



Tätigkeitsbericht 2022

der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

des Kantonsrates

Appenzell Ausserrhoden
Kantonskanzlei
Parlamentsdienst
Geschäftsprüfungskommission
Obstmarkt 3
9102 Herisau

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
1.1	Mitglieder der GPK	5
1.2	Aufbau des Tätigkeitsberichtes	5
2	Arbeitsweise	6
2.1	Arbeitsgrundsätze.....	6
2.2	Arbeitsweise 2022 / 2023	6
2.3	Arbeitsbilanz	7
2.4	Themensammlung für die nächste Legislatur.....	8
3	Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten	9
3.1	Einsprachen, Strafverfolgung und Informationsfluss in der kantonalen Steuerverwaltung ..	9
3.2	Personalamt / Personalprozesse.....	13
3.3	Querschnittsaufgaben des Amts für Immobilien	17
3.4	Ausländerrechtliche Prozesse in der Abteilung Migration	20
3.5	Kantonspolizei	23
3.6	Amt für Justizvollzug / Strafanstalt Gmünden.....	26
3.6.1	Amt für Justizvollzug	26
3.6.2	Strafanstalt Gmünden	28
4	Kantonaler Nachrichtendienst	31
5	Justizaufsicht	32
5.1	Auftrag und Tätigkeit	32
5.2	Kantonsgericht / Obergericht.....	32
5.3	Kommentar zum Geschäftsbericht 2022 des Obergerichts	33
6	Datenschutz-Kontrollorgan	34
6.1	Auftrag und Tätigkeit	34
6.2	Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2022 des DSKO	34
7	Finanzaufsicht	35

1 Einleitung

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG, bGS 141.1) legt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ihren vierten Bericht der Legislatur 2019–2023 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 2022/2023 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.

Als Präsidentin bedanke ich mich herzlich bei allen Mitgliedern der GPK für die konstruktive sowie zeitaufwändige Zusammenarbeit und beim Parlamentsdienst – insbesondere bei der Aktuarin Delia Schmid – für ihre zuverlässige Unterstützung.

Annegret Wigger, Präsidentin

31. März 2023

1.1 Mitglieder der GPK

Im Amtsjahr 2022/2023 gehören der GPK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

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

Subkommission Justizaufsicht

Joos Annette	Präsidentin
Duelli Fabienne	
Mauch-Züger Heinz	

Subkommission Finanzaufsicht

Kessler Patrick	Präsident
Andreani Renzo	
Fischer Roland	

Aktuariat

Schmid Delia (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 die 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 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 Ausstandsregeln.
- Die GPK strebt bei ihren Entscheidungen das Konsensprinzip an.
- Aus ihren Prüfungen leitet die GPK – soweit sinnvoll – Empfehlungen ab.

2.2 Arbeitsweise 2022 / 2023

Im März 2022 legte die GPK ihre Prüfungsschwerpunkte für das Amtsjahr 2022/2023 fest. Aufgrund verschiedener Entwicklungen und Hinweise passte die GPK ihren Prüfplan an (vgl. GPK-Bericht 2021, S. 9). Sie beschäftigte sich schwerpunktmässig mit folgenden Themen:

Prüfplan 2022 / 2023	
Themen	Ausschüsse
Einsprachen, Strafverfolgung und Informationsfluss in der kantonalen Steuerverwaltung	Patrick Kessler, Annegret Wigger
Personalamt / Personalprozesse	Heinz Mauch-Züger, Annegret Wigger
Querschnittsaufgaben des Amts für Immobilien	Roland Fischer, Michael Litscher
Ausländerrechtliche Prozesse in der Abteilung Migration	Renzo Andreani, Annegret Wigger
Kantonspolizei	Roland Fischer, Annette Joos
Amt für Justizvollzug / Strafanstalt Gmünd	Natalia Bezzola, Fabienne Duelli, Patrick Kessler

Die Sichtung ausgewählter Regierungsratsentscheide sowie die jährlichen Einzelgespräche mit allen fünf Regierungsräten sind nicht nur wichtige Grundlagen für die Bearbeitung einzelner Themen, sondern ermöglichen auch einen Gesamtblick auf die Regierungstätigkeit. Mit Aufmerksamkeit beobachtet die GPK den Umgang mit Anschaffungen/Implementierungen von Software in verschiedenen Verwaltungseinheiten, die weitere Entwicklung des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden sowie die Reorganisation des Amts für Volksschule und Sport.

Schliesslich ging die GPK während des Jahres verschiedenen Hinweisen aus der Bevölkerung nach. Dabei prüft sie, ob die GPK für die benannte Thematik zuständig ist und ob der Hinweis als gewichtig genug erachtet wird, um diesem Sachverhalt in einer allgemeinen Prüfung nachzugehen. Ist die GPK nicht zuständig (z.B. bei laufenden gerichtlichen Verfahren), so weist sie die betroffenen Personen auf die Zuständigkeit hin oder gibt Hinweise, wo

sich Personen beraten lassen können. Ausserdem wird den Betroffenen mit einer Empfangsbestätigung mitgeteilt, dass die GPK keine weitere Korrespondenz darüber führt, ob und wann die angesprochene Thematik bearbeitet wird.

Auch dieses Jahr stiess die GPK an gewisse Grenzen, wenn es um die Prüfung von Verbundaufgaben ging. Die GPK hat aufgrund ihrer Kompetenzen keine Möglichkeit, zum Beispiel Behördenmitglieder von Gemeinden zu befragen. Sie kann die Thematiken daher nur aus der kantonalen Perspektive beleuchten.

Im Fokus der verschiedenen Prüfungen steht die Frage, inwieweit die Departementsvorsteher bzw. der Regierungsrat die Aufsichtsverantwortung innerhalb des gesetzlichen Rahmens wahrnehmen. So interessiert die GPK, inwieweit die Regierungsräte Kenntnis von Fragen, Problemstellungen und Herausforderungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sowie Anliegen verschiedener Anspruchsgruppen haben. Wie verstehen und leben sie ihren Führungsauftrag und auf welchen Überlegungen und Abwägungen basieren ihre Entscheide oder eben auch Nichtentscheide. Dabei ist der GPK bewusst, dass der Handlungsspielraum der einzelnen Regierungsräte begrenzt ist.

Vor diesem Hintergrund legt die GPK auf der Grundlage ihres Informationsstandes möglichst neutral die Sachlage dar. Unter «Beurteilung» nimmt sie auf Basis ihres Kenntnisstands eine Gewichtung von Stärken und Schwächen vor. Nicht immer resultiert aus einer Beurteilung eine Empfehlung, denn zur Lösung der aufgezeigten Probleme kann es verschiedene Wege geben. Ausserdem kann der GPK das notwendige Fachwissen fehlen, um eine konkrete Lösung zu empfehlen. Der GPK ist es jedoch wichtig, dass Beurteilungen ohne Empfehlungen vom Kantons- als auch Regierungsrat ebenso ernst genommen werden wie Beurteilungen mit Empfehlungen.

Die GPK führte in diesem Amtsjahr elf halbtägige und drei ganztägige Sitzungen durch. Die Themenausschüsse trafen sich in der Regel mindestens zu vier weiteren halbtägigen Arbeitstreffen, um die notwendigen Gespräche zu führen und die Ergebnisse zu erarbeiten. Im Rahmen der verschiedenen Prüfungen wurden insgesamt 21 Gespräche durchgeführt. Redaktionsschluss für den vorliegenden Bericht war am 9. März 2023.

Die Präsidentin, die Vizepräsidentin sowie ein Mitglied wirkten zudem in den Arbeitsgruppen «Zukunft GPK» sowie «Justiz und DSKO» des Büros des Kantonsrates mit. Ausserdem engagierten sich die Präsidentin und ein Mitglied im Wahlausschuss zur Besetzung der neu geschaffenen Stelle für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin der GPK. Diese nimmt am 1. April 2023 ihre Arbeit auf.

Im Herbst 2022 fand zwischen Regierungsrat und GPK ein Informationsaustausch statt. Die Ergebnisse dieses Austausches sind in einem Protokoll festgehalten.

Vor Drucklegung hat der Regierungsrat zu den hier aufgeführten Sachverhalten Stellung genommen. Die GPK hat einzelne Anregungen aufgenommen, die aus ihrer Sicht zur Klärung beitragen.

2.3 Arbeitsbilanz

Die GPK kann am Ende dieser Legislatur auf eine eingespielte Arbeitsweise zurückblicken. Allen Mitgliedern der GPK ist bewusst, dass die zeitintensive Arbeit nicht mehr ohne weiteres von einem Milizsystem erwartet werden kann. Daher wird es zur Aufgabe der GPK gehören, in der nächsten Legislatur Zusammenarbeitsformen mit dem Parlamentsdienst und der neuen wissenschaftlichen Mitarbeiterin zu entwickeln, die das zeitliche Engagement der Kommissionsmitglieder zu begrenzen hilft.

Die Präsidentin bedankt sich an dieser Stelle bei allen Mitgliedern recht herzlich für ihr grosses Engagement und die vertrauensvolle Zusammenarbeit in den letzten vier Jahren.

2.4 Themensammlung für die nächste Legislatur

Da die GPK in der nächsten Legislatur neu besetzt wird, legt sie noch keinen Prüfplan vor, sondern macht ihre aktuelle Themensammlung transparent:

- Amt für Volksschule und Sport / Reorganisation
- Auflösung von Arbeitsverhältnissen
- Bauen ausserhalb der Bauzone
- Funktionsweise der Departementssekretariate
- Informatikdienstleistungen der AR Informatik AG
- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
- Kommunikation / Social Media
- Organisation Rechtsdienste
- Tiefbau / Zusammenarbeit mit Gemeinden

Themen für Subkommissionen

- Abläufe Energiesubventionen
- Steuerung der Verwaltungsstellen über Lohnsumme im Voranschlag
- Betreibungs- und Konkursämter

3 Prüfung der Amtsführung von Regierungsrat, Verwaltung und Anstalten

Bevor die Ergebnisse der einzelnen Themenbereiche vorgestellt werden, spricht die GPK ihren Respekt und Dank an Regierungsrat und Verwaltung für die geleistete Arbeit aus. Kaum waren die Herausforderungen der Coronakrise ein Stück weit absehbar, stellte die durch den Krieg in der Ukraine ausgelöste Flucht vieler Menschen eine neue Herausforderung dar, die es zu bewältigen galt. Rückblickend auf diese Legislatur war das Regierungsprogramm eine Konstante, die dem Regierungsrat trotz der verschiedenen Krisen eine Orientierungshilfe bot. Die GPK hat den Eindruck, dass die interkantonale Zusammenarbeit auf verschiedenen Feldern gestärkt wurde, auch aufgrund der Notwendigkeit, sich als Ostschweiz auf Bundesebene mehr Gehör zu verschaffen.

Auch dieses Jahr bestätigten alle Mitglieder des Regierungsrates, dass die Zusammenarbeit gerade auch aufgrund inhaltlicher Auseinandersetzungen konstruktiv wahrgenommen wird. Die GPK stellt fest, dass in Abhängigkeit von Persönlichkeit, politischer Orientierung und den jeweiligen Themenfeldern der verschiedenen Departemente unterschiedliche Führungskulturen gelebt werden. Dies ist jedoch aus Sicht der GPK im System der departementalen Autonomie angelegt. Trotzdem muss die GPK feststellen, dass sie in den letzten Jahren zunehmend mit Führungsmängeln konfrontiert worden ist, die aus Sicht der GPK in einzelnen Departementen zu Schwierigkeiten führten und von denen Mitarbeitende teilweise stark betroffen waren.

Unabhängig davon, ob und wie die Geschäfte bearbeitet wurden, stellt die GPK fest, dass der Regierungsrat sowie die geprüften Verwaltungseinheiten ein grosses Engagement zeigten, um die vielfältigen Herausforderungen zu bewältigen.

3.1 Einsprachen, Strafverfolgung und Informationsfluss in der kantonalen Steuerverwaltung

Einleitung

Die kantonale Steuerverwaltung ist Dreh- und Angelpunkt für Gemeinde-, Kantons-, Bundes- und Spezialsteuern. Gemäss Art. 150 des Steuergesetzes (bGS 621.11) ist die kantonale Steuerverwaltung Vollzugsbehörde, wo nichts anderes bestimmt ist. Gleichzeitig ist sie Informations- und Anlaufstelle für Gemeinden im Voranschlagsprozess, sie erstellt Hochrechnungen für den Kanton, verteilt die Gelder auf Gemeinden, Kanton, Bund sowie Landeskirchen und steht im konstanten Austausch mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Unter den vielen Aufgaben, die der Steuerverwaltung obliegen, hat die GPK folgende Themenbereiche untersucht:

- Abläufe Einsprache- und Gerichtsverfahren
- Verantwortung/Kompetenzen in Verfahrensfragen bei Steuerhinterziehung und Steuerbetrug
- Informationsfluss zwischen Kanton, Gemeinden und Bund (inkl. Voranschlag)
- Aufsicht über die kantonale Steuerverwaltung

Die GPK hat zum Thema Hinweise aus der Bevölkerung verarbeitet und Gespräche mit dem zuständigen Departementsvorsteher sowie dem Amtsleiter geführt.

Sachlage

Organisation

Die kantonale Steuerverwaltung ist Veranlagungsbehörde und setzt Steuerberechnungsgrundlagen, Steuermass und Steuerbeträge fest. Der gesetzliche Rahmen bildet das kantonale Steuergesetz sowie die Steuerverordnung (bGS 621.111). Steuerzahlenden stehen gesetzliche Einsprachemöglichkeiten zu. Die Veranlagungsbehörde ist gemäss Art. 172 des Steuergesetzes gleichzeitig Einsprachebehörde.

