



Bericht 2018

der Staatswirtschaftlichen Kommission
an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden



Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK) an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden

1.	Einleitung	4
2.	Prüfziele und Methodik	6
3.	Organisation und Arbeit der StwK	10
3.1.	Zusammenarbeit mit der Finanzkommission und mit der Justizkommission	11
4.	Departementsübergreifende Themen	12
4.1.	Datenschutz	13
4.2.	Strategisches Handeln von Regierung und Verwaltung	15
4.3.	Fachliche und zeitliche Personalressourcen	17
5.	Anregungen, Hinweise und Beschwerden	20
6.	Kantonskanzlei	24
7.	Departemente	28
7.1.	Departement Finanzen	29
7.1.1.	Steuerverwaltung	29
7.1.2.	Auftragsvergabe Hochbau	30
7.2.	Departement Bildung und Kultur	31
7.2.1.	Volksschulgesetzgebung	31
7.2.2.	Amt für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung	32
7.2.3.	Amt für Kultur	33
7.3.	Departement Gesundheit und Soziales	35
7.3.1.	Abteilung Sozialhilfe und Asyl	35
7.3.1.1.	Sozialhilfe	35
7.3.1.2.	Kapazitätsplanung Asylbereich	36
7.3.2.	Abteilung Chancengleichheit	38
7.3.3.	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)	39
7.4.	Departement Bau und Volkswirtschaft	41
7.4.1.	Rechtsverfahren / Rekursentscheide	41
7.4.2.	Kantonale Deponieplanung	42
7.4.3.	Beschaffungswesen Tiefbauamt	43
7.5.	Departement Inneres und Sicherheit	46
7.5.1.	Polizeigesetz	46
7.5.2.	Polizeikorps	46
7.5.3.	Staatsanwaltschaft	47
7.5.4.	Strafanstalt Gmünden	49

1. Einleitung

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Nach Art. 8 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) ist die Staatswirtschaftliche Kommission (StWK) zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der gesamten Staatsverwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Nicht zuständig ist die StWK für das Rechnungswesen sowie die Organisation und die Geschäftsführung der Gerichte.

Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates unterbereitet Ihnen die Staatswirtschaftliche Kommission hiermit den schriftlichen Bericht über ihre Tätigkeit und Resultate der durchgeführten Prüfung im Berichtsjahr 2018.

2. Prüfziele und Methodik

Die StwK prüft im Auftrag des Kantonsrates die Prozesse und Geschäfte von Regierung und Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

Zur Erfüllung ihres Prüfauftrages nutzte die StwK insbesondere folgende Instrumente:

- Beschlüsse des Regierungsrates
- Wortprotokolle des Kantonsrates
- Strukturierte Gespräche mit den Mitgliedern der Regierung und Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Organisationseinheiten der Verwaltung
- Prüfberichte der Finanzkontrolle
- Hinweise aus der Bevölkerung
- Medienmitteilungen der kantonalen Verwaltung
- Medienberichterstattung
- Webseite der kantonalen Verwaltung
- Leistungsvereinbarungen
- Aufgaben- und Finanzplan 2019 - 2021
- Aufgaben- und Finanzplan 2020 - 2022
- Rechenschaftsbericht des Regierungsrates
- Jahresberichte Strafanstalt Gmünden

Für den Bericht wurden Protokolle und Sachverhalte bis Ende Februar 2019 berücksichtigt. Das Berichtsjahr entspricht somit auch dieses Jahr weitgehend dem Kalenderjahr.

Die StwK führte für diesen Bericht insgesamt 19 strukturierte Gespräche. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner waren alle fünf Regierungsräte sowie Mitarbeitende aus allen Departementen. Alle Gespräche wurden protokolliert. Soweit möglich, war die Kommission an den Gesprächen vollzählig anwesend. Diese bewährte Praxis ermöglicht es, verschiedene Perspektiven abzuwägen, um so zu einer fundierten Beurteilung zu gelangen.

Prüfziele und Methodik

Im vorliegenden Bericht behandelt die StwK drei departementsübergreifende Themen. Es sind dies:

- Datenschutz
- Strategisches Handeln von Regierung und Verwaltung
- Personelle und zeitliche Ressourcen

Die StwK prüft und arbeitet die jeweiligen Sachverhalte sorgfältig auf und trianguliert dabei die verschiedenen Hinweise. Die Sachlage wird aufgrund der vorliegenden Fakten beurteilt und gegebenenfalls werden Empfehlungen abgeleitet. Die StwK überprüft nicht systematisch die Erfüllung ihrer Empfehlungen aus den Berichten der Vorjahre. Sie tut dies jedoch dann, wenn seitens des Kantonsrates anlässlich der Berichterstattung ganz konkrete Forderungen gestellt werden. In diesem Zusammenhang ist die StwK der Meinung, dass der Kantonsrat die Analysen und Empfehlungen der StwK vermehrt für seine politische Arbeit nutzen könnte.

Die StwK erhielt uneingeschränkte Einsicht in alle angeforderten Dokumente. Nur in einem Einzelfall war es schwierig, an die entsprechenden Informationen zu kommen. Die StwK bedankt sich bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für die Offenheit, welche sie auch dieses Jahr erfahren durfte.



3. Organisation und Arbeit der StwK

Im Berichtsjahr 2018 gehören der StwK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

- Sittaro-Hartmann Monica, Präsidentin
- Raschle Walter, Vizepräsident
- Balmer Yves Noël
- Hartmann Marcel
- Joos-Baumberger Annette
- Mauch-Züger Heinz
- Wigger Annegret

Die Aktuarin der StwK ist Delia Schmid. Ihr sei an dieser Stelle ein grosser Dank ausgesprochen. Mit grosser Flexibilität und überdurchschnittlichem Engagement unterstützt sie die Kommission in sämtlichen organisatorischen und administrativen Belangen. Sie trägt damit wesentlich zu einer effizienten Arbeitsweise der StwK bei.

3.1. Zusammenarbeit mit der Finanzkommission und mit der Justizkommission

In Art. 10 der Geschäftsordnung des Kantonsrates heisst es:

«Die allgemeine Prüfungskompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission wird durch die Tätigkeit der Finanzkommission nicht berührt.»

Ab Juni 2019 wird mit dem neuen Kantonsratsgesetz die Oberaufsicht über den Staatshaushalt und die Gerichte in die Zuständigkeit der neuen Geschäftsprüfungskommission (GPK) fallen. Somit nutzte die StwK letztmals gezielt die Kompetenzen und das Wissen der beiden anderen Aufsichtskommissionen zur Aufgabenerfüllung. Die Zusammenarbeit mit beiden Kommissionen war durchwegs konstruktiv. Die StwK dankt insbesondere den beiden Präsidenten für die gute Zusammenarbeit.

4. Departements- übergreifende Themen

4.1. Datenschutz

Sachlage

Das kantonale Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, bGS 146.1) dient gemäss Art. 1 dem Schutz der Grundrechte von Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten. Das Datenschutzgesetz definiert in Art. 2 Abs. 3 besonders schützenswerte Personendaten und in Art. 26 bestimmt das Gesetz das Aufsichtsorgan über den Datenschutz. Das kantonale Datenschutz-Kontrollorgan übt die Aufsicht über die Anwendung dieses Gesetzes durch den Kanton, die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten aus.

Neben dem kantonalen Datenschutzgesetz regelt das Datenschutzkonzept den Umgang mit Personendaten. Auch die Informatikweisung dient den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung als Informations- und Regelwerk für den gesetzeskonformen Umgang mit Personendaten.

