und umgesetzt.»<sup>2</sup> Anvisiert wird aktuell eine Verabschiedung des Konzeptes im Regierungsrat im Frühling 2020.

## **Beurteilung**

Nach Ansicht der GPK ist das BGM gut gestartet, auch wenn vor 2020 keine zusätzlichen finanziellen Mittel gesprochen wurden. Mit der Umsetzung der ergonomischen Massnahmen konnte die Qualität der Arbeitsplätze der verschiedenen Verwaltungseinheiten deutlich verbessert werden. Die Bearbeitung von psychodynamischen Stresskomponenten standen bisher noch wenig im Fokus.

Aufgrund einzelner Fälle wird deutlich, dass ein zielführendes Case Management nur dann möglich ist, wenn Linie und Stab (Personalamt), die miteinander entscheiden, ob ein Case Management initiiert werden soll, gut zusammenarbeiten.

---

<sup>2</sup> Rechenschaftsbericht 2018, S. 35

Die GPK ist irritiert, dass trotz verschiedener Zusicherungen das Konzept zum Konfliktlösungsverfahren immer noch nicht zur Verfügung steht. Dadurch steht den Mitarbeitenden kein verbindliches Ablaufverfahren zur Verfügung, wie sie vorgehen müssen, wenn der Konflikt nicht mehr in der Linie zu lösen ist. Da ausserdem keine Ombudsstelle vorhanden ist, führt dieses Manko dazu, dass andere, dafür nicht zuständige Instanzen – wie z.B. die GPK – in Konflikte involviert werden.

### **Empfehlung**

Die GPK erwartet, dass allen Mitarbeitenden der Verwaltung im Falle von Konflikten, die sich nicht in der Linie lösen lassen, klare Verfahren sowie interne und externe Ansprechpersonen zur Verfügung stehen.

## **3.4 Nachprüfungen**

### **3.4.1 Veränderungsprozesse im Departement Bildung und Kultur (DBK)**

Nachdem die StwK 2017 erstmals über Veränderungsprozesse im DBK berichtet hat, nahm die GPK das Thema erneut im Sinn einer Nachprüfung auf. Im Rahmen dieser Analyse wurden mit verschiedenen Führungsebenen Gespräche geführt.

#### **Sachlage**

Am 1. März 2018 wurde das Sekretariat des DBK neu besetzt. Die neue Departementssekretärin, die von Beginn an den Lead für die Bearbeitung des Volksschulgesetzes übernommen hat, arbeitete sich laut verschiedenen Aussagen in kurzer Zeit gut ein. Der Entwurf zum Volksschulgesetz befindet sich aktuell in der Vorprüfung beim Rechtsdienst und kann vermutlich termingerecht im Juni 2020 gemäss AFP 2020–2022 in die Vernehmlassung geschickt werden.

In der Abteilung Volksschule haben sich laut Aussagen der Verantwortlichen die neuen Teammitglieder gut eingearbeitet und die veränderte Aufgabenteilung scheint sich bewährt zu haben. Allerdings konnten aus Sicht der Führung mit der Reorganisation im Jahr 2016 noch nicht alle strukturellen Probleme gelöst werden. Denn die aktuelle Konstellation zwischen dem Zentrum für Schulpsychologie und Pädagogisch-Therapeutische Dienste (ZEPT) und der Abteilung Volksschule führt laut externer Analyse nach wie vor zu Herausforderungen bei Arbeitsabläufen, Entscheidungen und einsetzbaren Ressourcen. Auf diese Weise entstehen immer wieder Doppelspurigkeiten und Konfliktpotenziale. Aus diesem Grund hat der Departementsvorsteher im März 2019 einen weiteren Reorganisationsprozess mit externer Leitung eingeleitet. Die Reorganisation soll laut Aussagen im April 2020 abgeschlossen sein. Die GPK stellt fest, dass im Zeitraum des Reorganisationsprozesses zwei längere Krankschreibungen im Amt für Volksschule und Sport erfolgt sind. Das Personalamt war laut Aussagen bis Ende des letzten Jahres in diesen Changeprozess nur am Rande und nicht systematisch involviert.

#### **Beurteilung**

Die GPK ist erfreut, dass die Erarbeitung des Volksschulgesetzes endlich auf gutem Wege ist. Aufgrund des beschriebenen Sachverhaltes wurde eine weitere Reorganisation (nach 2016) im Amt für Volksschule und Sport initiiert, die bei einzelnen Mitarbeitenden zu Verunsicherungen geführt hat. Dadurch ist die Führung erneut gefordert. Inwieweit die geplanten strukturellen Veränderungen tatsächlich zu einer Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Konfliktpotenzialen führen, kann die GPK zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilen.