Die kantonale Steuerverwaltung des Kantons Appenzell Ausserrhoden besteht aus vier Abteilungen:

- Veranlagung Unselbständig Erwerbende (USE) und Nicht Erwerbstätige (NE)
- Veranlagung Selbständig Erwerbende (SE) und Juristische Personen/Aktionäre (JP)

- Administration und Finanzen
- Rechtsdienst und Spezialsteuern

Die Steuerbehörde kann gemäss Art. 250 ff. des Steuergesetzes auf Verdacht hin gegenüber Steuerpflichtigen Untersuchungen eröffnen, Strafanzeigen einreichen und Bussen verfügen. Den Betroffenen stehen gesetzlich die Mittel von Einsprachen und den Weiterzug ans Obergericht bzw. ans Bundesgericht offen, wenn sie die Entscheidung der Steuerbehörde anfechten wollen.

Ablauf Einspracheverfahren

Steuerpflichtige können während 30 Tagen nach definitiver Veranlagungsverfügung Einsprache erheben. Einsprachen werden im Normalfall innerhalb der veranlagenden Abteilung behandelt und im Dialog mit den Steuerpflichtigen zu erledigen versucht. Ablehnungen von Einsprachen Steuerpflichtiger bedürfen der Doppelunterschrift von Steuerkommissär/in und Abteilungsleitung. Nach Ablehnung einer Einsprache steht es dem Steuerpflichtigen offen, das Obergericht anzurufen. Falls dies geschieht, wird das Dossier an den internen Rechtsdienst weitergeleitet. So waren im Jahr 2022 65 Verfahren beim Obergericht hängig.

Ausserdem konsultieren die Abteilungen den amtsinternen Rechtsdienst, wenn es sich um steuerrechtlich komplizierte Sachverhalte handelt. Der Leiter der Steuerverwaltung steht allen Abteilungen sowie dem Rechtsdienst in komplizierten Fragestellungen als Mitentscheider und/oder Mitdenker zur Verfügung. In sehr herausfordernden Situationen bezieht der Leiter auch den zuständigen Departementsvorsteher in die Beratung mit ein. Eine solche Eskalation hat jedoch nicht zwangsläufig eine Offenlegung von Personen- und entsprechenden Steuerdaten gegenüber dem Departementsvorsteher zur Folge.

Rechtsdienst und Amtsleitung sind gleichzeitig Anlaufstellen für bundesrechtliche Steuerverfahren. Bei interkantonalen Rechtsfällen stehen sie im Austausch mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Verantwortung und Kompetenzen in Verfahrensfragen, Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug

Bei Verdacht auf Verletzungen von Verfahrenspflichten und Steuerhinterziehung muss die kantonale Steuerbehörde diesem nachgehen und das Vergehen ahnden. Bei der Verletzung von Verfahrenspflichten kann eine Busse von maximal 10'000 Franken ausgesprochen werden (Art. 242 ff. Steuergesetz). Aktuell beläuft sich der jährliche Bussenbetrag aus Verfahrensverfehlungen auf ca. 600'000 Franken.

Beim Verdacht auf eine Steuerhinterziehung wird eine Untersuchung eingeleitet, die mit einer Strafverfügung abgeschlossen wird. Für dieses Verfahren ist der Rechtsdienst der Steuerverwaltung zuständig. Das Obergericht fungiert als Rekursinstanz. Für vollendete Steuerhinterziehung gilt eine Verjährungsfrist von maximal zehn Jahren (Art. 260 Steuergesetz).

Vermutet die Steuerbehörde einen Steuerbetrug (z.B. Dokumentenfälschung, Unterschlagung von Dokumenten etc.), erstattet der Rechtsdienst eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft, die das Verfahren führt. Für Steuerbetrug besteht eine Verjährungsfrist von 15 Jahren. In beiden Fällen kann parallel dazu durch die Steuerbehörde ein Nachsteuerverfahren eingeleitet werden.

Auf Indizien, die auf Verletzung von Verfahrenspflichten, Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug hinweisen, wird die Steuerverwaltung aufgrund der eingereichten oder eben nicht eingereichten Unterlagen aufmerksam. Praktisch inexistent sind Betriebsprüfungen vor Ort (Art. 168 Abs. 2 Steuergesetz), da laut Aussagen dafür die Ressourcen nicht ausreichen. Eine ursprünglich für Betriebsprüfungen vor Ort vorgesehene Person ist mittlerweile so in den operativen Tagesbetrieb eingespannt, dass der ursprüngliche Einstellungszweck kaum mehr umgesetzt wird.

Ob ein Buss- oder Strafverfahren eingeleitet bzw. eine Strafanzeige gemacht wird, hängt von der Einschätzung des Rechtsdienstes ab. Laut Aussagen hat sich die Praxis seit der Neubesetzung der Leitung Rechtsdienst vor fünf Jahren geändert, da die gesetzliche Pflicht besteht, im Verdachtsfall einer Unstimmigkeit nachzugehen. Pro Jahr werden auf 40'000 Steuerpflichtige ca. 10–20 Verfahren eröffnet.

Bei nationalen Steuerbetrugsverfahren arbeiten die Kantone mit dem Bund zusammen. In vom Bund geführten und abgeschlossenen Untersuchungen fungiert die Steuerbehörde des Kantons im Normalfall als ausführende Instanz. Der Kanton führt in diesen Fällen nur noch nachgelagerte Nachsteuer- oder Bussverfahren durch. Auch in solchen Verfahren steht den Steuerpflichtigen der Rechtsweg offen.

Informationsfluss zwischen Kanton, Gemeinden und Bund

Die Gemeinden haben aktuell keinen Zugriff auf die Steuerdaten der in der Gemeinde gemeldeten Steuerpflichtigen. Der Informationsfluss an die Gemeinden über erwartbare Steuererträge erfolgt im Tagesgeschäft über monatliche Meldungen von in Rechnung gestellten Steuererträgen («Sollstellung») sowie Auszahlungsbeträgen an Gemeinden («abgelieferte Beiträge»). Die Gemeinden können laut Aussagen der Steuerverwaltung auf der Grundlage des Vorjahresvergleiches gewisse Schlussfolgerungen mit Blick auf erwartbare Steuereinnahmen des laufenden Jahres ziehen. Grundsätzlich erhöht sich die Vergleichbarkeit der Steuererträge mit dem Vorjahr auf das Jahresende hin – immer in Abhängigkeit des Veranlagungsstandes seitens des Kantons.

Auf Anfrage erhalten einzelne Gemeinden von der kantonalen Steuerbehörde Ertragsmeldungen und zusätzliche Auswertungen in einem kürzeren Rhythmus. Diesen Forderungen wird in begründeten Situationen nachgekommen. Die Steuerverwaltung informiert die Gemeinden zudem bei wesentlichen Erkenntnissen über zu erwartende grössere Steuerverschiebungen.

Jährlich im Mai werden alle Gemeindepräsidien erstmals über die Entwicklungen der Steuererträge durch das Departement Finanzen informiert. Im August wird den Finanzverantwortlichen der Gemeinden der Stand der Steuereinnahmen aufgrund einer detaillierten Datenanalyse erläutert. Damit erhalten die Gemeinden aus Sicht der Steuerbehörde eine Basis für ihren Voranschlag. Der Kanton spricht laut Aussagen des Amtes zuhanden der Gemeinden keine Empfehlung für den Voranschlag bzw. den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) aus, legt jedoch seine eigene Planung und seine getroffenen Prämissen und Annahmen für den kantonalen Voranschlag offen.

Der Informationsfluss über die Steuererträge gegenüber dem Bund erfolgt in ähnlicher Weise wie derjenige zu den Gemeinden – es werden abgerechnete Steuererträge gemeldet.

Aufsicht

Die Steuerverwaltung untersteht der Aufsicht des Departementsvorstehers. Dieser tauscht sich in regelmässigen Abständen mit der Amtsleitung aus. Die kantonale Finanzkontrolle übt eine prozessuale Kontrolle aus. Ebenfalls prüft sie die Geldflüsse und Abrechnungen im Auftrag des Bundes, führt jedoch keine Einzeldossierprüfungen durch. Ausserdem übt der Bund in Bezug auf die Bundessteuer gewisse Kontrollaufgaben aus, ist jedoch nicht gesetzliche Aufsichtsbehörde über Staats- und Gemeindesteuern. So macht die Eidgenössische Steuerverwaltung vor Ort Stichproben von konkreten Dossiers und prüft beispielsweise, ob die Eigenmiete, die Berufskosten oder Kinderabzüge gesetzeskonform abgewickelt werden und erstellt einen entsprechenden Kontrollbericht. Diese Berichte werden dem Departementsvorsteher zur Kenntnis gebracht.

Beurteilung

Organisation und Ablauf

Die Steuerbehörde ist zweckmässig und den Rahmenbedingungen des Kantons entsprechend organisiert. Die Veranlagungsprozesse, Einsprachebehandlungen und der Umgang mit Gerichtsverfahren erfolgen, soweit die GPK das beurteilen kann, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben. Dies zeigt sich auch darin, dass im

Jahr 2021 von 68 eröffneten Gerichtsfällen (Einsprachen gegen Entscheide der Steuerverwaltung) nur sechs Fälle vollumfänglich vom Obergericht gutgeheissen wurden.

Die Arbeitsteilung zwischen den Abteilungen und dem Rechtsdienst erscheint der GPK funktional, ebenso die vermittelnde Rolle, die hier der Leiter des Amts einnimmt. Die überschaubare Grösse der Behörde hat gewisse Nachteile (z.B. Abhängigkeiten von Einzelpersonen, Fehlen einer internen Revision). Die GPK konnte jedoch feststellen, dass sich die Verantwortlichen dieser Einschränkungen bewusst sind.

Kompetenzen in Verfahrensfragen, Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug

Die GPK begrüsst, dass die Steuerbehörde im Zweifelsfall – also bei Unstimmigkeiten in den Dossiers oder aufgrund anderer Hinweise – Nachforschungen anstellt, vertiefte Prüfungen durchführt und auch Verfahren einleitet. Diese Praxis wurde anlässlich von Dossierprüfungen seitens der Eidgenössischen Steuerverwaltung positiv gewürdigt. Die GPK kann keine Beurteilung über die Grössenordnung der Anzahl Strafverfahren sowie des jährlichen Bussenvolumens vornehmen, da keine Vergleichszahlen mit anderen Kantonen vorhanden sind.

Die GPK bemängelt, dass regelmässig durchgeführte Betriebsprüfungen vor Ort aufgrund mangelnder Ressourcen oder anderer Prioritätensetzung faktisch kaum mehr stattfinden. Im Kanton St.Gallen sind Betriebsprüfungen vor Ort Standard, denn diese dienen nicht nur der Kontrolle, sondern laut Aussagen der Steuerbehörde auch der Kontaktpflege mit den Unternehmen.

Informationsfluss zwischen Kanton, Gemeinden und Bund

Die GPK ist der Ansicht, dass die Steuerbehörde im Rahmen der aktuell geltenden gesetzlichen Vorgaben einen zweckmässigen Informationsfluss zu den Gemeinden betreibt, auch wenn aus Sicht der Gemeinden die Informationen für einen datenbasierten Voranschlag nicht ausreichen. In speziellen Fällen werden bereits heute Differenzanalysen zum Vorjahr auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Insofern sollte das für erheblich erklärte Postulat von Kantonsrat Peter Gut (Finanzielle Risiken der Ausserrhoder Gemeinden bei Wegfall von finanzstarken Steuerzahlern) als Impuls für eine Verbesserung und Standardisierung des Steuerdatenaustauschs zwischen Kanton und Gemeinden genutzt werden.

Aufsicht

Die Aufsicht über die Steuerverwaltung funktioniert im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und Möglichkeiten zweckmässig.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat zu entscheiden, ob Betriebsprüfungen vor Ort durchzuführen sind.

3.2 Personalamt / Personalprozesse

Einleitung

Das Personalamt ist verantwortlich für die einheitliche Anwendung des Personalrechts gemäss Personalgesetz (PG, bGS 141.21) und Personalverordnung (PGV, bGS 142.212) in allen Departementen, der Kantonskanzlei und öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Darüber hinaus unterstützt das Amt die Führungskräfte und Mitarbeitenden in personalrechtlichen, organisatorischen und sozialen Fragen. Es entwickelt Konzepte und Strategien zu diversen Fragestellungen im Personalbereich und verantwortet deren projektmassige Umsetzung. Im Rahmen des Personalreportings sichert das Personalamt die entsprechenden Auswertungen (vgl. Aufgabenbereiche gemäss AFP 2023–2025).

Die GPK interessierte sich insbesondere für folgende Fragen:

- Wie unterstützt das Amt die verschiedenen Departemente bei der Personalrekrutierung und Personalführung?
- Welche Rolle übernimmt das Personalamt bei Führungsthemen und Personalkonflikten?

Um diese Fragen auch im Hinblick auf ihre Rechtmässigkeit zu untersuchen, hat sich die GPK auf der Basis von Dokumentationen mit den relevanten Abläufen im Personalamt beschäftigt, exemplarisch verschiedene Personaldossiers angeschaut und mehrere Gespräche mit dem Leiter des Personalamts geführt.

Sachverhalt

Auf Basis des Personalgesetzes, der Personalverordnung und des Personalhandbuchs (2017) erfüllt das Personalamt festgelegte Querschnittsaufgaben für alle Departemente und im Rahmen von Leistungsaufträgen auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons.

Das Amt verfügt über 670 Stellenprozente verteilt auf sieben Mitarbeitende. Durch den unfallbedingten Ausfall einer Mitarbeitenden in einem 100 %-Pensum wurde die Leistungsfähigkeit 2022 jedoch erheblich eingeschränkt.

Das Personalamt unterstützt die Departemente bei der Ausschreibung von Stellen und begleitet alle Anstellungsprozesse in beratender Funktion. Es achtet dabei auf die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und dieselbe Aufgabe übernimmt das Amt auch bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen. Personalrechtliche Entscheidungen werden von der Linie und damit letztlich vom zuständigen Departementsvorsteher verantwortet. Das Personalamt ist in der Regel in beratender Funktion tätig. Allerdings interveniert das Personalamt, wenn sichtbar wird, dass zum Beispiel bei Konflikten oder der Auflösung von Arbeitsverhältnissen personalrechtliche Vorgaben (z.B. Fristen, rechtliches Gehör etc.) nicht eingehalten werden.