In der Europäischen Union (EU) trat am 25. Mai 2018 die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in Kraft. Angesprochen auf die neuen Datenschutz-Bestimmungen gemäss DSGVO herrscht bei den Departementsvorstehern, Amts- und Abteilungsleitern teilweise Unsicherheit darüber, was das Gesetz genau verlangt und vor allem ob, wie und zu welchem Zeitpunkt die Verwaltung die gesetzlichen EU-Vorgaben umzusetzen hat.

Die StwK wählte das Thema Datenschutz als departementsübergreifendes Thema und stellte in den Gesprächen mit den Mitgliedern des Regierungsrates und verschiedenen Amts- und Abteilungsleitern Fragen zur Handhabung des Datenschutzes. Ebenfalls führte die StwK ein ausführliches Gespräch mit dem kantonalen Datenschutz-Kontrollorgan und liess sich von der AR-Informatik AG (ARI) Fragen zum Datenschutz beantworten. Die StwK interessierte sich insbesondere für folgende Fragestellungen:

- wie der Datenschutz in der kantonalen Verwaltung geregelt ist,
- welches Verständnis im Umgang mit sensiblen Daten in den Departementen, Ämtern und Abteilungen besteht,
- wer welche Form der Aufsicht über den Datenschutz innehat und
- wie die Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Datenschutz-Kontrollorgan und der ARI funktioniert.

Departementsübergreifende Themen

Beurteilung

Aus Sicht der StwK hat der Schutz von Personendaten ein hohes Gewicht. Dies insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung von Verwaltungsabläufen, die damit verbundene Erhebung von Personendaten, die elektronische Archivierung und den Zugang zu diesen Daten.

Die StwK stellt fest, dass Personendaten in der kantonalen Verwaltung nicht überall mit der gleichen Sorgfalt behandelt werden. So wurde in der Vorarbeit zur Revision des Registergesetzes das Datenschutz-Kontrollorgan nicht frühzeitig genug einbezogen. Dies ist aus Sicht der StwK besonders brisant, da das Registergesetz den direkten Zugang zu sensiblen Personendaten regelt.

Nach Ansicht der StwK ist die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes primär eine Führungsaufgabe der einzelnen Verwaltungseinheiten. Das kantonale Datenschutz-Kontrollorgan kann eine Aufsicht im Arbeitsalltag der Verwaltungseinheiten in der jetzigen Organisationsform nicht wahrnehmen. Im Wissen um das Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Daten und einer pragmatischen Zusammenarbeit muss der Datenschutz dennoch gewährleistet werden.

In der Auswertung der Gespräche stellt die StwK in der Verwaltungsarbeit eine sehr unterschiedlich ausgeprägte Sensibilität beim Schutz der Personendaten sowie bei der Ausübung der Aufsicht der Mitarbeitenden fest. Einzelne Verwaltungseinheiten lassen die Informatikweisung von allen Mitarbeitenden und Lernenden unterzeichnen oder führen zur Sicherstellung des Datenschutzes persönliche Gespräche. Vereinzelt überlegen sich Amtsleiter, verantwortliche Personen für den Datenschutz in ihrem Amt zu bestimmen. Es gibt aber auch Verwaltungseinheiten, in denen der Datenschutz nach Ansicht der Vorgesetzten keine grosse Rolle spielt, da sie nicht mit Personendaten arbeiten. Die StwK stellt weiter fest, dass dem Schutz von digitalisierten Daten im Unterschied zu analogen Daten höhere Beachtung geschenkt wird. Die StwK teilt die Erwartungshaltung des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans, dass dem Datenschutz in der kantonalen Verwaltung vermehrt Beachtung geschenkt wird.

Handlungsbedarf sieht die StwK bei der ARI. Nach Auskunft der AR-Informatik AG werden beispielsweise die Anmeldeprotokolle (logfiles) an der Windows-Domäne derzeit nur eine Woche aufbewahrt. Die StwK ist der Ansicht, die technische Sicherstellung des Datenschutzes müsse verbessert werden. Neben wirkungsvollen Massnahmen im technischen Bereich braucht es für den Schutz der Datensicherheit eine zuständige Person innerhalb der ARI.

Empfehlung

Der Wechsel des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans per Ende der laufenden Amtsperiode ist zu nutzen, damit in Zukunft auch dem technischen Aspekt der Sicherstellung des Datenschutzes besser Rechnung getragen werden kann. Die Basis dafür sieht die StwK in einer klaren Definition der Aufgaben und Kompetenzen des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans. Hierbei ist die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu prüfen.

Bei Gesetzesrevisionen sowie bei der Anschaffung von neuer Software soll der Einbezug des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans jeweils frühzeitig gewährleistet werden.

4.2. Strategisches Handeln von Regierung und Verwaltung**Sachlage**

Gemäss Art. 82 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, bGS 111.1) ist der Regierungsrat die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons. Der planende Auftrag setzt Visionen und Ziele und somit strategisches Handeln voraus. Dieses Bewusstsein und der Wille zum entsprechenden Handeln wurden in der Regierung namentlich im Rahmen der Staatsleitungsreform thematisiert.

Bei der Umsetzung der Staatsleitungsreform (auf Beginn des Amtsjahres 2015) waren die Reduktion des Regierungsgremiums von sieben auf fünf Mitglieder und die Einführung des Vollamtes die wesentlichsten Änderungen. Bereits in der Diskussion zum Entwurf des dafür verantwortlichen Verfassungsartikels zuhanden der Volksabstimmung, löste die Frage zur Anzahl Sitze die meisten Diskussionen aus. Der Regierungsrat beantragte damals anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat die Reduktion auf fünf Mitglieder mit dem Hauptargument, dadurch die Schnittstellen zu reduzieren. Der Regierungsrat machte sich zudem Gedanken darüber, was dies für die Zusammenarbeit zwischen Regierungsrat und Verwaltung bedeutet. Im Wortlaut aus Bericht und Antrag heisst es: «Die Verkleinerung des Kollegiums wird dazu führen, dass stärker zwischen der politisch-strategischen Gesamtführung durch den Regierungsrat und der operativen Führung der Departemente durch die einzelnen Regierungsmitglieder unterschieden werden muss.»¹ Im Rahmen der ersten Lesung zum Thema Sitzreduk-

1 Bericht und Antrag des Regierungsrat zur Teilrevision der Kantonsverfassung vom 05.03.2013

Departementsübergreifende Themen

tion gab der damalige stellvertretende Landammann zu Protokoll: «Gerade auch das mehrmals erwähnte Argument, dass sich die Regierung stärker auf ihre strategischen und planerischen Aufgaben fokussieren muss, würde mit einer Fünfer-Regierung unterstützt und unterstrichen.»²

Berichte und Konzepte setzen in ihrer Erarbeitung eine strategische Planung voraus. Der Regierungsrat hält regelmässig Strategiesitzungen ab. Des Weiteren gibt es Strategiesitzungen mit den Kadermitarbeitenden sowie entsprechende Gefässe innerhalb der Departemente. Übergeordnete Führungsinstrumente wie das Regierungsprogramm oder der 2017 erstmals erstellte Aufgaben- und Finanzplan (AFP) geben der Öffentlichkeit zumindest teilweise Einsicht in die strategischen Überlegungen.