### **3.4.2 Strafanstalt Gmünden**

Die Nachprüfung der GPK erfolgt aufgrund der Empfehlungen im StwK-Bericht 2018, Sofortmassnahmen im Bereich der Sicherheit zu ergreifen und der personellen Situation die nötige Beachtung zu schenken. Ausserdem wurde in der Kantonsratsdebatte vom 3. Dezember 2018 deutlich, dass die verwendeten Begrifflichkeiten im Bereich Leistungsauftrag und Globalkredit unklar sind.

## Sachlage

Die seit 2010 von der StwK wiederholt aufgeführten Mängel in den Bereichen Infrastruktur und Personal führten anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 3. Dezember 2018 zu einer vertieften Debatte über die zukünftige Ausrichtung der Gefängnisse und die Ausgestaltung des Globalkredites für die Strafanstalt Gmünden. Von Seiten des Regierungsrates konnte zum damaligen Zeitpunkt noch keine konkrete Aussage über die laufenden Abklärungen zur Entwicklung der Strafanstalt Gmünden gemacht werden. Verbindlichere Aussagen wurden damals per April / Mai 2019 in Aussicht gestellt. Auf Ebene Regierungsrat wurde nach Kenntnisnahme der Machbarkeitsstudie zur Weiterführung der Gefängnisse eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, vertiefte Abklärungen (unter anderem) zu den Bereichen Infrastruktur, Personal und Kosten vorzunehmen. Die Abklärungsergebnisse der Arbeitsgruppe für den Richtungsentscheid wurden dem Regierungsrat am 30. April 2019 vorgelegt. Dieser entschied sich auf der Basis der vorgelegten Grundlagen für den Weiterbetrieb der Gefängnisse. Zur Verbesserung der Infrastruktur sowie zur flexiblen Ausrichtung der Angebote benötigt es einen Neubau. Für die Weiterbearbeitung dieses Szenarios ist das Departement Inneres und Sicherheit (DIS) zuständig. Der Wechsel an der Departementsspitze im Juni 2019 führte laut Aussagen zu einer leichten zeitlichen Verzögerung.

Am 24. September 2019 entschied sich der Regierungsrat auf Basis der externen Abklärung für die Weiterverfolgung des Projektes und sprach einen Planungskredit für die nächste Planungsphase.

### *Infrastruktur / Sicherheit*

Am 29. Oktober 2019 hat der Regierungsrat der Einrichtung einer Schreinerei zugestimmt, in der inzwischen gearbeitet wird. Für den weiteren Ausbau der Schreinerei ist die Baubewilligung noch ausstehend. Laut Aussagen der Anstaltsleiterin ist es das Ziel, die Umbauarbeiten und die Verbesserung der Infrastruktur (Kameraüberwachung, Badgesystem für Gebäudehülle etc.) im Jahr 2020 abzuschliessen.

### *Personal*

Gemäss Ausführung der Anstaltsleitung konnten die vakanten Stellen mit qualifiziertem Personal neu besetzt werden. Allerdings verzeichnet die Mitarbeitendenstatistik für 2019 weitere sieben Abgänge (2018: 14 Abgänge) von insgesamt 33 Angestellten. Die Personalsituation 2019 sowie die Betreuung der Insassen wird von der Direktorin als spürbar verbessert geschildert. So konnte das Sportangebot wieder aufgenommen, ein tiergestütztes Therapieangebot eingeführt und die Betreuungssituation am Wochenende verbessert werden.

### *Globalkredit und Gewinnverwendung*

Die GPK erteilte der Finanzkontrolle den Auftrag, die unterschiedlichen Begriffsverwendungen und deren Auslegung im Kontext von Globalkrediten zu prüfen. Die Finanzkontrolle kommt auf Grund ihrer Prüfung zusammenfassend zu folgendem Schluss:

«Den Begriffen Ertragsüberschuss und Aufwandüberschuss wird bei der Verwendung im Zusammenhang mit den Globalbudgets eine andere Bedeutung zugemessen als bei der Verwendung der gleichen Begriffe im Zusammenhang mit der Staatsrechnung. Im Zusammenhang mit den Globalbudgets sind die Begriffe Besserabschluss bzw. Schlechterabschluss treffender. Eine Anpassung der Begriffe bei der nächsten Revision des Finanzhaushaltsgesetzes ist anzustreben.