Neben der direkten Einflussnahme im Rahmen von Anstellungen und Auflösungen von Arbeitsverhältnissen ist das Personalamt zuständig für das Gesundheitsmanagement sowie für die Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Anstellungen von Amtsleitungen

Laut Personalgesetz und -verordnung müssen alle Amtsleitungen und Departementssekretärinnen und Departementssekretäre vom Regierungsrat gewählt werden. Das Vorgehen bei der Neubesetzung ist in einer Prozessdokumentation festgehalten. Für jede Stellenbesetzung wird eine Findungskommission eingesetzt. In der Regel entscheidet die Departementsleitung, welche Personen in der Findungskommission Einsitz nehmen. Es scheint üblich zu sein, dass Amtsvorgängerinnen und Amtsvorgänger bei der Stellenausschreibung, dem ersten Selektionsschritt sowie den ersten Gesprächen mit den eingeladenen Kandidatinnen und Kandidaten mit beratender Stimme involviert sind. Begleitet wird der Rekrutierungsprozess durch das Personalamt, in der Regel durch den Amtsleiter.

Bei der Besetzung von Amtsleitungen, die eine Querschnittsfunktion inne haben (z.B. Kommunikationsdienst), sind zwei Regierungsräte Mitglied der Findungskommission. In der Regel wird nach einer ersten Vorauswahl ein

Assessment durch eine externe Beratungsfirma durchgeführt. Auf dieser Basis unterbreitet die Findungskommission dem Regierungsrat einen Vorschlag. Dieser nimmt dann die Wahl vor. Nach der Wahl bereitet das Personalamt den Arbeitsvertrag vor. Falls für eine neu geschaffene Stelle noch keine Funktionsbeschreibung mit einer Lohnzuweisung vorliegt, wird vorgängig die Funktionsbewertungskommission¹ eingeschaltet, die für die neu geschaffene Stelle ein Lohnband bestimmt.

Zuständigkeiten

Die zuständige Anstellungsbehörde erhält vor dem Eintritt eines neuen Mitarbeitenden vom Personalamt ein Probezeitformular mit Checklisten zum Eintrittsprozess und Vorgaben für die Bewertung der Probezeit. Der Entscheid über die definitive Anstellung, eine Verlängerung der Probezeit oder die Auflösung des Vertrages innerhalb der Probezeit liegt bei der Anstellungsbehörde. Das Personalamt unterstützt die zuständigen Führungspersonen bei diesen Prozessen und interveniert nur dann gegen die Linie, wenn rechtliche Vorbehalte (z.B. bei einer vorzeitigen Vertragsauflösung) geltend gemacht werden müssen. Das Personalamt übernimmt diese Funktion auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Abhängigkeit vom jeweiligen Leistungsauftrag. Nur bei der Anstellung von Lehrkräften der Kantonsschule Trogen ist das Personalamt nicht involviert.

Führung Personaldossiers

Gegenwärtig werden die Personaldossiers in den Departementen und den Anstalten geführt. Das Personalamt verfügt nur über diejenigen Unterlagen, welche für die Personaladministration bzw. für die Lohneinstufungen und individuellen Lohn erhöhungen notwendig sind. Erst wenn das Personalamt beispielsweise im Fall von Kündigungen oder vorzeitigen Auflösungen von Arbeitsverhältnissen beigezogen wird, fordert es das in den Departementen vorhandene gesamte Dossier an, um sich ein eigenständiges Bild machen zu können. Dies führt zu gewissen Doppelspurigkeiten in der Dossierführung.

Aufgrund der Sichtung von Personaldossiers aus verschiedenen Departementen ist deutlich geworden, dass diese Personaldossiers unterschiedlich geführt werden. Dies kann damit zusammenhängen, dass das Formular für die jährlichen Mitarbeitendengespräche als wenig hilfreich eingeschätzt wird. Die Überarbeitung des Formulars ist laut Aussagen beabsichtigt, aber noch nicht umgesetzt.

Die im AFP für 2022 in Aussicht gestellte Einführung einer Software für ein Personalinformationssystem, mit welchem Personalprozesse automatisiert und der Zugang zu den Dossiers zentralisiert werden sollte, wurde aus Ressourcenmangel bisher nicht umgesetzt.

Aus-, Fort- und Weiterbildungen

In Art. 56 Personalgesetz ist die Aus-, Fort- und Weiterbildung geregelt. Sowohl obligatorische Fortbildungen als auch freiwillige Weiterbildungen werden durch die Führungsverantwortlichen mit den Mitarbeitenden im jährlichen Gespräch vereinbart. Art. 22 der Personalverordnung hält fest, dass die Kosten für obligatorische Fortbildungen vom Kanton getragen werden. Ausserdem beteiligt sich der Kanton mit einer vertraglich festzulegenden Quote an den Kosten für vereinbarte Weiterbildungen. Ein Anspruch auf Weiterbildung ist im Gesetz nicht definiert. Laut Personalverordnung erstattet das Personalamt dem Regierungsrat periodisch Bericht über die Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen der jährlichen Rechenschaftslegung und wird von einer regierungsrätlichen Delegation entgegen genommen, die sich mit Fragen der Organisationsentwicklung befasst. Das Personalamt versteht eine seiner Aufgaben darin, an der Führungs- und damit auch an der Organisationskultur zu arbeiten.

¹ Die Funktionsbewertungskommission legt bei der Besetzung von neugeschaffenen Positionen im Rahmen der Lohnbandbreite die lohnmassige Einstufung fest. Sie besteht aus Vertretungen der Arbeitgebenden (2), der Arbeitnehmenden (2), einer externen Fachperson mit beratender Stimme (Vorsitz) und dem Leiter Personalamt mit beratender Stimme.

Allerdings wurden die 2021 angebotenen Mittagsmodule zu Führungsthematiken (ein freiwilliges Angebot) nur unzureichend genutzt. Im Jahr 2022 wurde aufgrund mangelnder Ressourcen ganz darauf verzichtet. Im Moment werden Strategien geprüft, um sowohl für die Einarbeitung als auch für das Gesundheitsmanagement digitale Angebote herzustellen, die dann zeitunabhängig von den Mitarbeitenden genutzt werden können.

Konfliktmanagement

Es steht sowohl den Mitarbeitenden als auch den Führungspersonen frei, sich für Unterstützung ans Personalamt zu wenden. Dies wird unterschiedlich genutzt. Das Personalamt versteht sich als niederschwellige Anlaufstelle. Wieso einzelne Mitarbeitende das Angebot frühzeitig nutzen und andere erst, wenn Konflikte schon ein Stück weit eskaliert sind, hat nach Auskunft des Personalamtes sowohl mit unterschiedlichen Führungskulturen in den einzelnen Departementen als auch mit persönlichen Faktoren zu tun.

Ausserdem besteht seit 2022 mit einer externen Firma eine unabhängige Anlaufstelle für Mitarbeitende aller Stufen. Alle Mitarbeitenden sind schriftlich auf dieses Angebot hingewiesen worden. Um die Anonymität zu gewährleisten, erhält das Personalamt nur dann einen Hinweis von der Anlaufstelle, wenn Meldungen auffällig häufig aus einem Verwaltungsbereich stammen. Im ersten Jahr haben elf Personen das Angebot genutzt. Neben beruflichen Problemstellungen wurden in der Beratung auch persönliche Schwierigkeiten thematisiert.

Personalfluktuations

Die nachfolgende Statistik weist eine überdurchschnittlich hohe Fluktuationsrate in einzelnen Departementen und öffentlich-rechtlichen Anstalten aus. Nach Auskunft des Personalamtes geht man in Verwaltungen im Schnitt von einer Fluktuationsrate von +/- 10 % aus.



Übersicht Fluktuation Anfrage Geschäftsprüfungskommission

	2019			2020			2021			2022		
	Bestand	Austritte	Fluktuation	Bestand	Austritte	Fluktuation	Bestand	Austritte	Fluktuation	Bestand	Austritte	Fluktuation
Kantonskanzlei	34	3	8.8%	34	3	8.8%	34	2	5.9%	33	6	18.2%
Departement Finanzen	159	20	12.6%	153	17	11.1%	154	14	9.1%	151	14	9.3%
Departement Bildung und Kultur	72	5	6.9%	73	11	15.1%	77	5	6.5%	71	13	18.3%
Departement Gesundheit und Soziales	71	12	16.9%	72	10	13.9%	74	8	10.8%	70	8	11.4%
Departement Bau und Volkswirtschaft	129	5	3.9%	131	8	6.1%	133	7	5.3%	132	9	6.8%
Departement Inneres und Sicherheit	180	14	7.8%	182	12	6.6%	181	18	9.9%	178	12	6.7%
Gerichte												
Obergericht	11	3	27.3%	10	0	0.0%	11	2	18.2%	12	1	8.3%
Kantonsgericht	14	0	0.0%	14	2	14.3%	16	2	12.5%	15	1	6.7%
Schlichtungsbehörden & Finanzkontrolle	7	0	0.0%	7	0	0.0%	7	0	0.0%	5	2	40.0%
Unselbständige Anstalten und Betriebe												
Kantonsschule Trogen	124	7	5.6%	121	16	13.2%	128	9	7.0%	123	9	7.3%
Berufsbildungszentrum Herisau	73	3	4.1%	79	3	3.8%	77	7	9.1%	77	5	6.5%
Arbeitslosenversicherung AR	23	1	4.3%	26	1	3.8%	25	4	16.0%	22	7	31.8%
Strafanstalt Gmünd	30	6	20.0%	30	6	20.0%	27	7	25.9%	25	17	68.0%
Selbständige Anstalten und Betriebe												
Pensionskasse AR	8	0	0.0%	9	0	0.0%	8	1	12.5%	8	1	12.5%
Sozialversicherungen AR	49	4	8.2%	50	12	24.0%	59	10	16.9%	62	6	9.7%
Assekuranz AR	12	2	16.7%	11	0	0.0%	11	2	18.2%	11	2	18.2%
KVAR exkl. Gerichte, unselbständige Anstalten und Betriebe	645	59	9.1%	645	61	9.5%	653	54	8.3%	635	62	9.8%
KVAR exkl. unselbständige Anstalten und Betriebe	677	62	9.2%	676	63	9.3%	687	58	8.4%	667	66	9.9%
KVAR inkl. Gerichte, unselbständige Anstalten und Betriebe	874	72	8.2%	876	82	9.4%	892	74	8.3%	867	80	9.2%
KVAR inkl. aller Anstalten und Betriebe	996	85	8.5%	1002	101	10.1%	1022	98	9.6%	995	113	11.4%

* Bestand jeweils per 31.12.: Anzahl unbefristete Mitarbeitende gemäss Infoma New System Public
 ** Austritte im Kalenderjahr (Kündigungen, Pensionierungen, Todesfälle)

Herisau, 09.01.2023, Personalamt

Aufgrund dieses Sachverhaltes hat das Personalamt seit dem 1. Januar 2022 ein Ein- und Austrittsmonitoring eingeführt. Mit dem neu lancierten Instrument soll genauer erfasst werden, wie die jeweiligen Einführungsprozesse bei Neueinstellungen ablaufen und welche Gründe für eine Kündigung ausschlaggebend waren. Eine erste Auswertung zeigt, dass häufig genannte Indikatoren für Kündigungen Unzufriedenheit mit der Feedback-Kultur und der Kommunikation sind. Ausserdem fällt auf, dass viele Kündigungen innerhalb der ersten zwei Anstellungsjahre erfolgen.

Beurteilung

Anstellungen von Amtsleitungen

Die Anstellungsprozesse auf Stufe Amtsleitung sind gut organisiert und die Kompetenzteilung zwischen Linie (Anstellungsbehörde) und Personalamt ist klar definiert. Aus Sicht der GPK stellt sich die Frage, ob bei Auswahlprozessen von Führungspersonal nicht auch Mitarbeitende in einer angemessenen Form (z.B. im Sinn einer Anhörung ohne Entscheidungskompetenz) einbezogen werden sollten. Dies wäre für eine partizipative Führungskultur förderlich. Irritiert hat die GPK, dass bei Neubesetzungen die Vorgängerinnen und Vorgänger bei den ersten Selektionsschritten beteiligt werden. Die GPK fragt sich, ob diese indirekte Einflussnahme zielführend ist.

Personaldossier

Bei der Führung der Personaldossiers zeigen sich grössere Unterschiede zwischen und innerhalb der Departemente. Es ist aufgefallen, dass die Beurteilung der Mitarbeitenden, die immerhin relevant für die individuelle Lohn-erhöhung ist, mal ausführlich begründet und mal nur in einer weniger nachvollziehbaren Form, nämlich der Skalenbewertung, vorgenommen worden ist. Die GPK ist der Ansicht, dass hier ein Entwicklungsbedarf vorliegt, der wie folgt aussehen könnte:

- Das Formular ist so zu gestalten, dass auch für langjährige Mitarbeitende eine jährliche Leistungsbewertung Sinn macht.
- Es sind Überlegungen anzustellen, in welcher Form Mitarbeitende die Leistungen ihrer Führungsverantwortlichen bewerten können (360-Grad-Bewertung).
- Es ist zu prüfen, wie Doppelspurigkeiten bei der Ablage von Dossiers verhindert werden können.

Aus-, Fort- und Weiterbildung

Wenn die kantonale Verwaltung eine attraktive Arbeitgeberin sein möchte, gilt es im Rahmen einer Personalstrategie zu definieren, wie das Entwicklungspotenzial der Mitarbeitenden gefördert werden kann. Aktuell macht es den Anschein, dass departementsübergreifende Fortbildungsangebote keine hohe Priorität geniessen. Auch ist keine wirkliche Fortbildungsstrategie erkennbar. Die individuellen Weiterbildungen liegen allein im Ermessen der Führungsverantwortlichen und der jeweiligen Mitarbeitenden. Eine Gesamtsicht auf das Thema Personalentwicklung fehlt.