Beurteilung

Für die StwK ist unbestritten, dass die Regierung durch die Staatsleitungsreform und der damit verbundenen Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder näher zusammengerückt ist und die Schnittstellen innerhalb der Verwaltung weniger geworden sind. Die Absicht der Regierung, sich vermehrt mit strategischen Fragestellungen auseinanderzusetzen, konnte nach Ansicht der StwK noch nicht in allen Bereichen umgesetzt werden. Strategisches Handeln und vorausschauendes Denken kommt in gewichtigen Sachgeschäften auf Stufe Regierungsrat und Departemente teilweise zu kurz. Aus Sicht der StwK ist es die Aufgabe der übergeordneten Führung, bei der Erarbeitung von Strategien und Konzepten den Blickwinkel breiter zu fassen und in Varianten zu denken.

Einzelne Regierungsräte lassen sich nach wie vor zu sehr ins operative Geschäft einbinden. Dies erscheint der StwK nicht stufengerecht, da die operative Arbeit die nötigen Freiräume für strategische Überlegungen einschränkt. Verschärft wird dieser Umstand durch Gesetzesvorgaben, die dem Regierungsrat Entscheidungskompetenzen zuweisen, welche auch die operative Ebene übernehmen könnte (z.B. die Genehmigung von Statutenänderungen von Flurgenossenschaften oder die Erteilung bzw. die Entlassung aus dem Landrecht).

² Wortprotokoll des Kantonsrates vom 10.06.2013

Empfehlung

Die StwK empfiehlt dem Regierungsrat, eine Auslegeordnung zu machen, wie die Aufgabe der politisch-strategischen Führung verstärkt wahrgenommen werden kann, und welche operativen Aufgaben an die Verwaltung delegiert werden könnten. Des Weiteren erwartet die StwK, dass bei wichtigen Sachgeschäften bereits zu einem frühen Zeitpunkt vorausschauend und in Varianten gedacht wird.

4.3. Fachliche und zeitliche Personalressourcen**Sachlage**

Als Ressourcen der kantonalen Verwaltung können einerseits die Anzahl der Mitarbeitenden bzw. deren Arbeitspensen, und andererseits deren Qualifikationen in Form von Fachwissen bezeichnet werden. Die StwK machte bereits in früheren Berichten auf die Herausforderungen einer schlanken kantonalen Verwaltung aufmerksam. Im Berichtsjahr 2017 stellte die StwK fest, dass an wesentlichen Stellen personelle Ressourcen nicht wirtschaftlich bzw. nicht verhältnismässig eingesetzt werden oder fachliche Qualifikationen fehlen. Nachfolgend eine Auflistung von Hinweisen auf mangelnde Ressourcen, welche in den Gesprächen mit Regierung und Verwaltung allein im Berichtsjahr 2018 an die StwK herangetragen wurden:

Allgemein:

- Das Landammann-Amt beanspruche den Landammann im Umfang von 20-30%. Diese Zeit fehle ihm für die Führung seines Departements.
- Dem kantonalen Datenschutz-Kontrollorgan fehle hinsichtlich der technischen Anforderungen des Datenschutzes notwendige fachliche Kompetenzen.

Departement Inneres und Sicherheit (DIS):

- Aufgrund der fehlenden Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft bestünde aktuell ein erheblicher Rückstand bei der Bewältigung von Wirtschaftsdelikten.
- Bei der Kantonspolizei würden spezialisierte Mitarbeitende für die Ermittlungsarbeit in Fällen von Wirtschaftskriminalität fehlen.
- Der Stellenetat des Polizeikorps sei für die Erfüllung sämtlicher Aufgaben zu gering.
- Der Strafanstalt Gmünden fehle für einen auf die Resozialisierung ausgelegten Strafvollzug qualifiziertes und fachspezifisches Personal.

Departementsübergreifende Themen

Departement Gesundheit und Soziales (DGS):

- Das Amt für Soziales könne aufgrund fehlender Ressourcen für die Gemeinden keine Weiterbildungs-Veranstaltungen im Bereich der Sozialhilfe mehr durchführen.
- Der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) würden Ressourcen fehlen, um aussergewöhnliche und plötzlich auftauchende Krisen angemessen bewältigen zu können.
- Die juristische Unterstützung im Veterinäramt sei zu gering dotiert.
- Es fehle an Ressourcen, um alle Aufgaben im Bereich Spitalversorgung adäquat zu bearbeiten, insbesondere an der Schnittstelle zum SVAR.

Departement Finanzen (DF):

- Das Projekt Integrierte Steuersoftware Appenzell Ausserrhodens (ISAR) bündle in der Steuerverwaltung viele Ressourcen, welche im Alltagsgeschäft fehlten. Dies habe zu Verzögerungen bei den Veranlagungen geführt.

Departement Bau und Volkswirtschaft (DBV):

- Das Amt für Umwelt könne die Materialmenge (Schüttmass), welche in Deponien abgelagert wird, nicht regelmässig kontrollieren.

Departement Bildung und Kultur (DBK):

- Bedingt durch fehlende zeitliche Ressourcen hätte das Amt für Kultur die Überprüfung des Kulturförderungskonzeptes nicht in der vom Regierungsrat gesetzten Frist erledigen können (März 2018).

Beurteilung

Bereits im Vorjahr thematisierte die StwK in ihrem Bericht den Umgang mit den Personalressourcen. Im Zusammenhang mit zunehmender Aufgabenfülle und -komplexität und wenig Spielraum für Arbeitsteilung ist ein kleiner Kanton in der Prioritätensetzung besonders gefordert. Es bleibt eine wichtige strategische Aufgabe des Regierungsrates, zwischen unverzichtbarer und wünschbarer Aufgabenerfüllung abzuwägen. Würde man alle anstehenden Aufgaben kompromisslos erfüllen, hätte dies eine massive Personalaufstockung und eine erhebliche Steigerung der Personalkosten zur Folge. Für die StwK ist es daher relevant, die bestehenden Personalressourcen so einzusetzen, dass die Aufgabenerfüllung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Wirksamkeit erfolgt. In einzelnen Bereichen stellte die StwK fest, dass wegen fehlenden fachlichen Qualifikationen Aufgaben nicht wirksam bearbeitet werden können.

Die Folge von chronischer personeller Unterbesetzung kann sein, dass der Kanton für die Bewältigung von unverzichtbaren Aufgaben externe Ressourcen einkauft, was ebenfalls Kosten verursacht. Teilweise schränkt auch die geltende kantonale Gesetzgebung die Bereitstellung von fachlichen Ressourcen ein. So schreibt z.B. das noch geltende Polizeigesetz eine kantonale Wohnsitzpflicht für Polizistinnen und Polizisten vor. Dieser Umstand mindert die Chance, genügend qualifizierte Mitarbeitende mit Spezialwissen für Ermittlungen wie beispielsweise im Bereich der Wirtschaftskriminalität zu finden.

5. Anregungen, Hinweise und Beschwerden

Ordnungsgemäss berichtet die StwK über eingegangene Anregungen, Hinweise und Beschwerden.

Beschwerde zur Verfahrensdauer einer Aufsichtsbeschwerde

Bereits im Berichtsjahr 2017 erhielt die StwK eine Beschwerde zur Verfahrensdauer einer Aufsichtsbeschwerde, in welcher es um eine Streitigkeit im Zusammenhang über eine unrechtmässige Erteilung einer Baubewilligung in einer Ausserrhoder Gemeinde ging.

Die Beschwerdeführer erhoben im März 2014 beim Regierungsrat eine Aufsichtsbeschwerde. Sie beantragten die vollumfängliche Prüfung der Umstände rund um die Erteilung der Baubewilligung. Es sei zudem zu prüfen, ob in der vorliegenden Angelegenheit Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch erfüllt seien.