Ein Globalbudgetbetrieb hat im Rahmen des gesprochenen Budgets die Möglichkeit, zusätzliche Aufwendungen mit zusätzlichen Erträgen zu finanzieren oder mit tieferen Aufwendungen in anderen Bereichen zu kompensieren. Dieser Spielraum wird durch konkrete Vorgaben der Leistungs- oder Wirkungsziele eingeschränkt. Wird das Globalbudget mit einem Besser- oder Schlechterabschluss unter- oder überschritten, wird die Rücklage geäuft, bzw. sofern vorhanden, verwendet.»<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Stellungnahme der Finanzkontrolle vom 20. Januar 2020 zum Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) vom 10. Dezember 2019 zu den Globalkrediten

Hinzuzufügen ist, dass nach Aussage der Finanzkontrolle ein Ausgabenüberschuss im Rahmen eines Globalkredites bei fehlender Rücklage der Staatsrechnung belastet wird.

### **Beurteilung**

Die GPK begrüsst, dass der Regierungsrat einen klaren Entscheid über die Zukunft der Strafanstalt Gmünden gefällt hat. Der Entscheid zur Zukunft der Gefängnisse Gmünden wurde mit Blick auf die ausserkantonalen Entwicklungen der Infrastrukturen und Angebote im Bereich des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates getroffen.

Nach Ansicht der GPK hat der Regierungsrat endlich den Handlungsbedarf in Bezug auf die geforderten Sofortmassnahmen erkannt, zumindest wurden im letzten Jahr Massnahmen zur Verbesserungen eingeleitet, die im Jahr 2020 umgesetzt werden.

Die GPK begrüsst, dass neues Personal rekrutiert werden konnte. Inwieweit das Kompetenzprofil des Gesamteams für den gesetzlichen Auftrag der Resozialisierung ausreichend ist, kann die GPK zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilen.

In Bezug auf die unklaren Begriffe und Begriffsverwendungen im Bereich von Leistungsaufträgen und Globalkrediten schliesst sich die GPK der Einschätzung der Finanzkontrolle an.

### **Empfehlung**

Die GPK empfiehlt bei der nächsten Revision des Finanzhaushaltsgesetzes diese Begriffe zu klären.

### **3.4.3 Assekuranz**

Im StwK-Bericht 2018 wird unter «Hinweise zur Assekuranz» auf die Auszahlung von Pikettenschädigungen und Funktionszulagen unter möglicher Missachtung der gesetzlichen Vorgaben hingewiesen. Im Wissen um die Komplexität dieses Themas erläutert die GPK die für das Verständnis des geprüften Sachverhaltes wichtigsten Punkte.

#### **Sachlage**

##### *Mitarbeitende Assekuranz*

Bis Ende 2017 zahlte das Personalamt die Löhne der Mitarbeitenden der Assekuranz aus. Die Abgeltungen der Pikettdienste und die Funktionszulagen wurden dagegen durch die Assekuranz direkt ausbezahlt. Für ihre Arbeitsleistungen bzw. Entschädigungen wurden den Mitarbeitenden der Assekuranz zwei Lohnausweise ausgestellt. Es wurde festgestellt, dass beide Lohnausweise eingereicht wurden, jedoch fehlte darauf der Vermerk «einer von zwei Lohnausweisen». Der Verdacht einer möglichen Steuerhinterziehung konnte schnell ausgeräumt werden.

Aufgrund dieser Situation beauftragte der Regierungsrat den Verwaltungsrat der Assekuranz im Herbst 2017 mit der gesetzeskonformen Neuregelung der Lohnzahlungen an die Mitarbeitenden. Der Verwaltungsrat der Assekuranz verordnete kurzfristig einen Auszahlungsstopp und die Erarbeitung neuer Verträge. Das Personalamt verfasste neue Arbeitsverträge. Dies tat das Personalamt aufgrund einer per 1. Januar 2018 getroffenen Leistungsvereinbarung zwischen dem Personalamt und der Assekuranz, welche vorsieht, dass das Personalamt personelle Aufgaben, insbesondere auch die Abwicklung der Löhne, für die Assekuranz übernimmt. Die Lohnzahlungen, inklusive Zulagen, wurden ab Januar 2018 vollumfänglich über das Personalamt abgewickelt und im Lohnausweis entsprechend vermerkt. Den Mitarbeitenden der Assekuranz wurde vom Verwaltungsrat eine Bestandesgarantie ihrer Einkommen zugesichert.