Fluktuationsraten

Erste Auswertungen des Austrittsmonitorings zeigen, dass interne Gründe für Kündigungen häufig im Zusammenhang mit dem erlebten Führungs- und Kommunikationsverhalten stehen. Die im Jahr 2021 vom Personalamt angebotenen Weiterbildungen zur Führungsthematik sind aus Sicht der GPK zu unverbindlich, um hier Gegensteuer zu geben. Dass diese 2022 aufgrund von krankheitsbedingten Ausfällen gar nicht angeboten wurden und sie scheinbar auch niemand vermisst hat, zeigt den Stellenwert, dem diesem Thema in der Verwaltung beigemessen wird. Hier besteht aus Sicht der GPK ein klarer Handlungsbedarf. Der Regierungsrat muss sich fragen lassen, welche Priorität er der Führungskultur als Arbeitgeber bisher einräumte. Schliesslich stellen die in den verschiedenen Departementen und öffentlich-rechtlichen Anstalten hohen Fluktuationsraten eine grosse Belastung dar und beanspruchen zusätzliche Ressourcen.

Konfliktmanagement

Hier ist nach langer Zeit endlich ein erster Schritt getan. Allerdings ist es noch zu früh, um einschätzen zu können, ob dieses Angebot ausreicht. Die GPK ist in Anbetracht der aktuellen Konflikte nach wie vor der Meinung, dass es zusätzlich eine Ombudsstelle für die Verwaltung braucht.

Fazit

Aus Sicht der GPK sind im Personalamt viele Prozesse angestossen und umgesetzt worden, die zu einer konsistenten Personalbegleitung notwendig sind. Dem Personalamt gelingt es in der departementalen Zusammenarbeit das Spannungsfeld zwischen Dienstleistung, Kontrolle und Beratung gut auszubalancieren. So konnte die GPK in verschiedenen Gesprächen feststellen, dass die Akzeptanz gewachsen ist.

Die GPK begrüsst, dass mit der Neubesetzung der Amtsleitung verschiedene Projekte aufgenommen worden sind. Dennoch besteht ein gewisser Nachholbedarf: die Entwicklung und Einführung eines zentralisierten Personalregisters, die Erarbeitung eines angemessenen Instruments für die Beurteilung der Mitarbeitenden sowie die Herstellung digitaler Module für die Einführung von Mitarbeitenden. Bei den vorhandenen Ressourcen, die aktuell weitgehend im Alltagsgeschäft gebunden sind, benötigt es hier eine klare Priorisierung.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- den Prozess der jährlichen Beurteilung von Mitarbeitenden zu überarbeiten;
- ein digitalisiertes Personaldossier einzuführen, auf welches die Linie sowie das Personalamt Zugriff haben;
- in Sachen Fortbildung einen Schwerpunkt auf die Führungskultur zu setzen.

3.3 Querschnittsaufgaben des Amts für Immobilien

Einleitung

Die damalige Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates (StwK) hat sich 2018 letztmalig mit dem Amt für Immobilien befasst, insbesondere mit Auftragsvergaben im Hochbau. Im vorliegenden Bericht interessierten die GPK folgende Themen:

- Umsetzung der Immobilienstrategie
- Regelung von Prozessen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen
- Zusammenarbeit mit den Departementen

Neben Hinweisen aus der Bevölkerung und der Sichtung von relevanten Dokumenten wurden Gespräche mit Personen aus dem Amt für Immobilien sowie einzelnen Auftraggebern von Dienstleistungen des Amts geführt.

Sachlage

Das Amt für Immobilien ist zuständig für das Immobilienmanagement der kantonalen Liegenschaften, Grundstücke im Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie für die Liegenschaften der Pensionskasse AR und Stiftungen. Weitere Aufgaben sind die Arbeitssicherheit, der bauliche Zivilschutz und die Bauherrenberatung für öffentliche Institutionen. Als Hauptaufgabe ist bereits seit dem AFP 2020–2022 die Erarbeitung und Aktualisierung der Immobilienstrategie definiert.

Das Amt besteht aus den beiden Abteilungen Hochbauten und Unterhalt und der Liegenschaftenverwaltung. Es betreut im Verwaltungs- und Finanzvermögen ein Portfolio von 120 Grundstücken mit 146 Gebäuden und einem Assekuranzwert von rund 310 Millionen Franken (260 Millionen Franken im Verwaltungsvermögen und 50 Millionen Franken im Finanzvermögen). Zudem ist das Amt für die Bewirtschaftung und den baulichen Unterhalt von 318 Hauptobjekten (311 Wohnungen/sieben Gewerberäumlichkeiten), 24 zugemieteten Objekten sowie für die Bewirtschaftung und den baulichen Unterhalt der Liegenschaften der Pensionskasse AR zuständig. Im unentgeltlichen Mandatsverhältnis werden noch weitere Liegenschaften von Stiftungen betreut.

Im Amt für Immobilien arbeiten gesamthaft 55 Mitarbeitende (21 im Amt für Immobilien, 34 im Reinigungsdienst). Insgesamt stehen dem Amt 2'510 Stellenprozente (1'910 % im Amt für Immobilien, 600 % im Reinigungsdienst) zur Verfügung.

Immobilienstrategie

Der Regierungsrat hat festgelegt, dass auf dem Weg zu einer Immobilienstrategie in einem ersten Schritt eine Immobilienverordnung zu erarbeiten ist. Die Verordnung soll die organisatorischen und formellen Eckpunkte enthalten und die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Amts für Immobilien klären. Daneben soll die Verordnung auch die wichtigsten materiellen Grundsätze für die Nutzung und Bewirtschaftung von Immobilien festhalten. Mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für eine Immobilienverordnung beauftragte der Regierungsrat das Departement Finanzen. Die konzeptionelle Grundlage für die Verordnung wurde 2021 erarbeitet und 2022 mit der Kantonskanzlei besprochen. Die Ausformulierung des Verordnungsentwurfs steht gemäss Auskunft noch aus. Ziel ist, dass der Regierungsrat bis Ende 2023 das Konzept für die Immobilienverordnung verabschieden kann.

«Aufgrund der Raumbedürfnisse der kantonalen Verwaltung, insbesondere der Departemente Bildung und Kultur sowie Gesundheit und Soziales, hat das Amt im Frühjahr 2021 dem Regierungsrat ein Konzept zur räumlichen Entwicklung der gesamten Verwaltung vorgelegt. Der Regierungsrat entschied, dieses Konzept nicht weiterzuverfolgen»². Anscheinend konnte keine Einigung über die Zuteilung der Räumlichkeiten erzielt werden.

Das Amt für Immobilien verfügt über eine Investitions- und Projektplanung mit einem Zeithorizont von zehn Jahren, die den baulichen Unterhalt abdeckt. Der Unterhalt ist kostenintensiv und herausfordernd, da sich viele ältere und schützenswerte Gebäude im Portfolio befinden. Neben den Unterhaltsprojekten bestehen verschiedene grössere und kleinere Investitionsprojekte, so zum Beispiel die Planung des Neubaus der Strafanstalt Gmünden mit dem Strassenverkehrsamt und der regionalen Verkehrspolizei, das Haus 3 des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden, die Arealentwicklung der Kantonsschule Trogen oder des Berufsbildungszentrums Herisau.

Für die Liegenschaften mit Globalkredit bestehen zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und der Mieterschaft Nutzungsverträge. Derjenige der Strafanstalt Gmünden befand sich rund zwei Jahre in der Überarbeitung. Vorschläge des Amts für Immobilien wurden von Seiten der Anstalt mehrfach überarbeitet und es wurden verschiedene Nachverhandlungen bezüglich strittiger Punkte geführt. Im Januar 2023 lag der von allen zuständigen Personen unterzeichnete Nutzungsvertrag vor (vgl. Kapitel 3.6.2).

Der Nutzungsvertrag für das Areal der Kantonsschule Trogen wurde am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Für die Entwicklung der Grundstücke und Objekte bestand bisher kein Gesamtkonzept, weshalb das Amt für Immobilien in Zusammenarbeit mit der Nutzerin und einem Landschaftsarchitekturbüro einen landschaftlichen Masterplan entwarf.

Regelung der Prozesse, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Führung

Die Finanz- und Vergabekompetenzen sind in der Organisationsverordnung (OrV, bGS 142.121) geregelt. Organisationsreglement und Weisungen des Departements Finanzen geben Aufschluss über die Vergabekompetenzen (Verantwortlichkeiten, Vergabe- und Zuschlagskompetenzen, Unterschriften). Als weitere rechtliche Grundlagen dienen das Finanzhaushaltsgesetz (FHG, bGS 612.0) sowie die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.11). Ein Handbuch regelt zudem den administrativen Geschäftsablauf zwischen dem Amt für Immobilien als Vertretung der Bauherrschaft und den beauftragten Architektur- und Planungsbüros bzw. hinzugezogenen Spezialistinnen und Spezialisten. Ebenfalls besteht ein Leistungsverzeichnis der Abteilung Liegenschaftenverwaltung, das die zu erbringenden Leistungen beinhaltet. Für die einzelnen Projekte werden jeweils Projektgruppen bzw. Baukommissionen eingesetzt, in denen sowohl das Amt für Immobilien als auch die Nutzerinnen und Nutzer vertreten sind. Diese bereiten die Geschäfte zuhanden des Departements oder des Regierungsrates vor. Sobald politische Entscheide gefallen sind (z.B. Kreditfreigabe) geht die Zuständigkeit wieder an das Amt für Immobilien und das dafür eingesetzte Gremium zurück. Da diese Prozesse aktuell immer wieder unterschiedlich ablaufen, besteht aus Sicht des Amts ein gewisser Harmonisierungsbedarf.

² Rechenschaftsbericht 2021 des Regierungsrates, S. 45

Zusammenarbeit mit den Departementen

Als Querschnittsamt beziehen alle Departemente Dienstleistungen vom Amt für Immobilien, wenn es um den Unterhalt oder die Bewirtschaftung von kantonalen Liegenschaften geht. Die einzelnen Departemente sind angehalten, ihre baulichen und räumlichen Bedürfnisse frühzeitig und fristgerecht mit dem Amt für Immobilien auszuarbeiten und zu budgetieren. Das Amt für Immobilien ist mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen stark gefordert, allen Ansprüchen und Vorstellungen gerecht zu werden. Die Zusammenarbeit wird von den verschiedenen Bestellenden unterschiedlich eingeschätzt. Auch die inhaltliche Auftragsklärung und Konsensfindung zwischen Bestellenden und dem Amt für Immobilien wird von verschiedenen Seiten als herausfordernd bezeichnet. Neben den laufenden bzw. geplanten Projekten haben in der letzten Legislatur insbesondere die Übernahme der Spitalliegenschaft in Heiden (was gemäss Rechenschaftsbericht des Regierungsrates 2021 mehr als 800 zusätzliche Arbeitsstunden bescherte), Covid-19, Themen rund um erneuerbare Energien, die Energiemangellage, Schutzanlagen aufgrund des Krieges in der Ukraine etc. zu deutlichen Mehrbelastungen geführt.

Beurteilung

Umsetzung der Immobilienstrategie

Die GPK ist überrascht, dass weder die Immobilienstrategie noch die -verordnung vorliegen, obwohl der Beschluss des Regierungsrates aus dem Jahr 2020 stammt. Die aktuelle Prüfung der GPK, insbesondere die festgestellten Probleme bei der Zusammenarbeit der Bestellenden mit dem Amt für Immobilien, unterstreichen die Dringlichkeit, eine Strategie und eine Verordnung zu erstellen. Nach dem Verständnis der GPK sollte die Immobilienstrategie Eckpunkte definieren, welche in der Verordnung konkretisiert werden. Die vom Regierungsrat gewählte Reihenfolge der Erarbeitung (Verordnung vor Strategie) ist für die GPK erklärungsbedürftig. Aus Sicht der GPK wären die Immobilienstrategie und die -verordnung zumindest parallel auszuarbeiten. Ohne übergeordnete Strategie ist es schwierig, den Bereich Liegenschaften zielführend weiter zu entwickeln. Diese Frage kann jedoch nicht dem Amt für Immobilien überlassen bleiben, dazu braucht es die strategische Führung des Regierungsrates.

Das Fehlen einer Immobilienstrategie zeigt sich nach Ansicht der GPK unter anderem in situativ getroffenen Massnahmen, welche nicht oder nur bedingt nachhaltig sind. Immerhin besteht mit der Investitions- und Projektplanung ein Planungsinstrument, das bereits einen wichtigen Baustein für eine Immobilienstrategie darstellt. Ausserdem kann das räumliche Entwicklungskonzept für die Verwaltung, das vom Regierungsrat zurückgestellt wurde, in die Entwicklung miteinbezogen werden.

Die GPK begrüsst, dass die Überarbeitung der Nutzungsvereinbarung zur Strafanstalt Gmünden nach langwierigen Verhandlungen letztlich durch die zuständigen Regierungsräte abgeschlossen werden konnte. Weiter nimmt die GPK erfreut zur Kenntnis, dass die Nutzungsvereinbarung für das Kantonsschulareal als zielführend, hilfreich und praxistauglich eingeschätzt wird.

Regelung der Prozesse, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Führung

Die Zusammenarbeit des Amtes für Immobilien mit Fachpersonen ausserhalb der kantonalen Verwaltung ist klar geregelt und dokumentiert. Die amtsinterne Zusammenarbeit ist ebenfalls geklärt, vereinheitlicht und gefestigt. Dies gilt nicht für die Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung mit dem Amt für Immobilien. Immer wieder kommt es bei Unterhalts- oder Investitionsprojekten zu Verzögerungen, da die Auftragsklärung zwischen dem Amt für Immobilien und den Auftraggebenden nicht ausreichend erfolgt. Eine klare Definition der Abläufe und deren Institutionalisierung erscheint der GPK unabdingbar, zumal das Aufgabengebiet sehr umfangreich ist und das Amt es mit unterschiedlichsten Kunden zu tun hat. Aus Sicht der GPK gilt es die Prozesse zu schärfen und die dazu notwendige Immobilienverordnung möglichst rasch in Kraft zu setzen.