Bis es zum Entscheid des Regierungsrates kam, dauerte das Verfahren insgesamt 41 Monate resp. knapp 3.5 Jahre. Der Regierungsrat leistete der Aufsichtsbeschwerde im Herbst 2017 insofern Folge, als dass die entsprechende Baubewilligung unter Verletzung von Rechtsvorschriften zustande gekommen war. Obwohl der Regierungsrat nicht ausschliessen konnte, dass im Zusammenhang mit der Bewilligung des Baugesuches strafrechtlich relevantes Verhalten vorlag, verzichtete er im Rahmen seines Ermessensspielraumes auf eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft.

Die StwK beschränkt sich in ihrer Beurteilung einzig auf die Verfahrensdauer zur Behandlung der Aufsichtsbeschwerde. Bereits im April 2015 hielt das damalige Departement Bau und Umwelt fest, das bewilligte Bauvorhaben verstosse in mehreren Punkten gegen verschiedene bauliche Vorschriften und im vorliegenden Fall seien die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nicht gegeben. Es ist für die StwK nicht nachvollziehbar, weshalb es daraufhin nochmals 2.5 Jahre dauerte, bis der Regierungsrat einen entsprechenden Entscheid fällte.

Einwände, wie der Umstand, dass es sich bei der Beschwerde um einen sogenannten formlosen Rechtsbehelf handle, welcher grundsätzlich keinen Erledigungsanspruch habe, kann die StwK nicht akzeptieren, zumal das Departement Bau und Umwelt unmittelbar auf die Beschwerde eingetreten ist. Auch die Umstände der Reorganisation der

Anregungen, Hinweise und Beschwerden

Verwaltung, aufgrund derer das entsprechende Dossier mehrfach den Zuständigkeitsbereich wechselte, rechtfertigen die Dauer des Verfahrens aus Sicht der StwK nicht. Sie erachtet die Verfahrensdauer als eindeutig nicht verhältnismässig.

Hinweise aus der Bevölkerung zum Veterinäramt

Seit mehreren Jahren erhält die StwK regelmässig Hinweise, die das Verhalten des Kantonstierarztes in Bezug auf die Verhältnismässigkeit und Rechtmässigkeit in Frage stellen, so auch im Berichtsjahr 2018. Die StwK erhielt dabei Einsicht in ein umfassendes Dossier, welches frühere Hinweise bekräftigen und insbesondere fehlerhaftes und unsorgfältiges Kommunikationsverhalten belegen. Da es sich aber um laufende Verfahren handelt, trat die Kommission nicht auf die Einzelbeschwerde ein. Die grundsätzliche Thematik hingegen verfolgt die StwK mit grosser Besorgnis.

Hinweise zum SVAR

Auch 2018 erhielt die StwK mehrere Meldungen zum SVAR. Dabei ging es insbesondere um operative Angelegenheiten aus dem Tagesgeschäft der Spitäler und den Kommunikationsstil gegenüber den Mitarbeitenden. Die StwK ist die Aufsichtsbehörde über Regierungsrat und Verwaltung, sie hat aber keine direkte Aufsichtsbefugnis über den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung des SVAR.

Hinweise zur Assekuranz

Die StwK erhielt gegen Ende des Berichtsjahres Hinweise, dass die Assekuranz Pikettenschädigungen und Funktionszulagen unter Missachtung der gesetzlichen Vorgaben ausbezahlt haben soll. Inwiefern der Verwaltungsrat und der Regierungsrat ihrer Aufsichtsfunktion nachgekommen sind, konnte die StwK noch nicht prüfen, da der entsprechende Hinweis erst kurz vor Redaktionsschluss des StwK-Berichtes einging. Sie, bzw. die künftige Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates, wird dieses Thema weiterverfolgen.



6. Kantonskanzlei

Abrechnung von Fahrspesen für Kantonsrats-Mitglieder und Verwaltungsangestellte

Sachlage

Kantonsrätinnen und Kantonsräte sowie Mitarbeitende der Verwaltung erhalten Spesen vergütet, so auch Fahrspesen. Die rechtliche Grundlage für die Mitglieder des Kantonsrates bildet Art. 25d der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2):

Art. 25d (Spesen / Reiseentschädigung)

¹ Bei der Verwendung von öffentlichen Verkehrsmitteln werden die Billettkosten (1. Klasse) vergütet.

² Bei der Verwendung von privaten Fahrzeugen werden sämtliche Kosten der Fahrzeugbenützung mit einer pauschalen Kilometerentschädigung nach den Ansätzen, welche für die kantonalen Angestellten gelten, abgegolten. Bei mehr als einer Sitzung am gleichen Tag dürfen für die zweite und jede weitere Sitzung nur die zusätzlich zurückgelegten Kilometer berechnet werden.

Für die kantonalen Angestellten gilt Art. 6 des Reglements über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS, bGS 142.211.1)

Art. 6 (Spesen / Öffentlicher Verkehr)

¹ Für Dienstreisen mit öffentlichen Verkehrsmitteln werden die effektiven Billettkosten vergütet. Bei häufigen Dienstreisen werden zudem die jährlichen Kosten für ein Halbtax-Abonnement entschädigt.

² Den Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheiten und deren Stellvertretungen wird ein Billett 1. Klasse vergütet. Reisen andere Angestellte zusammen mit leitenden Angestellten, wird ihnen ebenfalls ein Billett 1. Klasse vergütet.

Wie die StwK festgestellt hat, können Kantonsräte und Angestellte der Verwaltung, die über ein SBB-Generalabonnement (GA) verfügen, die Billettkosten für eine Dienstreise mit dem GA nicht über die Spesen abrechnen. Dies mit der Begründung, dass dem GA-Besitzer für die Dienstreise keine zusätzlichen Ausgaben entstanden sind und er der Spesenabrechnung kein effektives Billett beilegen kann.

Kantonskanzlei

Beurteilung

Nach Ansicht der StwK ist diese Begründung überholt, da die Kosten für eine Fahrt mit dem öffentlichen Verkehr heutzutage problemlos über die SBB-Webseite eruiert werden können. Wird der öffentliche Verkehr im Zusammenhang mit der Ausübung eines Amtes benutzt, so sind die Mitglieder des Kantonsrates berechtigt, Fahrspesen in Rechnung zu stellen. Fahrspesen fallen auch einer Person an, die ein GA besitzt. Diese Person hat sich möglicherweise für ein GA entschieden, weil sie unter anderem wegen ihrer politischen Tätigkeit oft mit dem Zug unterwegs ist. Gleiches gilt für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung, wenn sie geschäftlich reisen. Wenn die Billettkosten wegen des GAs nicht erstattet werden, kommt es zu dem stossenden Resultat, dass der Kanton von den privat getätigten Ausgaben profitiert. Genau wie einem Autofahrer die gefahrenen Kilometer mit 70 Rp./km entschädigt werden, sollte einem GA-Besitzer aus Sicht der StwK die Billettkosten erstattet werden, wenn jemand im Auftrag des Kantons reist. Der GA-Besitzer geht beim Abonnementkauf genauso wie der Autobesitzer beim Autokauf in Vorleistung.

Die StwK ist der Ansicht, dass die gesetzliche Grundlage im vorliegenden Fall Interpretationsspielraum zulässt. Sie ist daher der Meinung, der Spielraum sollte zu Gunsten der betroffenen Kantonsräte resp. der Mitarbeitenden der Verwaltung ausgelegt werden.