##### *Direktion Assekuranz*

Der ehemalige Vorsteher des DIS informierte den Regierungsrat am 20. November 2018, dass bei der Behandlung der Lohnanpassungen 2019 Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Auszahlung der Abgeltungen für den Direktor der Assekuranz vorliegen. Dem Regierungsrat lagen damals keine Anträge des Verwaltungsrates zu



Lohnanpassungen des Direktors vor, welche über die ordentlichen Anpassungen im Rahmen der Lohnrunde 2019 hinausgingen.

Zuvor hatte der Verwaltungsrat die Bestandesgarantie auch für den Lohn des Direktors der Assekuranz bestätigt, sich jedoch als nicht zuständig für die Anpassung des Arbeitsvertrages erklärt, da der Regierungsrat Wahlorgan sei. Im März 2019 erhielt das Personalamt Kenntnis von einem separaten Lohnausweis 2018 des Direktors der Assekuranz. Der ausgewiesene Betrag war in der Lohnsumme gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Personalamt nicht enthalten und war auch nicht im Arbeitsvertrag vereinbart. In diesem Zusammenhang erwog der Regierungsrat eine administrative Untersuchung einzuleiten. Allerdings waren dazu die formellen und materiellen Voraussetzungen nicht gegeben.

In seinem Entscheid vom 2. April 2019 stellte der Regierungsrat fest, dass er nicht die Anstellungsbehörde des Direktors der Assekuranz sei. Er wies den Verwaltungsrat an, die Gesamtentschädigung des Direktors so auszugestalten, dass sie den personalrechtlichen Vorgaben entspreche. Zudem wies der Regierungsrat den Verwaltungsrat an, ihm bis zum 6. Mai 2019 die Herstellung des rechtskonformen Zustands zu bestätigen und über die entsprechenden Massnahmen Bericht zu erstatten.

Der Verwaltungsrat der Assekuranz – unter der Leitung des neu gewählten Vorstehers des DIS – prüfte die Situation erneut und kam aufgrund der personalrechtlich unübersichtlichen Ausgangslage und der offenen Fragen zum Schluss, ein unabhängiges Gutachten einzuholen. Das Gutachten prüfte u.a. die Themen Vertrauensschutz und Bestandesgarantie gegenüber den Mitarbeitenden und allfällige Rückforderungsansprüche.

Laut Aussagen konnte das Gutachten aufgrund der komplexen Fragestellungen erst am 10. Dezember 2019 dem Verwaltungsrat vorgelegt werden. Die Bestätigung über die Herstellung des rechtskonformen Zustands und die Berichterstattung über die getroffenen Massnahmen vom Verwaltungsrat an den Regierungsrat ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erfolgt.

### **Beurteilung**

Dem Regierungsrat obliegt gemäss Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz, bGS 862.1) die Aufsicht über die Assekuranz Appenzell Ausserrhoden. Der Regierungsrat war bis Ende 2019 Wahlorgan für den Direktor der Assekuranz.

Die Ausstellung von zwei Lohnausweisen für die Mitarbeitenden der Assekuranz bis Ende 2017 war zulässig. Die GPK beanstandet aber, dass die Ausweise nicht korrekt bezeichnet waren. Das Departement Finanzen hat bei Feststellung der nicht richtig bezeichneten Lohnausweise sofort reagiert. Ausserdem wurden zeitgerecht die Arbeitsverträge der Mitarbeitenden unter Wahrung der vereinbarten Bestandesgarantie angepasst.

Für die GPK ist es nicht verständlich, weshalb zwischen der Feststellung der verschiedenen rechtlichen Unsicherheiten Ende 2018 und der Auftragsvergabe für eine externe Klärung mehrere Monate verstrichen. Die GPK erwartet vom Verwaltungsrat der Assekuranz, dass dieser nun umgehend gegenüber dem Regierungsrat die Herstellung des rechtskonformen Zustandes bestätigt und seine Massnahmen darlegt, zumal das externe Gutachten seit Dezember 2019 vorliegt.

Rückblickend ist es für die GPK irritierend, dass der Landammann am 13. Mai 2019 gegenüber dem Kantonsrat betont hat, dass sofort gehandelt wurde und dadurch den Eindruck erweckte, dass alle Unklarheiten bereits beseitigt worden wären.