Zusammenarbeit mit den Departementen

Die GPK stellt fest, dass die Zusammenarbeit von verschiedenen Bestellenden unterschiedlich beurteilt wird (von ausgezeichnet bis sehr herausfordernd). Die GPK hat den Eindruck gewonnen, dass sich die Amtsleitung um eine

Verbesserung der Zusammenarbeit bemüht. Aus Sicht des Amts für Immobilien wurden bereits viele Prozesse zur Verbesserung der Zusammenarbeit angestoßen. Die Umsetzung funktioniert je nach Bereich und Personen unterschiedlich gut. Als Hauptgrund sieht die GPK, dass die Auftragsklärung oder -erteilung zu wenig mit den Beteiligten konsolidiert wird, sodass Diskrepanzen zwischen Auftragnehmenden und Auftraggebern oft erst im Verlauf der Bearbeitung deutlich werden. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten und ineffizientem Ressourceneinsatz, was den Druck auf das überschaubare Querschnittsamt mit eher knappen Ressourcen weiter erhöht. Die Initiative des Amts für Immobilien zur Verbesserung der Zusammenarbeit greift aus Sicht der GPK noch zu wenig.

Grundsätzlich stellt die GPK fest, dass im Amt für Immobilien fehlende Ressourcen beklagt werden. Dies insbesondere auch im Zusammenhang mit nicht geplanten Arbeitseinsätzen (z.B. Covid-19, Spitalschliessung Heiden). Eine diesbezüglich abschliessende Beurteilung ist für die GPK nicht möglich. Es darf aber festgehalten werden, dass durch eine Schärfung der Prozesse und vor allem durch klarere Kommunikation und Information insbesondere bei der Auftragsklärung Leerläufe und/oder Zusatzschlaufen stark reduziert werden könnten, was das Amt entlasten würde. Hierzu bedarf das Querschnittsamt sowohl der regierungsrätlichen Unterstützung als auch einer klaren Führung. Voraussetzung dafür ist die Erarbeitung einer gemeinsamen Problemsicht.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die Immobilienstrategie und -verordnung zeitnah zu verabschieden.

3.4 Ausländerrechtliche Prozesse in der Abteilung Migration

Einleitung

Im Jahr 2021 prüfte die GPK die Organisation der Unterbringung und Betreuung im Asyl- und Flüchtlingsbereich, für die primär das Amt für Soziales im Departement Gesundheit und Soziales zuständig ist. Im zweiten Teil der Prüfung des Asylwesens (vgl. GPK-Bericht 2021, S. 16) interessierte die GPK, wie Prozesse im Bereich der ausländerrechtlichen Fragen im Asylbereich im Kanton geregelt sind bzw. umgesetzt werden, und welche Entscheidungsinstanzen an den für die Betroffenen weitreichenden Entscheidungen beteiligt sind. Die GPK ist verschiedenen Hinweisen nachgegangen und hat dazu Gespräche geführt.

Sachlage

Das Amt für Inneres, insbesondere die Abteilung Migration, bearbeitet Anträge für Aufenthaltsgenehmigungen, Ortswechsel, Erwerbsarbeit sowie Änderungen des Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern. Ausserdem ist die Abteilung Migration für den Vollzug von Wegweisungen und Ausschaffungen zuständig. Den gesetzlichen Rahmen bilden das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20), das Asylgesetz (AsylG, SR 142.31), die Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVo, bGS 122.24) sowie die Verordnung des Regierungsrates zum Asylwesen (RR AsylVo, bGS 122.241). Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens besteht für die einzelnen Entscheidungen ein gewisser Ermessensspielraum. Laut Aussage der Abteilung Migration wird im Rahmen jährlicher informeller Treffen der Ostschweizer Migrationsämter bzw. -abteilungen versucht, den Ermessensspielraum aufeinander abzustimmen.

Im Bereich des Asylwesens bearbeitet die Abteilung Migration Gesuche der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, sowie Gesuche von Menschen, die einen rechtskräftigen Wegweisungsentscheid erhalten haben.

Vorläufig aufgenommene Ausländer (VAA) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge VAF³

Weder das Amt für Soziales noch die Abteilung Migration haben genaue Zahlen, wie viele Menschen dieser Gruppe in unserem Kanton leben. Laut Statistik des Staatssekretariates für Migration (SEM) lebten am Stichtag 31. Dezember 2022 278 vorläufig aufgenommene Personen im Kanton. Ob die vorläufige Aufnahme verlängert wird, prüft die Abteilung Migration jährlich. Dabei orientiert sich die Abteilung an den Einschätzungen des SEM, welches regelmässig den Sicherheitsstatus verschiedener Länder beurteilt. So hat sich die Einschätzung der Sicherheitslage von Ländern wie zum Beispiel Eritrea, Afghanistan oder Sri Lanka im letzten Jahrzehnt mehrmals geändert. Obwohl es sich rechtlich nur um eine auf ein Jahr befristete Aufnahme handelt, zeigt sich, dass ein grosser Teil dieser Gruppe mittel- bis langfristig in der Schweiz bleibt. Dies zeigt eine Studie des Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) aus dem Jahr 2019⁴.

Gestützt auf Art. 30 AIG haben die Kantone die Möglichkeit von den gesetzlich definierten Zulassungsvoraussetzungen abzuweichen, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. So können gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, eine Umwandlung ihres Aufenthaltsstatus von F nach B⁵ beantragen. Erstinstanzlich werden diese Anträge von der Abteilung Migration geprüft und zwar laut Art. 84 Abs. 5 AIG unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat.

Bei einem negativen Entscheid können die Betroffenen Rechtsmittel einlegen. Kommt die Abteilung zu einem positiven Entscheid, wird der Antrag ans SEM weitergeleitet, welches das Gesuch nochmals prüft. In der Regel wird jedoch – so zeigen die Zahlen der letzten Jahre – den kantonalen Anträgen stattgegeben. Die Abteilung Migration wendet bei ihren Entscheidungen einen vom SEM vorgelegten Kriterienraster an. Zentral für einen positiven Entscheid sind die finanziellen Verhältnisse (existenzsichernde Arbeit, keine Schulden, eigene Wohnung), zertifizierte Sprachkenntnisse (Niveau A2) oder eine Ausbildung sowie ein gültiger Reisepass. «Obwohl die Kriterien auf den ersten Blick eindeutig erscheinen, gibt es einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum, der sich auch in den sehr variablen Gutheissungsquoten (auf kantonaler Ebene) widerspiegelt.»⁶

Über die kantonale Gutheissungsquote kann keine Aussage gemacht werden, da die negativ beschiedenen Gesuche statistisch von der Abteilung nicht erfasst werden. Es ist also nicht bekannt wie viele Gesuche in den Jahren 2020–2022 insgesamt gestellt wurden, welche Gesuche schon mehrmals eingereicht und wie viele davon abgelehnt wurden.

Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende

Die Abteilung Migration ist nicht nur für die Wegweisung rechtskräftig abgewiesener Asylsuchender verantwortlich, sondern sie bearbeitet ebenfalls sogenannte humanitäre Gesuche oder Härtefallgesuche von Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht weggewiesen werden können.

Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende werden insofern befristet geduldet, als man ihnen eine einfache Unterkunft zur Verfügung stellt und Nothilfe in Form von Sach- oder Geldmitteln gewährt. Diesen Menschen ist weder erlaubt einer bezahlten Arbeit nachzugehen, noch dürfen sie staatlich geförderte Sprach- oder Integrationskurse besuchen. Ausserdem müssen sie immer damit rechnen, dass ein neuer Versuch zur Ausschaffung durch die Abteilung Migration erfolgen kann. Die Nothilfe obliegt den Kantonen bzw. den Gemeinden und ist in Art. 19 KR AsylVo sowie Art. 4 RR AsylVo geregelt.

³ Vorläufig Aufgenommene sind Personen, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung des Ausländers) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat. Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine Ersatzmassnahme dar. Die vorläufige Aufnahme kann für 12 Monate verfügt werden und vom Aufenthaltskanton um jeweils 12 Monate verlängert werden.

⁴ SFM-Studie «Kantonale Spielräume im Wandel», Oktober 2019 https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publications-SFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2073d.pdf

⁵ Der Ausweis B berechtigt eine ausländische Person, sich zu einem bestimmten Zweck längerfristig in der Schweiz aufzuhalten.

⁶ SFM-Studie «Kantonale Spielräume im Wandel», Oktober 2019, S. 127

Zu Beginn des Jahres 2022 haben im Kanton 62 abgewiesene Asylsuchende Nothilfe (Fr. 8.—/Tag) bezogen. Zum Zeitpunkt der Anfrage der GPK (8. November 2022) lebten von den 62 noch 42 Personen von der Nothilfe. Die anderen 20 Personen sind laut Auskunft zwischenzeitlich untergetaucht. Die Gruppe der unter Nothilfe gestellten Asylsuchenden lebt in verschiedenen Gemeinden, da diese für eine angemessene Unterkunft und Auszahlung der Nothilfe (im Turnus von einem bis max. fünf Tagen) zuständig sind. Verschiedene Gemeinden haben diese Aufgabe an ihre regionalen Sozialen Dienste delegiert. Zusätzlich gibt es in Bühler eine vom Amt für Soziales verantwortete kantonale Kollektivunterkunft, in der zum Zeitpunkt der Anfrage neun Personen lebten. Betreut wird diese Gruppe von den Sozialen Diensten Appenzeller Mittelland.

Von den 42 Personen leben einige bereits seit 2017/2018 unter dem Regime der Nothilfe. Die meisten Personen sind aus Eritrea (9), dem Iran (9) und Sri Lanka (11) geflüchtet, alles Länder in denen bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen.

Im Unterschied zu Personen mit vorläufiger Aufenthaltsbewilligung haben abgewiesene Asylsuchende gemäss Art. 14 Abs. 4 AsylG keine Parteistellung gegenüber kantonalen Entscheiden, sie können also gegen kantonale Entscheide keine Rechtsmittel ergreifen. Ihre einzige Möglichkeit, ihren de facto rechtlosen Zustand zu verändern, stellt die Einreichung eines Härtefallgesuches an den Kanton dar. Denn dieser kann von den Zulassungsvoraussetzungen, die bei dieser Gruppe nicht gegeben sind, abweichen, um gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Es steht also im Ermessen des Kantons, im Einzelfall einen humanitären Aufenthalt zu gewähren.

Da die von Nothilfe lebenden Menschen keine Chancen haben sich mittels Arbeit, Sprachkursen etc. in unserer Gesellschaft zu integrieren, kann letztlich nur die individuelle Unzumutbarkeit eines Lebens in Nothilfe und/oder ein öffentliches Interesse für den Härtefallentscheid ausschlaggebend sein. Aktuell werden die Härtefallgesuche durch eine einzige Person, nämlich die Leitung der Abteilung Migration, entschieden. Sowohl inhaltlich als auch formal besteht ein grosser Ermessensspielraum. Von 26 Kantonen haben die Kantone Bern, Basel-Stadt, Genf, Graubünden und St.Gallen eine verwaltungsinterne und drei Kantone (Luzern, Neuenburg, Zürich) eine externe Härtefallkommission. Zwar sind die Migrationsbehörden in «quasi allen Kantonen mit Entscheidungsbefugnis beteiligt»⁷, aber nur noch in zehn Kantonen haben diese «*allein* die Entscheidungsmacht über Härtefälle inne, wobei etwa genauso viele Kantone ein oder zwei weitere Akteure konsultieren oder gar mit Entscheidungsbefugnissen ausstatten.»⁸ Nicht bekannt ist laut den Studiendaten, inwieweit Migrationsbehörden, die die alleinige Entscheidungsbefugnis haben, mindestens beim Entscheid das Vieraugenprinzip nutzen. Der kantonale Vergleich zeigt, dass einzelne Kantone wie Aargau, Luzern, Obwalden, Thurgau, St.Gallen und Zug den Gesuchstellenden ohne Parteistellung dennoch eine Beschwerde gegen einen negativen Entscheid (bedingt) ermöglichen.

Wie viele Härtefallgesuche in unserem Kanton in den letzten Jahren gestellt wurden, wird von der Abteilung nicht dokumentiert. Erfasst werden nur die Gesuche, die von der Abteilung Migration positiv bewertetet und an das SEM weitergeleitet wurden. Das waren in den letzten vier Jahren drei Gesuche, wovon eines vom SEM abgelehnt wurde.

Beurteilung

Die GPK hat verschiedene Hinweise von ehrenamtlichen Flüchtlingsbetreuenden erhalten, die den Umgang mit den Antragstellenden als unangemessen beschreiben. Aufgrund von Einsicht in Dossiers entsteht der Eindruck, dass Entscheide sehr bürokratisch gefällt werden, ohne persönliche Notlagen angemessen zu berücksichtigen.

⁷ SFM-Studie «Kantonale Spielräume im Wandel», Oktober 2019, S. 126

⁸ SFM-Studie «Kantonale Spielräume im Wandel», Oktober 2019, S. 126

Aus Sicht der GPK ist es problematisch, so gewichtige Entscheidungen formal von einer Person (Abteilungsleitung) fällen zu lassen. In der Organisation der Gesuchsbearbeitung liegt ein strukturelles Risiko für unangemessene Entscheide. Das Risiko einer einseitigen Beurteilung – sei das zu Lasten oder zu Gunsten der Antragstellenden – würde durch einen breiter abgestützten Entscheid (Mehraugenprinzip) deutlich verringert.

Die GPK stellt fest, dass sich der Regierungsrat im Unterschied zu anderen Kantonen bisher nicht systematisch mit der Frage auseinandergesetzt hat, wie man mit Menschen, die voraussichtlich langfristig bleiben werden, in unserem Kanton umgehen will. Insbesondere stellt sich diese Frage auch für rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende, die über mehrere Jahre ohne jede Perspektive in prekären Verhältnissen leben und keinerlei Chance auf Integration haben. Die zugestellten Fotos und Hinweise zeigen, dass der bauliche Zustand der kollektiven Nothilfeunterkünfte stossend ist. Weder der Kanton noch die Gemeinden fühlen sich dafür verantwortlich.