In diesem Sinne erwartet die StwK, dass die Praxis dahingehend geändert wird, damit GA-Besitzer den Autofahrern gegenüber nicht benachteiligt werden. Gegebenenfalls ist die Verordnung zum Kantonsratsgesetz entsprechend anzupassen.



7. Departemente

7.1. Departement Finanzen

7.1.1. Steuerverwaltung

Sachlage

Die StwK prüfte bei der Steuerverwaltung die kantonalen rechtlichen Bestimmungen für Steuererleichterung von juristischen Personen. Art. 67 des Steuergesetzes (StG, bGS 621.11) liefert dafür die Grundlage:

Art. 67 (Steuererleichterung)

¹ Der Regierungsrat kann nach Anhören der betroffenen Gemeinde Unternehmen von juristischen Personen, die neu eröffnet oder wesentlich erweitert werden, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen gewähren, sofern sie dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit ist der Neugründung gleichgestellt.

² Die Steuererleichterungen können jederzeit rückwirkend bis auf den Zeitpunkt der Gewährung widerrufen werden, sofern die Zusicherung der Unternehmung oder die Auflagen des Regierungsrates nicht eingehalten werden.

Gemäss Definition der Steuerverwaltung liegt ein wirtschaftliches Interesse nach Art. 67 Abs. 1 StG dann vor, wenn im Kanton mindestens 20 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. In den vergangenen fünf Jahren haben juristische Personen vier Gesuche um Steuererleichterungen eingereicht, wovon eine gewährt wurde. Die Überprüfung, ob die versprochenen Arbeitsplätze effektiv neu geschaffen wurden, erfolgt aufgrund eines jährlichen Reportings von Seiten der Unternehmung an die Steuerverwaltung.

Beurteilung

Dass in unserem Kanton das wirtschaftliche Interesse mit der Neuschaffung von 20 Arbeitsplätzen nachgewiesen wird, scheint der StwK für die Grösse des Kantons verhältnismässig. Sie ist der Ansicht, der Regierungsrat handle beim Gewähren von Steuererleichterungen sehr zurückhaltend. Der attraktive Steuersatz für juristische Personen ist nach Ansicht der StwK ein weiterer Grund für die geringe Anzahl von Anträgen und Bewilligungen von Steuererleichterungen.

7.1.2. Auftragsvergabe Hochbau

Sachlage

Die StwK überprüfte aufgrund der Vorkommnisse im Kanton Graubünden (illegale Preisabsprachen) die Auftragsvergaben im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich in den Bereichen Hoch- und Tiefbau, hinsichtlich Rechtmässigkeit. Für detaillierte Erläuterungen zum Beschaffungswesen Tiefbau vgl. Kapitel 7.4.3.

Abgesehen von den Rahmenbedingungen des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der kantonalen Verordnung dazu werden vom Amt für Immobilien weitere Entscheidungskriterien in die Auftragsvergaben Hochbau einbezogen, wie z.B. ob der Betrieb Lernende ausbildet oder ob er ökologische Standards beachtet.

Beurteilung

Die StwK stellt fest, dass in der Baubranche im Kanton Appenzell Ausserrhoden aufgrund der geografischen Lage ein aktiver Wettbewerb herrscht. Im Bereich Hochbau erfolgt die Auftragsvergabe gesetzmässig und bei den Verantwortlichen ist die Sensibilität für compliance-gerechtes Verhalten vorhanden.

7.2. Departement Bildung und Kultur

7.2.1. Volksschulgesetzgebung

Sachlage

Die totalrevidierte Volksschulgesetzgebung soll voraussichtlich im Sommer 2022 in Kraft treten, zwei Jahre später als ursprünglich geplant. Der Regierungsrat hat den Zeitplan entsprechend angepasst (AFP 2020-2022). Zur Volksschulgesetzgebung gehören das Gesetz über Schule und Bildung, die entsprechende Verordnung, die Verordnung über die Anstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen und weitere Erlasse. Da diese Gesetzgebung auch Querbezüge zum Personalrecht des Kantons aufweist, ist eine Ausweitung des Projektes auf die gesamte Volksschulgesetzgebung nötig.

Das Gesetzgebungsprojekt wird seit dem 1. März 2018 unter der Leitung der Departementssekretärin und einem Kernteam (Departementsvorsteher, Amts- und Abteilungsleitung) geführt. Auch mit der Kantonskanzlei findet ein Austausch statt.

Die Erarbeitung der Volksschulgesetzgebung soll von einem «Lenkungsausschuss» begleitet werden. Personen, die diesem Ausschuss angehören sollen, wurden unter anderem von der Schulpräsidien-Konferenz bestimmt. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde der «Lenkungsausschuss» weder offiziell eingesetzt noch kennt er seine Aufgaben und Kompetenzen.

Beurteilung

Die StwK erachtet den neu gesetzten Zeitrahmen für die Totalrevision der Volksschulgesetzgebung als realistisch. Für die StwK ist es nachvollziehbar, dass die Volksschulgesetzgebung, welche unter anderem alle Lehrkräfte der Gemeinden und die Schulleitungen betrifft, von politischer Brisanz ist und die Direktbetroffenen bewegt.

Es ist für die StwK jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb das Departement und der Regierungsrat den Umfang der Querbezüge zum Personalrecht erst so spät erkannt haben und die Verzögerung im Gesetzgebungsprozess unter anderem damit erklären. Da die Gesetzgebung die Gemeinden und sehr viele Lehrpersonen direkt betrifft und deren Forderungen schon lange im Raum stehen, ist die Dringlichkeit nach einem zeitgemässen Volksschulgesetz aus Sicht der StwK nach wie vor klar gegeben.

Departement Bildung und Kultur

Dass der «Lenkungsausschuss» offiziell immer noch nicht eingesetzt worden ist, irritiert die StwK. Sie fragt sich, ob der Prozess der Gesetzgebung genügend strukturiert angegangen und nach aussen hin verständlich kommuniziert wird.

Empfehlung

Die StwK erwartet, dass der Regierungsrat umgehend entscheidet, ob der Gesetzgebungsprozess von einem «Lenkungsausschuss» begleitet wird, diesen bestätigt und entsprechend einsetzt. Andernfalls ist der «Lenkungsausschuss» aufzulösen.

7.2.2. Amt für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung

Sachlage

Die Aufgaben des Amtes für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung sind sehr vielfältig und ausserordentlich breit gefächert. Neben verschiedenen Vollzugsaufgaben gehören auch Aufsichtsfunktionen, wie z.B. die Sicherstellung der Lehraufsicht, zum Aufgabenspektrum. Das Amt gliedert sich in die drei Abteilungen Berufsbildung, die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung sowie die Ausbildungs- und Studienbeiträge. Insgesamt arbeiten 13 Personen im Amt und der Amtsleiter ist gleichzeitig Fachstellenleiter der Mittelschulen. Seine Aufgabenpalette ist sehr umfangreich und erfordert neben Führungsqualitäten ein breites Fachwissen.

Das DBK übt gemäss Art. 2 der Verordnung über die Mittel- und Hochschulen (MHV, bGS 413.11) die Aufsicht über die Bildungseinrichtungen aus. Dabei ist gemäss Organisationsreglement des Departements die personelle Aufsicht beim Departementsvorsteher angesiedelt und die fachliche Aufsicht beim Amtsleiter.