Im Zusammenhang mit ihren Abklärungen fiel der GPK die unterschiedlich gehandhabte Praxis bei der Regelung des Ausstandes von Regierungsräten in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons auf. Eine Klärung und einheitliche Handhabung der Ausstandsregeln ist aus Sicht der GPK notwendig.

### **3.5 Kantonaler Nachrichtendienst (KND)**

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

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

Vor diesem Hintergrund hat die GPK Einblick in den Visitationsbericht des Polizeikommandanten über den KND vom 12. Februar 2019 und den kantonalen Lagebericht 2019 genommen.

## 4 Justizaufsicht

### 4.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht beaufsichtigt im Rahmen der Oberaufsicht der GPK alle Behörden der Justiz. Der Auftrag umfasst die Prüfung der Verwaltungstätigkeit aller gerichtlichen Organe wie Obergericht, Kantonsgericht, Schlichtungsstellen und Vermittlerämter unter dem Gesichtspunkt von Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Inhalt der Oberaufsicht ist die Geschäftsführung mit Blick auf personelle Ausstattung, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen. Die Prüfung richterlicher Entscheide gehört aufgrund der Gewaltenteilung explizit nicht zum Prüfungsauftrag der Kommission.

Die Subkommission Justizaufsicht hat sich im November 2019 mit dem Obergerichtspräsidenten und dem -vizepräsidenten getroffen. Themen des Austausches waren die Klärung des Auftrags, das Abgleichen des Verständnisses der Aufsichtsfunktion und das persönliche Kennenlernen. Sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident des Obergerichtes zeigten sich in der Diskussion offen und ermunterten die Subkommission Justizaufsicht, sich einen vertieften Einblick in die verschiedenen Organe der Justiz zu verschaffen. Das Obergericht selbst übt gemäss Justizgesetz (bGS 154.31) die Aufsicht in der Zivil- und Strafrechtspflege aus. Die Oberaufsicht der Subkommission Justizaufsicht steht als eigenständige gewaltübergreifende Aufsicht neben der Aufsicht des Obergerichtes.

Die Subkommission Justizaufsicht erstellte für das Jahr 2020 / 2021 einen Prüfplan. Dieser sieht im Jahr 2020 Treffen mit den Präsidien des Kantonsgerichts, der Präsidentin der Schlichtungskommissionen, den drei Vermittlern sowie ausgewählten Mitgliedern von Gerichten und Schlichtungsstellen vor. Die Subkommission Justizaufsicht verschafft sich dadurch einen Überblick über ihr Tätigkeitsgebiet, um in einem weiteren Schritt Schwerpunkte der Aufsichtstätigkeit für die nächsten zwei Jahre zu definieren.

### 4.2 Kommentar zum Rechenschaftsbericht 2019 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Rechenschaftsbericht 2019 des Obergerichts zur Kenntnis genommen und mit dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Obergerichts im März 2020 besprochen. Dabei wurden vor allem auffällige Entwicklungen thematisiert. Die Kommission stellt fest, dass der Bericht den formellen Anforderungen entspricht und umfangreiche Informationen zu allen Bereichen der Justiz liefert. Einige Anregungen der Kommission zur Gestaltung und Verbesserung der Leserfreundlichkeit wurden positiv aufgenommen.

Die Subkommission Justizaufsicht macht inhaltlich zusammenfassend folgende Feststellungen:

- Im Bereich Informatik sind in der Justiz wichtige Schritte erfolgt bzw. eingeleitet: Online-Suchmaschine, E-Dossier, Akten-Scanning u.a.
- Die Fluktuation der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist vor allem beim Obergericht hoch. Damit erhöhen sich die Ressourcen für die Einarbeitung.
- Die Erfolgsquote der Schlichtungsstellen und Vermittlerämter beträgt 63 % bzw. 61,4 %.
- Die Einzelrichterfälle nehmen sowohl am Kantonsgericht als auch am Obergericht zu.
- Insgesamt werden die Pendenzen bei allen Behörden zeitgerecht erledigt.
- Es gibt eine deutliche Zunahme der Beschwerden bei Fürsorgerischen Unterbringungen (FU).
- Die Rekurse im Sozialversicherungsrecht haben deutlich zugenommen.
- Die Eingänge im Bau-, Planungs- und Umweltrecht sind deutlich angestiegen.
- Personeller Bedarf zeichnet sich in Zukunft allenfalls bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern sowie bei den Sekretariatsmitarbeitenden ab.