Das Fazit der GPK lautet, dass die Entscheidungsprozesse zu überprüfen sind, der Regierungsrat sich grundsätzlich mit der Härtefallpraxis auseinandersetzen sollte und die Hinweise auf einen unangemessenen Umgang mit den Betroffenen ernst zu nehmen sind.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat

- die Entscheidungsprozesse zu überprüfen und ein Modell zu entwickeln, welches auf einem Mehraugenprinzip basiert;
- das Amt für Inneres anzuweisen, eine Statistik sowohl über die eingegangenen, abgelehnten als auch über die bewilligten Härtefallgesuche zu führen.

3.5 Kantonspolizei

Einleitung

Die StwK hat sich in ihrem Bericht 2018 letztmals mit der Kantonspolizei befasst. Dabei wies sie unter anderem auf die Verzögerungen bei der Erarbeitung des Polizeigesetzes hin und beurteilte die Personalressourcen als knapp. Die GPK nahm dies zum Anlass, die Entwicklung in den letzten vier Jahren zu überprüfen. Basis für die Prüfung bildeten vier Gespräche mit Personen aus unterschiedlichen Hierarchiestufen und die Sichtung verschiedener Unterlagen. Insbesondere interessierten die GPK folgende Aspekte:

- Polizeigesetz
- Organisation/Personalressourcen
- IT-Infrastruktur
- Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpern und der Staatsanwaltschaft

Sachlage

Herausforderungen im polizeilichen Alltag

Der polizeiliche Alltag hat sich verändert, Gewaltbereitschaft und Drohungen nehmen zu. Wirtschafts- und Wirtschaftsbetrugsfälle binden Ressourcen der Kriminalpolizei oft wochen- oder gar monatelang. Praktisch jedes Delikt hat mittlerweile einen Cyber-Bezug, was umfangreiche Untersuchungen erfordert. Aktuell fordert die Vorbereitung zur Umsetzung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) die Kantonspolizei stark. Die Erwartungen der Öffentlichkeit sind kontrovers. So wünschen sich einige mehr Polizeipräsenz im öffentlichen Raum, andere erwarten mehr Präventionsarbeit und Dritte weniger Verkehrskontrollen.

Polizeigesetz

Gemäss Art. 1 Polizeigesetz (bGS 521.1) hat die Polizei den Auftrag, auf dem Kantonsgebiet für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Zudem soll sie präventiv durch Information, Beratung oder andere Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen beitragen.

Das geltende Polizeigesetz stammt aus dem Jahr 2002. Es wurden bisher verschiedene Teilrevisionen vorgenommen. Anpassungsbedarf besteht aufgrund der eidgenössischen Strafprozessordnung, aber auch unter den Aspekten Prävention und technische Entwicklung sowie höchstrichterliche Rechtsprechung. Der Datenschutz erhält ein höheres Gewicht. Im Bereich Gewaltschutz (Bedrohungs- und Risikomanagement, häusliche Gewalt und Stalking) fehlen heute die rechtlichen Grundlagen fast ganz. Die Totalrevision ist zurzeit – einige Jahre später als geplant – in der Vernehmlassung.

Organisation / Personalressourcen

Die Kantonspolizei ist über mehrere Hierarchiestufen organisiert. Es finden regelmässig Kader-, Stabs- und Informationsrapporte statt. Der Polizeikommandant rapportiert ca. alle drei Wochen dem Vorsteher des Departements Inneres und Sicherheit (DIS).

Die Kantonspolizei gliedert sich in folgende Organisationseinheiten:

- Kommando
- Stabsdienste
- Kommandodienste
- Regional- und Verkehrspolizei
- Kriminalpolizei
- Sicherheitspolizei

Hinzu kommen fünf Kantonspolizistinnen und Kantonspolizisten im Praxisjahr (2. Jahr der Ausbildung) sowie zwei Aspirantinnen und Aspiranten. Das bildungspolitische Gesamtkonzept 2020 mit der zweijährigen Polizeiausbildung ist umgesetzt, bindet allerdings nicht wie geplant eine 50 %-, sondern eine 100 %-Stelle.

Personalentwicklung

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022
Polizistinnen/Polizisten	8'530	8'718	8'688	8'355	8'561
in Ausbildung	625	575	300	725	1'000
Verwaltungsangestellte	1'250	1'218	1'272	1'205	1'210
Total	10'405	10'511	10'260	10'285	10'771

Generell ist der Personalbestand der Kantonspolizei in den letzten Jahren (2018–2022) um 3,5 % gestiegen, insbesondere bei den Auszubildenden. Obwohl an der Basis der Eindruck vorhanden ist, dass der Verwaltungsbereich zunehmend mehr Stellen beansprucht, zeigt die oben stehende Tabelle, dass die Stellenprozente leicht (um 3,2 %) reduziert worden sind. Gemäss Aussagen der Verantwortlichen sind die aktuellen personellen Ressourcen knapp. Gewünscht wären zusätzlich ca. zehn Vollzeitstellen, unter anderem damit auch präventive Aufgaben erfüllt werden könnten.

Die Schliessung der Polizeiposten Urnäsch, Walzenhausen und Speicher hat zu einer Konzentration der Kräfte geführt. Dies ermöglicht laut Aussagen der Gesprächspartner einen flexibleren Einsatz der Polizeikräfte. Verblieben sind je ein Posten im Vorder-, Mittel- und Hinterland.

IT-Infrastruktur

Die IT-Umgebung der Kantonspolizei mit rund 120 Applikationen stellt hohe Anforderungen und wird von der AR Informatik AG (ARI) betrieben. Zur Bewältigung der Herausforderungen stellt die ARI drei auf die Kantonspolizei spezialisierte Mitarbeitende zur Verfügung (300 Stellenprozente), die ihren Arbeitsplatz zukünftig im Polizeigebäude (Zeughaus Herisau) haben. Die drei bei der ARI angestellten Mitarbeitenden arbeiten ausschliesslich für die Kantonspolizei.

Vor knapp zwei Jahren wurde das Softwaretool «myABI» angeschafft, mit dem bereits 18 Kantone arbeiten. Ziel dieses Tools ist eine Effizienzsteigerung im administrativen Bereich. Wohl funktioniert das mobile Arbeiten mit myABI im Büro, im Feld zeigten sich im letzten Jahr jedoch grosse Schwierigkeiten. Lange Aufstartzeiten, Systemabstürze, Datenverluste sowie fehlende Druckerkompatibilität sind nur ein paar Stichworte. In mehreren Kantonen läuft dasselbe System nach Anfangsschwierigkeiten seit geraumer Zeit gut. Nach mehrmaligen Interventionen der Verantwortlichen der Kantonspolizei und des Vorstehers des DIS ist mit Hochdruck an der Behebung der Mängel gearbeitet worden. Die Verantwortlichen der ARI gestehen ein, die Dimension der Probleme unterschätzt und zu lange abgewartet zu haben. Im Januar 2023 hat eine erneute Testserie stattgefunden, die laut Aussagen der ARI und der Kantonspolizei äusserst erfolgreich verlaufen ist. Die Kantonspolizei ist optimistisch, dass zeitnah ein wirklich gutes Werkzeug zur Verfügung steht, das die Frontarbeit enorm erleichtern wird.

Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpers und der Staatsanwaltschaft

Laut Aussagen wird die Zusammenarbeit der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden mit den umliegenden Polizeikörpers und der Staatsanwaltschaft als unkompliziert und gut bezeichnet. Bei der Staatsanwaltschaft ist der Wandel der letzten zwei bis drei Jahre spürbar und die gegenseitige Unterstützung merklich besser geworden. Das Fachwissen im Cyberbereich ist mit der neuen Generation von Staatsanwälten deutlich gestiegen. Die Anzahl der Aufträge der Staatsanwaltschaft an die Polizei hat sich im Vergleich zu früher erhöht und die Aufträge sind konkreter formuliert.

Beurteilung

Herausforderungen im polizeilichen Alltag

Die GPK erwartet, dass die Kantonspolizei laufend gesellschaftliche Entwicklungen aufnimmt, ihre Arbeit entsprechend anpasst, den Einsatz der Ressourcen priorisiert und dies gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert und erläutert.

Polizeigesetz

Das Polizeigesetz ist zurzeit in der Vernehmlassung. Die grosse zeitliche Verzögerung ist zwar teilweise erklärbar, führte aber dazu, dass gewisse polizeiliche Interventionen wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage nicht ausgeführt werden konnten. Gerade im Bereich des Bedrohungsmanagements braucht die Polizei dringend die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, um handlungsfähig zu bleiben. Die GPK erwartet die zügige Behandlung des Gesetzes.

Organisation / Personalressourcen

Die personellen Ressourcen bei der Kantonspolizei sind knapp. Dies verlangt vom Kader eine hohe Sensibilität, die Prioritäten richtig zu setzen und pragmatische Ansätze zu verfolgen. Der Regierungsrat hat zu prüfen, ob mit den vorhandenen Ressourcen der gesetzliche Auftrag, der auch die Prävention einschliesst, erfüllt werden kann.

IT-Infrastruktur

Die GPK stellt fest, dass die Kantonspolizei mit ihrer Infrastruktur zufrieden ist. Die Ausrüstung ist insgesamt zeitgemäss und mit den umliegenden Kantonen abgestimmt. Die Einführung der myABI-Software dauerte deutlich zu lange. Für die GPK ist nicht nachvollziehbar, weshalb die ARI, die für das Funktionieren des Systems zuständig ist, nicht schneller auf die Beanstandung der Kantonspolizei reagiert hat. Die GPK stellt sich ausserdem die Frage, ob die ARI über den Grundbedarf hinaus der Aufgabe eines Systembetreibers spezialisierter Applikationen gerecht werden kann.

Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpers und der Staatsanwaltschaft

Die GPK stellt erfreut fest, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren verbessert hat.

3.6 Amt für Justizvollzug / Strafanstalt Gmünden

Einleitung

Mit der Schaffung des Amts für Justizvollzug per 1. Januar 2022 hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden als letzter Kanton in der Ostschweiz eine Amtsstruktur für diese Aufgabe geschaffen. Bis anhin lag die Bearbeitung des Justizvollzuges beim Departementssekretariat resp. Rechtsdienst im DIS. Das neue Amt ist für den Vollzug der Strafurteile verantwortlich und setzt somit die strafrechtlichen Sanktionen um. Zudem fungiert das Amt als kantonale Koordinationsstelle für das Strafregister.

Im ersten Teil wird der Frage nachgegangen, wie der Departementsvorsteher die Aufsicht über das Amt für Justizvollzug wahrnimmt und ob die Prozesse zweck- und rechtmässig ablaufen. Der zweite Teil der Prüfung beschäftigt sich mit der Strafanstalt Gmünden, die neu dem Amt für Justizvollzug unterstellt ist.

Im September 2022 wurden Gespräche mit dem Amtsleiter Justizvollzug sowie der Geschäftsleitung der Strafanstalt Gmünden geführt. Ausserdem sind verschiedene Hinweise aus der Bevölkerung zur Prüfungsthematik eingegangen. Im Weiteren wurde das Thema Justizvollzug und Strafanstalt Gmünden im Jahresgespräch mit dem Departementsvorsteher im Dezember 2022 ausführlich besprochen.

Inzwischen ist bekannt, dass die Direktorin der Strafanstalt Gmünden per 31. Januar 2023 gekündigt und die Institution verlassen hat. Der Regierungsrat hat am 17. Februar 2023 eine Interimsleitung eingesetzt. Im vorliegenden Bericht berücksichtigt die GPK die Vorkommnisse bis und mit Ende 2022.

3.6.1 Amt für Justizvollzug

Sachlage

Konkordat der Ostschweizer Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen

Dem Ostschweizer Konkordat gehören die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, St.Gallen, Graubünden, Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden an. Die beteiligten Kantone informieren sich gegenseitig über bestehende Angebote und den Bedarf im gesamten Bereich des Freiheitsentzugs und stimmen die Angebote soweit möglich und zweckmässig aufeinander ab. Das oberste Organ des Konkordats ist die Strafvollzugskommission, die aus je einem Regierungsratsmitglied der beteiligten Kantone zusammengesetzt ist. Die weiteren zentralen Gremien sind die Konferenz der Leitenden Justizvollzug sowie die Fachkonferenz der Anstaltsleitenden und Einweisungs- und Vollzugsbehörden. Die Leitungspersonen des Kantons Appenzell Ausserrhoden sind in den entsprechenden Gremien vertreten. Es findet ein regelmässiger Austausch statt.

Die Strafanstalt Gmünden gehört mit ca. 3 % des gesamten Platzangebotes (Kapazität: 62 Plätze) zu den kleinen Anstalten im Konkordat. Die finanzielle Entschädigung der Strafanstalt erfolgt nach Tarifen des Ostschweizer Konkordats. Jedes Gefängnis im Konkordat wird zu den gleichen Ansätzen entschädigt, es besteht somit kein Preiswettbewerb zwischen den Anstalten, sondern ein Leistungs- und Verfügbarkeitswettbewerb.

Das Vollzugsverfahren

Lautet das Gerichtsurteil auf Freiheitsentzug, gelangt dieses direkt von den Gerichten an das Amt für Justizvollzug. Wurde die Tat im Kanton Appenzell Ausserrhoden verübt, ist dieser für den Justizvollzug zuständig.

Die Leitung des Amts für Justizvollzug entscheidet, welche Strafanstalt in Sachen Angebot und Therapieleistung für den Vollzug der jeweiligen Strafe geeignet ist. Dies ist abhängig von der Verfügbarkeit von Plätzen, den geeigneten Therapieangeboten sowie weiteren Leistungsmöglichkeiten (z.B. Arbeitsangebote im Vollzug) innerhalb des Konkordats. Ebenfalls entscheidet der Amtsleiter über einen offenen oder geschlossenen Vollzug. Nach Möglichkeit wird die kantonseigene Anstalt bevorzugt. Die Kriterien für offenen oder geschlossenen Vollzug sind in den Richtlinien zum risikoorientierten Sanktionsvollzug festgehalten.

Rechtsmittel während der Haftzeit

Verstösst eine inhaftierte Person gegen die Hausordnung, spricht die Anstaltsleitung nach der Rapportierung eine Sanktion aus. Jede Disziplinarverfügung beinhaltet eine Rechtsmittelbelehrung. Die inhaftierte Person kann gegen die Verfügung Rekurs beim Rechtsdienst des DIS einlegen. Gesuche für Ausgang oder Urlaub werden vom Amt für Justizvollzug des einweisenden Kantons bearbeitet. Rekurse gegen eine Ablehnung eines Ausgangs oder Urlaubs können beim zuständigen Departement des jeweiligen Kantons eingereicht werden.