Die Aufsicht über die berufliche Grundbildung obliegt gemäss Art. 6 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG zum BBG, bGS 414.11) ebenfalls dem DBK. Dabei wurde die Aufsicht über die Berufsfachschule dem Amtsleiter übertragen. Die regierungsrätlichen Kommissionen für die Mittelschule und die Berufsbildung haben gemäss Gesetz keine Aufsichtsfunktion, sie wirken beratend und unterstützend.

Die Rektoren der Berufsschule und der Kantonsschule sind direkt dem Departementsvorsteher unterstellt. An regelmässigen Departementssitzungen, die dem gegenseitigen Austausch von Informationen, der Kenntnisnahme von Berichten und der Genehmigung von Geschäften dienen, nehmen der Departementsvorsteher, die Departementssekretärin, die Rektoren und die Amtsleitungen teil. Zurzeit wird eine

Auslegeordnung zur Aufsicht über die kantonalen Schulen gemacht, die Ende 2018 vorliegen soll und dann ausgewertet wird.

Beurteilung

Die StWK begrüsst, dass das DBK eine Auslegeordnung zur Aufsicht über die kantonalen Schulen in Auftrag gegeben hat und im Zusammenhang mit dem neuen Kantonsratsgesetz auch die Aufgaben der Kommissionen überdenkt. In ihrer Oberaufsichtsfunktion ist sie an den Erkenntnissen dieser Überprüfung interessiert.

7.2.3. Amt für Kultur

Sachlage

Das Kulturförderungsgesetz, dessen Verordnung und das Kulturkonzept bilden die Grundlage für die Arbeit des Amtes für Kultur. Das Kulturkonzept wurde im Jahre 2007 von einer 30-köpfigen, divers zusammengesetzten Arbeitsgruppe erarbeitet und seither zweimal angepasst. Vor dem pensionsbedingten Austritt der Amtsleiterin im Jahr 2020 soll eine Überprüfung des Konzeptes (inkl. Finanzierung der Kulturförderung) und eine Evaluation der Tätigkeit der Amtsleitung erfolgen.

Das Amt für Kultur ist seit der Reorganisation der Verwaltung im DBK angesiedelt. Seit dem Jahr 2000 musste das Amt mehrmals umziehen, zuletzt im Jahr 2016 nach Trogen. Die langjährige Amtsleiterin erreicht im März 2019 das Pensionsalter. Auf ihren Antrag hat der Regierungsrat entschieden, die Anstellung bis im Juni 2020 zu verlängern, wodurch eine kontinuierliche Übergabe an die Nachfolge ermöglicht werden soll.

Der Regierungsrat und das DBK werden im Kulturbereich von einem fünf- bis siebenköpfigen Kulturrat beraten. Dieser wird vom Regierungsrat gewählt und ist - im Unterschied zu anderen beratenden Kommissionen - nur für eine Dauer von vier Jahren im Amt. Danach wird der Kulturrat personell ausgewechselt. Über Gesuche privater Kulturschaffender bis CHF 5 000 entscheidet das DBK, über höhere Beiträge der Regierungsrat auf Empfehlung des Kulturrates. Alle Vergaben werden im regelmässig erscheinenden Kulturblatt «Obacht Kultur» aufgelistet. Weitere Aufgaben des Kulturrates sind Empfehlungen für die Vergabe des Kulturpreises, Empfehlungen für Strategien und Schwerpunkte der Kulturförderpraxis sowie die Überprüfung der Umsetzung dieser Vorgaben.

Departement Bildung und Kultur

Beurteilung

Das Amt für Kultur arbeitet auf Basis guter gesetzlicher und konzeptioneller Strukturen. Das im Jahr 2007 unter der Leitung der Amtsleiterin breit abgestützt erarbeitete Kulturkonzept wirkte prägend für die Neukonzeption der Kulturförderung im Kanton. Im Spannungsfeld zwischen der Förderung traditioneller und moderner Kultur hat der Kanton in den letzten Jahren Akzente gesetzt und die Vernetzung der verschiedenen Institutionen vorangetrieben.

Nach einer Phase der Pionierarbeit wird die Übergabe der Amtsleitung eine grosse Herausforderung sein. Die StwK begrüsst, dass dies im Departement frühzeitig erkannt wurde und erwartet eine umsichtige Begleitung des Prozesses. Bis zum Wechsel der Amtsleitung sind weitere umfangreiche Arbeiten zu erledigen, wie z.B. die Überprüfung des Kulturkonzeptes und die Evaluation der eigenen Tätigkeit. Die StwK nimmt hier ein grosses Engagement aller Beteiligten wahr.

Der Kulturrat spielt bei der Entscheidung, welche Gesuche finanziell unterstützt werden, eine wichtige Rolle. Seine fachlich vielfältige Zusammensetzung und die kontinuierliche Erneuerung sichern dabei eine unabhängige Beurteilung. Die StwK begrüsst, dass im Kulturblatt «Obacht Kultur» die Fördergelder an private Kulturschaffende vollständig aufgelistet werden. Das sorgt für Transparenz über die Vergabe der finanziellen Mittel.

7.3. Departement Gesundheit und Soziales

7.3.1. Abteilung Sozialhilfe und Asyl

7.3.1.1. Sozialhilfe

Sachlage

Die Tätigkeit der Abteilung Sozialhilfe basiert auf dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG, bGS 851.1). Gemäss Gesetz obliegt dem Kanton unter anderem die Festlegung der Grundsätze der Sozialhilfe und der Aufsicht (Art. 5 Abs. 2 lit. a SHG).

Das DGS ist Rechtsmittelinstanz für Rekurse gegen Verfügungen von Sozialhilfebehörden. Gemäss Ansicht des Departementssekretariates wird durch die Beurteilung der Rekurse auch eine Aufsichtspflicht erfüllt. Wenn sich Sozialhilfebezüger informell an das Departementssekretariat wenden und Mühe mit einem Sozialdienst oder einer Sozialhilfebehörde bekunden, sucht das Departement das Gespräch mit der jeweiligen Gemeinde. Formelle Aufsichtsbeschwerden gab es in den letzten Jahren keine. Eine weitergehende, systematische Prüfung der Sozialdienste und Sozialhilfebehörden sowie deren Fallbearbeitung finden nicht statt.

Die Fachstelle hat den gesetzlichen Auftrag zur Förderung der fachlichen Weiterbildung für Mitarbeitende der Sozialämter (Art. 6 Abs. 2 lit. d SHG). Aus Ressourcengründen wird diese aber kaum mehr wahrgenommen.

Die Entwicklung zeigt einen zunehmenden Beratungsaufwand der kantonalen Fachstelle für die Sozialämter der Gemeinden (aktuell 350 - 400 Beratungen / Jahr). Da die Anfragen sehr viele verschiedene Rechtsbereiche tangieren, erfordert dies zunehmend komplexere Abklärungen. Grundsätzlich verläuft der Trend der Sozialhilfe in Appenzell Ausserrhoden parallel zu den meisten anderen Kantonen. Wie im Bericht des Bundesamtes für Statistik zur wirtschaftlichen Sozialhilfe 2017³ dargelegt, nimmt auch in unserem Kanton die Sozialhilfequote von Personen der Altersgruppe 50+ zu.

3 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.6546136.html>

Departement Gesundheit und Soziales

Beurteilung

Aus Sicht der StwK genügt es nicht, die Aufsicht lediglich über die Behandlung von Rekursen wahrzunehmen.

Den gesetzlich verankerten Weiterbildungsauftrag aus Ressourcengründen zu minimieren, ist für die StwK zwar nachvollziehbar, aber dient nicht der Qualitätssicherung der Sozialhilfe.