Im Gespräch mit dem Obergerichtspräsidenten und dem -vizepräsidenten wurde zudem die Thematik der aufsichtsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Funktionen bei den Schlichtungsstellen aufgenommen. In diesem Bereich werden Klärungen angestrebt.

Nimmt man die Kriterien von Pendenzenstand, Pendenzenerledigung und Weiterzug von Entscheiden ans Bundesgericht als Grundlage, dann kann die Arbeit aller Behörden der Justiz als gut bezeichnet werden.

## **5 Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO)**

### **5.1 Auftrag und Tätigkeit**

Die GPK hat die Aufsicht über die Tätigkeit des DSKO der Subkommission Justizaufsicht übertragen. Diese führte im November 2019 ein Gespräch mit dem seit 1. Juni 2019 neu im Amt stehenden DSKO. Der Austausch diente der Klärung des Verständnisses über die Aufsicht und die Berichterstattung sowie dem Kennenlernen.

Die Arbeit des DSKO für den Kanton Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer Leistungsvereinbarung vom 22. März 2019. Diese wurde durch den ehemaligen Präsidenten der Justizkommission und das DSKO ausgehandelt und unterzeichnet. Gemäss Vereinbarung erbringt das DSKO die in Art. 27 des Gesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, bGS 146.1) erwähnten Leistungen. Dazu gehören unter anderem die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz, die Beratung von Personen und öffentlichen Organen in Fragen des Datenschutzes und die Berichterstattung. Gemäss Leistungsvereinbarung erfolgt die Entschädigung des DSKO über einen Stundenansatz. Wird der Voranschlagskredit voraussichtlich überschritten, so orientiert das DSKO das Sekretariat des DIS frühzeitig.

### **5.2 Kommentar zum Jahresbericht 2019 des DSKO**

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Jahresbericht 2019 des DSKO im März 2020 mit dem DSKO besprochen. Der Jahresbericht beschreibt – mit verschiedenen Beispielen versehen – die erste Phase der Tätigkeit des DSKO ab Juni 2019. Der Bericht gibt einen umfassenden und verständlichen Einblick in die aktuelle Arbeit und entspricht den formellen Anforderungen.

Im Gespräch und aufgrund des Berichts stellt die GPK fest, dass die zeitlichen Ressourcen des DSKO beschränkt sind. Der Leistungsauftrag liesse eine Ausdehnung der Arbeit unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Voranschlags durch den Kantonsrat zu. Um die Aufgabe in Zukunft umfassend zu erfüllen, das heisst um neben der beratenden Tätigkeit auch eine konkrete, nachträgliche Prüftätigkeit wahrzunehmen, was einem Hauptauftrag des DSKO entspricht, muss allenfalls der Voranschlagskredit angepasst werden. Die GPK erachtet die Wahrnehmung des Kontrollauftrags durch das DSKO neben dem Beratungsauftrag, der sogenannten Vorabprüfung von Vorhaben, als sehr wichtig.

Die Subkommission Justizaufsicht stellt erfreut fest, dass in den letzten Jahren die Sensibilisierung für das Thema Datenschutz in der kantonalen Verwaltung gewachsen ist. Positiv bewertet die Kommission die Tatsache, dass das DSKO von der Verwaltung grundsätzlich unterstützend wahrgenommen wird und dass die Verwaltung ihm gegenüber offen kommuniziert.

## **6 Finanzaufsicht**

### **6.1 Auftrag und Tätigkeit**

Die GPK hat auf der Grundlage des neuen Kantonsratsgesetzes auch die Oberaufsicht über den Finanzbereich übernommen. Diese Aufgabe hat sie an die Subkommission Finanzaufsicht delegiert.

Die Subkommission Finanzaufsicht hat zusammen mit der Kommission Finanzen die Zuständigkeiten im Bereich Finanzen festgelegt. Die Subkommission Finanzaufsicht ist die Ansprechpartnerin der Finanzkontrolle und beurteilt die Staatsrechnung und die Jahresrechnungen der öffentlichen Anstalten in Bezug auf Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Vorgaben. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung respektive Nichtgenehmigung.

Gemeinsam mit der Finanzkontrolle besprach die Subkommission Finanzaufsicht zusammen mit der Finanzkontrolle die Prüfberichte aus dem Audit Turnus. Diese Prüfberichte sind Bestandteil des Tätigkeitsberichtes der Finanzkontrolle. Die Subkommission Finanzaufsicht prüft gemeinsam mit der Finanzkontrolle, ob die relevanten Empfehlungen von den Verwaltungseinheiten umgesetzt worden sind.

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