Gegen die Haftbedingungen der Strafanstalt kann eine Aufsichtsbeschwerde beim DIS eingereicht werden. Auf Wunsch unterstützt der gefängnisinterne Sozialdienst die inhaftierten Personen bei der Formulierung der Beschwerde. Die Anstaltsleitung kann zur Aufsichtsbeschwerde Stellung beziehen, den Entscheid fällt das DIS. Gegen diesen Entscheid kann wiederum beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde gegen das DIS erhoben werden.

Gesuche um Änderungen im Vollzugsverfahren (z.B. Wechsel vom geschlossenen in den offenen Vollzug) müssen von der inhaftierten Person oder der Anstaltsleitung an das Amt für Justizvollzug des einweisenden Kantons gestellt werden. Rekurse gegen Entscheide des Amts für Justizvollzug müssen erstinstanzlich ebenfalls an das DIS, bzw. bei ausserkantonale Eingewiesenen an das zuständige Departement des jeweiligen Kantons gerichtet werden.

Der gefängniseigene Sozialdienst kann bei gewissen rechtlichen Fragen Auskunft geben und klärt ab, ob eine Möglichkeit für kostenlose rechtliche Unterstützung besteht, wenn die Person gegen einen Entscheid oder eine Verfügung gerichtlich vorgehen will. Die inhaftierten Personen können sich aber auch schriftlich direkt an das Gericht wenden und um unentgeltliche Rechtshilfe bitten.

Im Jahr 2022 wurden 233 Disziplinarverfügungen (Verstösse gegen die Hausordnung) erlassen. Beim DIS sind im Jahr 2022 sieben Rekurse gegen Disziplinarverfügungen der Strafanstalt Gmünd sowie zwei Aufsichtsbeschwerden gegen die Haftbedingungen eingegangen. Fünf Rekurse und zwei Aufsichtsbeschwerden wurden abgewiesen, zwei Rekurse sind noch hängig. Zu ausserkantonalen Beschwerden liegen dem Amt für Justizvollzug keine Zahlen vor.

Aufsicht

Die Aufsicht über das Amt für Justizvollzug sowie die personelle Führung der Anstaltsleitung liegt direkt beim zuständigen Departementsvorsteher. Das Amt für Justizvollzug übt in seinem Auftrag die fachliche Aufsicht über die Strafanstalt Gmünd aus.

Beurteilung

Der Departementsvorsteher nimmt die Aufsicht im Justizvollzug wahr. Das Amt für Justizvollzug hat sich zweckmässig und gemäss gesetzlichen Vorgaben aufgestellt. Die GPK stellt fest, dass sich mit der Schaffung eines eigenen Amtes für Justizvollzug die Verantwortlichkeiten und Führungsstrukturen geklärt haben. Dies begrüsst die GPK. Die Aufgabenentflechtung konnte allerdings nur bedingt umgesetzt werden, da im Jahr 2022 aufgrund der herausfordernden Umstände in der Strafanstalt Gmünd ein intensiver Austausch notwendig war.

Trotz der gesetzlichen und organisatorischen Anpassungen lastet viel Verantwortung auf einzelnen Personen. Insbesondere das Spannungsfeld Sicherheit vs. Freiheit/Resozialisierung ist für die Leitung Justizvollzug trotz Entscheidungsrichtlinien der Konkordate eine Belastung.

Das Amt für Justizvollzug ist mit der Neuorganisation gleichzeitig Zuweiser und Aufsichtsstelle für die kantonale Strafanstalt Gmünd geworden. Damit entstehen klassische Zielkonflikte. Bis anhin hat es keinen Anlass gegeben, die Doppelrolle des Amtes für Justizvollzug zu hinterfragen und zu entflechten. Längerfristig müsste geprüft werden, ob die beiden Rollen von Zuweisung und Aufsicht innerhalb des DIS personell getrennt werden können.

Die GPK begrüsst, dass das Ostschweizer Konkordat ein Pilotprojekt für eine unabhängige Rechtsberatungs- bzw. Ombudsstelle für Inhaftierte des Justizvollzugs in Zürich lanciert hat.

3.6.2 Strafanstalt Gmünden

Sachlage

Infrastruktur

Im Jahr 2016 erfolgte mit einem Containeranbau eine provisorische Erhöhung der Kapazitäten im geschlossenen Vollzug um vier Plätze auf total neun Plätze für eine geplante Dauer von vier Jahren. Ziel war es, diese Container bis zur Erstellung eines Erweiterungsbaus in Betrieb zu behalten. Heute befinden sich in den provisorischen Containern immer noch vier Zellen, ein Büro für den gefängnisinternen Sozialdienst sowie ein Arbeitsplatz für Inhaftierte.

Die in früheren Berichten dokumentierten Sicherheitsmängel hinsichtlich Überwachung und Schliessungskonzepte wurden im Rahmen der Möglichkeiten der vorhandenen Infrastruktur behoben. Die Anstaltsleitung hat laufend Administrationsräumlichkeiten zu Gunsten der Aufnahme von weiteren Inhaftierten umgenutzt bzw. verlegt oder verdichtet. Im Zuge von Umbau- und Renovationsarbeiten hat die Strafanstalt Eigenleistungen mit inhaftierten Personen und Arbeitsagogen im Rahmen von ca. 200'000 Franken erbracht.

Das Gefängnis Gmünden hat in den letzten Jahren einen starken Wandel in Bezug auf inhaftierte Personen und die Form des Vollzugs durchgemacht. Inzwischen werden deutlich mehr Frauen in den Vollzug aufgenommen als noch vor einigen Jahren. Die geschlechtliche Trennung der Inhaftierten zieht entsprechend laufend bauliche Veränderungen und Betreuungsanforderungen nach sich.

Gleichzeitig wurde das Arbeitsangebot für die Inhaftierten stark angepasst. Schreinerei, Metallbearbeitung, Gärtnerei und Assemblierarbeiten etc. wurden ausgebaut, um den Inhaftierten Beschäftigung und Struktur zu geben. Die Betreuungsphilosophie wurde im offenen Vollzug nochmals gelockert, zum Beispiel bewegen sich Inhaftierte ohne Aufsicht zwischen der Anstalt und ihren Arbeitsplätzen auf dem Gelände. Im Zuge dieser Änderungen wurde zulasten des Sportplatzes ein grosser Garten zur Selbstversorgung angelegt.

In verschiedenen Medienberichten wurde die Strafanstalt Gmünden unter den Aspekten Sicherheit und zeitgemässe Infrastruktur immer wieder thematisiert. Im Sommer 2022 hat der zuständige Departementsvorsteher auf Anfrage eines Medienschaffenden Einblick in die Strafanstalt gewährt. Die medial bemängelten Zustände betreffen insbesondere den Teil des geschlossenen Spezialvollzugs (Container) und den Dachstock des Frauenvollzugs.

Trotz der Schwächen im Infrastrukturbereich ist die Strafanstalt Gmünden im Vergleich zu anderen Anstalten des Konkordats nach wie vor eine Anstalt mit leicht überdurchschnittlicher Auslastung. Für Spezialbetreuungen, Auszeiten und letzte Chancen beherbergt das Gefängnis Inhaftierte nicht nur aus dem Ostschweizer Konkordat, sondern aus der ganzen Schweiz.

Neubauprojekt

Das im Jahr 2021 über einen Architekturwettbewerb erkorene Siegerprojekt einer neuen Gefängnisanstalt wurde in der Zwischenzeit vom Regierungsrat sistiert. Eine neue Auslegeordnung mit Bedürfnisermittlung über verschiedene interkantonale Strafkongordate hinweg hat den Regierungsrat veranlasst, das Neubauprojekt Gmünden inkl. Strassenverkehrsamt und der regionalen Verkehrspolizei nochmals aufzuschieben. Der Abschlussbericht zur Auslegeordnung liegt im Entwurf vor, ein Entscheid des Regierungsrates über das weitere Vorgehen ist zum Zeitpunkt der Berichtserstattung noch ausstehend.

Personelle Situation

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Fluktuationsrate der Strafanstalt Gmünden der letzten fünf Jahre auf:

	Bestand	Austritte	Fluktuation
2018	30	14	47 %
2019	30	6	20 %
2020	30	6	20 %
2021	27	7	26 %
2022	25	17	68 %

Im Laufe des Jahres 2022 musste erneut eine hohe Anzahl von Kündigungen (17) verzeichnet werden. Laut Aussagen konnte auch dank dem Einkauf von externen Dienstleistungen der Betrieb aufrechterhalten und der Bestand mit 25 Angestellten konsolidiert werden. Im internen Vergleich mit anderen Verwaltungseinheiten weist die Strafanstalt die höchste Fluktuationsrate aus. Die Wahrnehmung der Personalproblematik unterscheidet sich je nach Perspektive. Während die Anstaltsleitung die Veränderung in der Ausrichtung des Gefängnisses, die generelle Arbeitsmarktsituation sowie die infrastrukturellen Herausforderungen als Gründe nennt, verweisen ehemalige Angestellte in Leserbriefen sowie in direkten Hinweisen an die GPK auf eklatante Führungsprobleme. Aufgrund der schwierigen Situation hat der zuständige Departementsvorsteher im Laufe des ersten Halbjahres 2022 ein Führungscoaching veranlasst.

Globalbudget

Hinsichtlich der Anwendung des Instruments Globalbudget wurden in den Gesprächen zum Teil völlig gegensätzliche Wahrnehmungen geäußert. Während die Anstaltsleitung sich verpflichtet fühlte, jede ausserordentliche Ausgabe vom zuständigen Departementsvorsteher bewilligen zu lassen, erwartete dieser, dass die Anstaltsleitung ihre unternehmerischen Freiheiten innerhalb der kreditrechtlichen Kompetenzen bis 100'000 Franken nutzt. Die jährlich vom Kantonsrat zu verabschiedenden finanziellen Ziele wurden aus Sicht der Anstaltsleitung vom Amt für Finanzen vorgegeben und waren aus ihrer Sicht nicht zu hinterfragen. Der Regierungsrat sieht hingegen die Anstaltsleitung oder auch den Kantonsrat in der Pflicht, Kosten- oder Ertragsziele falls notwendig anzupassen.

Die Planungszahlen des Globalbudgets seit 2016 präsentieren sich wie folgt:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entgelte	4'736	4'973	4'975	4'975	5'700	5'885	5'900
Erlöse aus Verkäufen	1'030	800	800	800	782	558	550
Verschiedene Erträge	127	145	145	149	165	165	165
Personalaufwand	2'856	2'923	2'923	2'923	3'547	3'738	3'707
Mietaufwand	690	696	698	698	692	500	500
übriger Sachaufwand	1'701	1'604	1'604	1'604	1'708	1'670	1'708
Finanzüberschuss	646	694	696	700	700	700	700

Auffallend ist die Konstanz einzelner Positionen im Voranschlag (Entgelte, Personalaufwand 2018 und 2019, übriger Sachaufwand 2017–2019). Ein auf die einzelnen Ertrags- und Kostenpositionen abgestimmter Rechnungsvergleich zum Voranschlag wurde dem Kantonsrat nicht zur Verfügung gestellt.

Trotz grossen Abweichungen zwischen Staatsrechnung und Voranschlag auf Ebene «Finanzüberschuss» in den Jahren 2017 (+ Fr. 550'000.—) und 2018 (+ Fr. 672'000.—) wurden für die Folgejahre weder Erträge noch Kosten neu budgetiert, bzw. das Vorjahresbudget wurde jeweils als neuer Voranschlag übernommen.

Beurteilung

Infrastruktur / Neubauprojekt

Das Aufschieben des Neubauprojekts akzentuiert die baulichen Mängel insbesondere im Bereich des geschlossenen Spezialvollzugs, welcher mit der Containerergänzung eigentlich nur als Provisorium für einen Zeitraum von vier Jahren (bis 2019) angelegt wurde.

Die GPK stellt fest, dass die Anstaltsleitung viele bauliche Veränderungen zu Gunsten der Inhaftierten realisiert hat. Ob die baulichen Veränderungen und Mängel einen direkten Einfluss auf die hohe Fluktuationsrate der Mitarbeitenden haben, kann die GPK nicht abschliessend beurteilen. Die immer wieder verzögerte Entscheidung für einen Neubau oder umfassende Renovationen haben mit Blick auf eine veraltete Infrastruktur viele Probleme in der Strafanstalt Gmünden verschärft und einen klassischen Zielkonflikt zwischen finanziellen Zielen, zu erfüllenden Aufgaben und Vollzugsansprüchen provoziert. Dieser Zielkonflikt kann nur aufgelöst werden, indem provisorische Strukturen (z.B. Container), Vollzugsarten oder Auslastungsanforderungen angepasst werden. Solange aus strategischer Sicht an den Zielen eines positiven finanziellen Ergebnisses und der Aufrechterhaltung der Auslastung in den offenen und geschlossenen Vollzugsarten festgehalten wird, ist ohne Neu-/Umbau auch mit einer neuen Gefängnisleitung kaum Entspannung zu erwarten.

Personelle Situation

Die GPK stellt fest, dass der Departementsvorsteher die Aufsicht und die personelle Führungsverantwortung im Jahr 2022 wahrgenommen hat. Nimmt man die aus den Vorjahren von StwK und GPK gemachten Hinweise ernst, dann muss sich der Regierungsrat die Frage stellen lassen, ob er mit Blick auf die Personalsituation und die Führung der Anstalt zu spät gehandelt habe.