Empfehlung

Die StwK empfiehlt dem Departement die heutige Praxis zur Aufsicht zu überdenken. Zudem sind zur Erfüllung des Weiterbildungsauftrages Lösungen zu suchen.

7.3.1.2. Kapazitätsplanung Asylbereich

Sachlage

Die Anzahl der gestellten Asylgesuche in der Schweiz ist seit einigen Jahren rückläufig. Die Asyl-Anerkennungen und vorläufigen Aufnahmen sanken jedoch nicht im selben Verhältnis.

Unter dem Stichwort der «Schwankungstauglichkeit» machen die tieferen Zuweisungszahlen des Bundes eine Anpassung der kantonalen Strukturen notwendig. Mit der Aufhebung des Asylzentrums Landegg ab dem Jahr 2021 entfallen dem Kanton dessen 34 Plätze. Bei der Anpassung der Strukturen muss das ausserordentliche Asyljahr 2015 im Auge behalten werden, als im Zentrum Landegg bis zu 60 Plätze beansprucht wurden.

Aufgrund des hängigen Verfahrens zum geplanten Asylzentrum Sonneblick Walzenhausen suchte der Regierungsrat daher nach möglichen Alternativen. Er beschloss, die kantonseigene Liegenschaft des Wohn- und Pflegezentrums (WPZ) Krombach als mögliche Option parallel zur geplanten Unterkunft Sonneblick zu prüfen.

Das WPZ Krombach mit max. 54 Pflegeplätzen ist seit vielen Jahren Teil des psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden (PZA). Aus strategischen Gründen entschied der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) als Träger im Frühling 2018, den dem WPZ zu Grunde liegenden Leistungsauftrag für spezialisierte psychogeriatrische Pflege und Betreuung per 31. Dezember 2018 zu kündigen. Bereits im Rahmen der Eigergespräche im Herbst 2017 wurde zwischen dem Regierungsrat und dem Verwaltungsrat des SVAR eine Anschlusslösung für das WPZ diskutiert.

Am 16. April 2018 wurden die Bewohnerinnen und Bewohner, deren Angehörige und die Mitarbeitenden über die Auflösung des WPZ orientiert und tags darauf die Öffentlichkeit. Der Lead über die Kommunikation des Entscheides lag beim Verwaltungsrat des SVAR.

Nach der formellen Kündigung des Leistungsauftrages durch den Verwaltungsrat des SVAR thematisierte der Regierungsrat während einer Strategiesitzung die weitere Nutzung des WPZ. Dabei entstand die Idee, das WPZ als kantonales Asylzentrum zu nutzen, weil es sich dabei um eine frei werdende, kantonseigene Liegenschaft handelt. Der Regierungsrat beschloss hohe Geheimhaltung in dieser Sache, da lediglich eine erste Eignungsprüfung des Hauses Krombach 16 als Asylzentrum vorgenommen werden sollte. An der Sitzung vom 6. November 2018 entschied der Regierungsrat, die Nutzung des WPZ als Asylzentrum zu prüfen und legte das Vorgehen zur entsprechenden Kommunikation fest. Er informierte daraufhin persönlich den Gemeindepräsidenten von Herisau sowie die CEO und die Verwaltungsratspräsidentin des SVAR. Am Tag darauf veröffentlichte der Kanton eine Medienmitteilung mit der Botschaft, dass alternativ zum Sonneblick Walzenhausen die Errichtung eines Asylzentrums im Krombach Herisau geprüft werde. Die in der Medienmitteilung bekundete Absicht löste zum Teil heftige Reaktionen bei verschiedenen politischen Vertretern, beim SVAR und in der Bevölkerung aus.

Beurteilung

Die StwK begrüsst das vorausschauende Denken und das strategische Handeln des Regierungsrates hinsichtlich einer langfristigen Planung der notwendigen Infrastruktur im Asylbereich. Sie erachtet die Kommunikation des Regierungsrates als angemessen, insbesondere deshalb, weil es sich nur um eine Prüfung zur Eignung handelt. Die Unsicherheit in der Öffentlichkeit wurde aus Sicht der StwK durch die kontroverse Kommunikation des Regierungsrates und des SVAR verstärkt. Die Unstimmigkeiten in der Kommunikation deuten darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen Regierungsrat, Departement und dem regierungsrätlichen Mitglied im Verwaltungsrat einerseits und dem Verwaltungsrat sowie der Geschäftsleitung des SVARs andererseits nach wie vor nicht reibungslos verläuft.

Empfehlung

Die StwK empfiehlt dem Regierungsrat die wechselseitigen Erwartungen an einen sachgerechten Austausch und die damit zusammenhängende Kommunikation mit dem SVAR zu klären.

7.3.2. Abteilung Chancengleichheit

Sachverhalt

Die Abteilung Chancengleichheit befasst sich mit der Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten, der Chancengleichheit von Frau und Mann, sowie der Familien- und Jugendförderung. Die Abteilung vernetzt die Akteurinnen und Akteure der kantonalen Verwaltung, der Gemeinden und privater Institutionen. Als Kompetenzzentrum informiert sie diese Anspruchsgruppen sowie die Öffentlichkeit über themenspezifische Angebote und Rechtsgrundlagen, und sie unterstützt privates Engagement in den genannten Themenbereichen mit finanziellen Beiträgen und Know-how.

Im Bereich der Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann besteht gemäss Bundes- und Kantonsverfassung ein Auftrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann. Der Gleichstellungsauftrag bezieht sich auf alle Lebensbereiche und richtet sich an alle Stufen des Bundesstaats. Es bedarf Massnahmen, um stereotype Rollenbilder und gesellschaftlich institutionalisierte Verhaltensmuster und damit einhergehende Benachteiligungen zu beseitigen sowie ein Umdenken in der Gesellschaft einzuleiten. Wie der Förderungsauftrag wahrgenommen wird, wird von Verfassung und Gesetz hingegen nicht vorgeschrieben.

Die erwähnten Gesetzes- bzw. Verfassungsbestimmungen räumen der Abteilung Chancengleichheit bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags einen erheblichen Spielraum für dessen Tätigkeit ein. Sobald jedoch zur Aufgabenerfüllung Dritte unterstützt bzw. beauftragt werden, fehlt nach Einschätzung des departementalen Rechtsdienstes eine genügende gesetzliche Grundlage.

Der Regierungsrat hat sich mit dem Regierungsprogramm 2016-2019 zum Ziel gesetzt, attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen zu bieten. Im Familienleitbild legt der Regierungsrat die Ausrichtung und Schwerpunkte der Familienpolitik fest. Es soll dem Regierungsrat, der Verwaltung und insbesondere der Abteilung Chancengleichheit als Referenzrahmen bei der Umsetzung von Zielen und Massnahmen im Bereich der Familienpolitik dienen.

Der Förderungsgrundsatz ist in Bundes- und Kantonsverfassung verankert und wird durch das Regierungsprogramm bzw. das Familienleitbild des Regierungsrates konkretisiert. Darin werden die Ziele des Kantons im Bereich der Förderung von Familien und Jugend festgehalten, ohne allerdings konkrete Massnahmen zu nennen. Diesbezüglich verfügt die Abteilung Chancengleichheit über ein Ermessen, wie sie diese Ziele errei-

chen will. Allerdings sind auch hier nach Meinung des departementalen Rechtsdienstes die rechtlichen Grundlagen zu wenig konkret ausgestaltet, um gestützt darauf Finanzbeiträge zu sprechen.