Globalbudget

Die unterschiedlichen Haltungen und der Umgang mit dem Werkzeug Globalbudget zwischen strategischer und operativer Ebene werden aufgrund der geführten Interviews offensichtlich und das seit mehreren Jahren. Auch der Kantonsrat hat sich bei der Verabschiedung des Globalbudgets immer wieder schwer getan. Die GPK kann nicht beurteilen, ob sich die Anstaltsleitung an impliziten Erwartungen zur Gewinnerreichung orientiert hat, um den Neubaumentscheid positiv zu beeinflussen. Wichtig ist für die GPK, dass mit der neuen Anstaltsleitung ein gemeinsames Verständnis im Umgang mit den unternehmerischen Freiheiten im Rahmen der kreditrechtlichen Kompetenzen erarbeitet wird.

Die jährliche finanzielle Berichterstattung ist aus Sicht der GPK ungenügend, da dem Kantonsrat kein realistisches Abbild der tatsächlichen finanziellen Entwicklung vorgelegt wird. Auch wenn ein Betrieb im Globalbudget geführt wird, sollte die finanzielle Aufsicht in einem Mindestmass für den Kantonsrat möglich sein. Aus Sicht der GPK muss der Informationsgehalt des Antrags zum Globalbudget der Strafanstalt Gmünden verbessert werden.

Empfehlung

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, zeitnah eine klare Entscheidung über das Neubauprojekt zu fällen. Unabhängig vom Entscheid muss der Regierungsrat die personelle Situation in der Übergangsphase nachhaltig stabilisieren.

4 Kantonaler Nachrichtendienst

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) regelt der Gesetzgeber die Aufsicht über die kantonalen Nachrichtendienste explizit auf Gesetzesstufe. Zudem stellt er auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen an die Kantonalen Dienstaufsichtsorgane (KDAO).

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

Vor diesem Hintergrund hat die GPK erneut den Visitationsbericht des Polizeikommandanten vom 22. Juni 2022 sowie den kantonalen Lagebericht Appenzell Ausserrhoden 2022 vom 3. Februar 2023 eingesehen. Die vom Bundesnachrichtendienst gestellten Beobachtungsaufträge wurden durchgeführt und es wurde festgestellt, dass sich die Bedrohungslage in den verschiedenen Bereichen im Vergleich zum letzten Jahr kaum verändert hat.

5 Justizaufsicht

5.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht beaufsichtigt die Verwaltungstätigkeit der in der Justiz tätigen Behörden nach den Gesichtspunkten der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung gilt ausschliesslich der Organisation der Rechtspflege.

Die Kommission traf sich im Berichtsjahr zu vier Sitzungen und führte neben den Gesprächen mit dem Obergerichtspräsidenten und dem -vizepräsidenten, sowie dem Datenschutz-Kontrollorgan ein ausführliches Gespräch mit der neuen Präsidentin der 3. Abteilung des Kantonsgerichts.

5.2 Kantonsgericht / Obergericht

Nachdem die Subkommission Justizaufsicht im Jahr 2021 im Rahmen einer Visitation das Kantonsgericht detailliert geprüft hat, beschränkte sie sich im Jahr 2022 auf eine Nachprüfung mit Fokus auf die damals festgestellten Herausforderungen, wie Geschäftslast und personelle Ausstattung.

Gemäss Geschäftsbericht des Obergerichts und Aussagen ist die Geschäftslast beim Kantonsgericht konstant hoch, in gewissen Gebieten (z.B. Zwangsmassnahmenverfahren) haben sich die Eingänge deutlich erhöht. Da alle drei Präsidien seit 1. Januar 2022 wieder besetzt sind und die neue Präsidentin für die Einarbeitung ein grosses (Zusatz-)Engagement leistete, konnten die Pendenzen im Rahmen gehalten werden. Die Präsidien des Kantonsgerichts bearbeiten als Vorsitzende der Abteilungen und als Einzelrichterinnen und Einzelrichter Fälle aus sehr unterschiedlichen Rechtsgebieten. Die Zuteilung der Eingänge erfolgt chronologisch und nach Rechtsgebiet aufgeteilt, sodass die drei Präsidien anzahlmässig und inhaltlich in etwa gleich belastet sind. Diese Praxis habe sich bewährt und garantiere am besten eine faire Aufteilung.

Die Personalressourcen beim Kantonsgericht werden von Seiten des Obergerichts als auch des Kantonsgerichts übereinstimmend als knapp genügend eingeschätzt.

Beim Obergericht zeigt sich die Geschäftslast je nach Abteilung unterschiedlich. Auffällig ist die Verdoppelung der Straffälle in der 1. Abteilung und die Erhöhung der Eingänge bei den Einzelrichterfällen. Nach wie vor bearbeiten der Präsident und der Vizepräsident alle Rechtsgebiete im Privatrecht und öffentlichen Recht.

Die Ressourcensituation bei den Mitarbeitenden des Obergerichts ist – nach übereinstimmenden Aussagen – «nicht luxuriös». Es soll jedoch die Wirkung der Reorganisation der Gerichtskanzlei und die Entlastung durch die zusätzliche Gerichtsschreiberin (50 %) abgewartet werden, um eine seriöse Beurteilung vorzunehmen und Überlegungen zur Neuzuteilung von Aufgaben anzustellen.

Im Jahr 2022 hat sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern des Büros, der Kommission Inneres und Sicherheit sowie der GPK, unter anderem mit der Organisation der Gerichte (insbesondere des Obergerichts) befasst. Sie kam dabei zur Empfehlung, die Gerichte sollten die Schaffung eines Generalsekretariats prüfen, um Unterstützung beim Management (verschiedene Informatikprojekte, Personalwesen etc.) zu erhalten.

Die Aufsicht des Obergerichts über das Kantonsgericht wird nach wie vor informell gehandhabt. Sowohl der Obergerichtspräsident als auch der Obergerichtsvizepräsident führen punktuell Gespräche mit den Präsidien des Kantonsgerichts oder anderen Mitarbeitenden. Institutionalisierte Aufsichtsgespräche finden nicht statt.

Zur Zusammenarbeit der Gerichte mit der Staatsanwaltschaft bzw. zu deren Arbeit äussern sich alle Befragten positiv. Es wird festgestellt, dass bei der Staatsanwaltschaft deutlich mehr Ressourcen zur Verfügung stehen und mehr Wissen vorhanden ist (z.B. im Bereich Cyberkriminalität oder Sexualstrafrecht). Diese Veränderungen seien unter anderem ein Grund für die deutlich gestiegene Anzahl Strafrechtsfälle, deren Bearbeitung zum Teil hochkomplex sei.

Beurteilung

Das rechtliche Spektrum der Fälle beim Kantonsgericht und vor allem beim Obergericht ist sehr breit. Eine Spezialisierung der Präsidien könnte sich nach Ansicht der GPK entlastend auswirken, da keine umfassende Einarbeitung in alle Rechtsgebiete nötig wäre. Die Spezialisierung der Präsidien wird aber vor allem mit dem Argument der gleichmässigen Verteilung auf die drei bzw. zwei Präsidien und der gegenseitigen Stellvertretung zurzeit eher abgelehnt. Die GPK anerkennt zwar diese Gründe, begrüsst aber ausdrücklich eine vertiefte Weiterführung dieser Diskussion.

Die GPK beurteilt die Personalressourcen des Kantons- und Obergerichts als knapp genügend. Sobald Ausfälle zu verzeichnen sind oder sich Anstellungen als fachlich nicht geeignet erweisen, treten Engpässe auf. Der Mangel an Fachkräften erschwert die Rekrutierung von geeigneten Personen auch bei den Gerichten. Die GPK erwartet, dass die Ressourcensituation beobachtet wird und nötige Schritte rechtzeitig eingeleitet werden.

Im Gespräch wurde erneut die informelle Führungs- und Aufsichtskultur bei den Gerichten angesprochen. Diese funktioniert grundsätzlich zur Zufriedenheit der Beteiligten. Die GPK fragt sich jedoch, ob angesichts der Grösse und wachsenden Komplexität der Gerichtsstrukturen auch in diesem Bereich neue Lösungen gesucht werden müssten. Die GPK begrüsst ausdrücklich, dass sich sowohl der Obergerichtspräsident als auch der Obergerichtsvizepräsident aufgrund der wachsenden Herausforderungen (Informatik, Finanzen, Personalführung etc.) gegenüber den Vorschlägen der Arbeitsgruppe offen zeigen und bereit sind, neue Ansätze in der Organisation zu prüfen. Die GPK erwartet, dass die Diskussionen weitergeführt werden.

Fazit

Die GPK beurteilt die Organisation der Gerichte als sinnvoll und pragmatisch, begrüsst jedoch, dass für die anstehenden Herausforderungen neue Lösungsansätze diskutiert werden.

5.3 Kommentar zum Geschäftsbericht 2022 des Obergerichts

Die Subkommission Justizaufsicht hat den Geschäftsbericht des Obergerichts mit dem Obergerichtspräsidenten Walter Kobler und dem Vizepräsidenten Manuel Hüsler besprochen. Der Bericht erscheint zum zweiten Mal in neuer, optisch ansprechender Gestaltung. Er enthält die nötigen Informationen und erfüllt die Anforderungen an die Rechenschaftslegung gegenüber dem Kantonsrat.

Diverse Detailfragen der Subkommission zum Geschäftsbericht konnten im Gespräch geklärt werden. So wurde unter anderem die hohe Anzahl Strafrechtsfälle und deren teilweise lange Bearbeitungszeiten, der grosse Aufwand bei der Bearbeitung von strittigen Scheidungsfällen, ausgelöst durch die neue Praxis des Bundesgerichts, oder die Beschäftigung der Ämter und der Gerichte mit dem Thema «Staatsverweigerer» thematisiert. Weiter angesprochen wurden die Gründe für die eher hohe Quote von Gutheissungen von Rechtsmitteln gegenüber Urteilen des Kantonsgerichts (neue Fakten, Veränderung der Verhältnisse in der Zwischenzeit etc.) und die Anpassung der Besoldungsverordnung für die gerichtlichen Organe aufgrund des Weggangs eines Vermittlers.

Insgesamt beurteilt die GPK die Arbeit der Gerichte und Schlichtungsbehörden in Appenzell Ausserrhoden aufgrund des Pendenzenstandes, der (zeitlichen) Erledigung von Pendenzen und der Quote ergriffener bzw. gutgeheissener Rechtsmittel gegen Entscheide als gut.

6 Datenschutz-Kontrollorgan

6.1 Auftrag und Tätigkeit

Die Subkommission Justizaufsicht beaufsichtigt die Tätigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans (DSKO). Die Arbeit des Datenschutzbeauftragten Stefan Gerschwiler basiert auf einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die Subkommission führte auf der Grundlage des Tätigkeitsberichts 2022 ein Gespräch mit dem DSKO.

6.2 Kommentar zum Tätigkeitsbericht 2022 des DSKO

Die Subkommission Justizaufsicht stellt fest, dass der Tätigkeitsbericht 2022 des DSKO umfassend Rechenschaft über dessen Tätigkeit ablegt. Auf Anregung der GPK hat der Datenschutzbeauftragte erstmals eine kleine Statistik über die letzten drei Jahre erstellt. Die Veranschaulichung der Arbeit mit Beispielen begrüsst die GPK sehr.

Während die Anzahl der Beratungen von öffentlichen Organen und Privaten in etwa konstant blieb, hat der Datenschutzbeauftragte erstmals aktiv Kontrollen durchgeführt. Ausserdem arbeitete er in Fachkommissionen mit, gab Stellungnahmen zu Gesetzesprojekten ab und pflegte den Austausch mit anderen Datenschutzbehörden.

Die GPK ist erfreut, dass der Datenschutzbeauftragte im Jahr 2022 mit dem Aufbau einer aktiven Kontrolltätigkeit begann und aus eigener Initiative sechs Kontrollen durchführte. Wie im letzten Jahr angeregt, könnte die Planung der aktiven Kontrollen für das Folgejahr zukünftig veröffentlicht werden.

Die dem DSKO im Voranschlag 2022 zugestandenen Mittel wurden nicht voll ausgeschöpft. Es zeigt sich aber, dass die Erhöhung des Pensums für die Ausweitung der Tätigkeit auf die präventive, aktive Kontrolltätigkeit nötig war.

Bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses ist der Datenschutzbeauftragte nach wie vor offen. Auch auf Ebene der Ostschweizer Kantone wird über andere Zusammenarbeitsformen nachgedacht.

7 Finanzaufsicht

Die Subkommission Finanzaufsicht nimmt im Auftrag der GPK die Oberaufsicht über den Finanzbereich wahr. Die festgelegten Zuständigkeiten im Bereich Finanzen zwischen Subkommission Finanzaufsicht und der Kommission Finanzen haben sich bewährt und wurden unverändert beibehalten.

Die Subkommission Finanzaufsicht ist die Ansprechpartnerin der Finanzkontrolle und beurteilt die Staatsrechnung und die Jahresrechnungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Bezug auf Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Vorgaben. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung.

Gemeinsam mit der Finanzkontrolle besprach die Subkommission Finanzaufsicht an fünf Sitzungen die Prüfberichte aus dem Audit-Turnus, welche Bestandteil des Tätigkeitsberichtes der Finanzkontrolle sind. Die Subkommission Finanzaufsicht prüfte gemeinsam mit der Finanzkontrolle, ob die relevanten Empfehlungen aus den Audit-Turnus-Berichten von den Verwaltungseinheiten umgesetzt worden sind. Die Subkommission Finanzaufsicht nahm von der Umsetzung von Empfehlungen im Berichtsjahr Kenntnis. Sie sieht keinen weiteren Handlungsbedarf.

Aktuell obliegt die Führung der Leitung der Finanzkontrolle dem GPK-Präsidium. Dies erscheint der GPK systemfremd. Die GPK empfiehlt dem Kantonsrat zu prüfen, ob eine analoge Regelung wie bei den gerichtlichen Organen eingeführt werden soll.

Die Subkommission Finanzaufsicht hat folgende Prüfberichte der Finanzkontrolle infolge Überschneidung mit aktuellen und letztjährigen Arbeitsthemen der Gesamt-GPK zur Kenntnis gebracht:

- Prüfbericht Strafanstalt Gmünden zu Sachaufwand und Taxen (vgl. Kapitel 3.6.);
- Prüfbericht Amt für Kultur zu Covid-19 (zum Zeitpunkt des letzten GPK-Berichts noch offen).

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