Beurteilung

Die StwK begrüsst die interne Abklärung der Abteilung Chancengleichheit, inwieweit eine gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der Abteilung im Bereich der Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann und im Bereich der Familien- und Jugendförderung notwendig ist. Es irritiert, dass diese Frage erst jetzt geklärt wird.

Dass die Gesetzesgrundlagen für die Vergabe von finanziellen Unterstützungsbeiträgen fehlen, ist nach Ansicht der StwK problematisch.

Empfehlung

Die StwK empfiehlt die Erarbeitung einer expliziten gesetzlichen Grundlage für die Vergabe von finanziellen Mitteln zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann sowie der Familien- und Jugendförderung.

7.3.3. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Sachlage

Der neue Leiter richtete die KESB nach seinem Amtsantritt im September 2016 neu aus und leitete einen Change-Prozess ein, der auch personelle Fluktuationen zur Folge hatte.

Schon vor dem Amtsantritt des KESB-Leiters hatte das DGS erkannt, dass die KESB zur Sicherstellung des Datenschutzes dringend einen eigenen Empfangsbereich und Besprechungsbüros benötigte, was per 1. Januar 2017 realisiert wurde.

Die KESB ist in ihrer Entscheidungsfindung vom Departement unabhängig. Wird von der KESB eine Massnahme im Kindes- oder Erwachsenenschutz angeordnet, ernennt die Behörde eine geeignete Beistandsperson und umschreibt deren Aufgabenbereiche. Dies kann eine Berufsbeiständin, ein Berufsbeistand oder eine Privatperson sein. Die KESB hat den Auftrag, ihre Massnahmen, die durch die Beistandspersonen vollzogen werden, zu beaufsichtigen. Dies bedeutet konkret, dass die KESB mit den regional unterschiedlich organisierten Beistandschaften zusammenarbeiten muss. Die fachliche Verantwortung für eine sachgerechte Durchführung der Massnahme liegt jedoch bei der KESB.

Departement Gesundheit und Soziales

Der Veränderungsprozess in der Organisation der Behörde brachte amtsintern verbesserte Abläufe und eine transparentere Kommunikation mit den verschiedenen Ansprechpartnern. Die Kommunikation mit den Sozialämtern der Gemeinden wurde verbessert. Die Gemeinden werden nun mittels eines standardisierten Schreibens frühzeitig informiert, welche Massnahme die KESB in einem bestimmten Fall anzuordnen gedenkt, wie lange diese ungefähr dauert und was die mutmasslichen Kostenfolgen sind. Dies wurde von den Sozialämtern der Gemeinden grundsätzlich positiv aufgenommen.

Jede Person kann der Erwachsenenschutzbehörde Meldung erstatten, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint (Art. 443 Abs. 1 ZGB). Die KESB erhält im Schnitt pro Arbeitstag eine Gefährdungsmeldung, Tendenz steigend. Die KESB bestätigt den Eingang der Meldung gegenüber den Meldenden. Rund 60% der darauf folgenden Abklärungen kann die KESB ohne Errichtung einer Massnahme abschliessen, weil entweder eine Lösung auf freiwilliger Basis gefunden werden konnte, sich die Meldung als unbegründet herausstellte oder die KESB örtlich oder sachlich nicht zuständig war.

Beurteilung

Die StwK anerkennt die grossen Anstrengungen, welche die KESB vorgenommen hat, um Strukturen und Prozesse zu optimieren. Dies trägt zur Stabilisierung der Behörde bei und stärkt insbesondere das Vertrauen nach aussen.

7.4. Departement Bau und Volkswirtschaft

7.4.1. Rechtsverfahren/Rekursentscheide

Sachlage

Ein demokratischer Staat zeichnet sich durch klare Verfahrensrechte aus. Das DBV ist für verschiedene Anspruchsgruppen und auf breitem Gebiet Rekursinstanz. Die Analyse aus dem Jahr 2016⁴ zeigt, dass 67 Rekurse gegen Entscheide von Gemeindebehörden und departementalen Amtsstellen sowie neun Einsprachen gegen Beschlüsse von Flurgenossenschaften und Ausscheidungen von Grundwasserschutzzonen eingegangen sind. Erledigt wurden 65 Rekurse und zehn Einsprachen, darunter auch solche aus den Vorjahren.

Von den im Geschäftsjahr 2017 eingereichten Rekursen und Einsprachen waren bis zum 28. November 2018 insgesamt 50 Verfahren noch nicht abgeschlossen. Dies obwohl Art. 63 Abs. 1 der Bauverordnung (BauV, bGS 721.11) für die Behandlung von Rekursen und Einsprachen eine Verfahrensfrist von sechs Monaten vorgibt. Dabei handelt es sich um Bauentscheide (18), Schutzzonen-, Quartier- oder Teilzonenplanungen (24) und Diverse (10). Zu mehreren Rekursen und Einsprachen stehen Entscheide seitens des Obergerichtes oder des Regierungsrates aus.

Beurteilung

Die StwK stellt fest, dass im Departement ein Verfahrensstau herrscht und die gesetzlich festgelegten Fristen auffallend häufig nicht eingehalten werden. Die Problematik ist im Departement erkannt. Inwiefern die Gründe dafür mit mangelnder Prioritätensetzung oder fehlenden Ressourcen zu tun haben, kann die StwK nicht beurteilen. Für die Entwicklung unseres Kantons sind nicht nur kurze Verfahrenswege, sondern auch zeitnahe Entscheide essentiell. In diesem Sinne erwartet die StwK, dass zumindest die gesetzlichen Fristen eingehalten werden.

Empfehlung

Die Gründe für den Verfahrensstau sind zu eruieren und konkrete Schritte einzuleiten, um diesen abzubauen.

4 <https://www.ar.ch/regierungsrat/programme-berichte-monitoring/rechenschaftsberichte/>

Departement Bau und Volkswirtschaft

7.4.2. Kantonale Deponieplanung

Sachlage

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden herrscht faktisch ein Deponie-Notstand. So wird Bodenaushubmaterial nach St.Gallen, ins Rheintal, nach Vorarlberg oder in den süd-deutschen Raum transportiert. Aktuell steht auf dem Gebiet unseres Kantons noch eine Deponiekapazität im Umfang von 130 000m³ zur Verfügung. Aufgrund des errechneten Bedarfs pro Einwohner (2.2 m³/Jahr) ist diese Kapazität spätestens in einem Jahr ausgeschöpft.

Nachdem die StwK bereits in ihren Berichten 2014 und 2015 auf eine überfüllte Deponie aufmerksam machte, wurde eine weitere Deponie im Kanton von den Betreibern massiv überladen. Ein Rechtsverfahren wurde eingeleitet.

Zweimal pro Jahr kontrolliert das Amt für Umwelt die Deponien. Dabei werden die Auflagen der verschiedenen Instanzen überprüft. Um auch das Schüttmass zu kontrollieren, fehlen jedoch die nötigen Mittel.

Gemäss gültigem Richtplan kämen im Raum AR/AI grundsätzlich 25 Standorte für Deponien in Frage. Derzeit behindern unterschiedliche Nutzungsinteressen von Grundeigentümern, Umweltschutzverbänden und die Raumplanung das Errichten neuer Deponien in absehbarer Zeit. Der Departementsvorsteher beabsichtigt, hinsichtlich Standorte und Anzahl Deponien bis Ende 2019 eine Einigung mit den Grundeigentümern zu erzielen. Die einzige Möglichkeit auf kantonseigenem Land eine Deponie zu errichten, wäre am Standort Gmünden.

Beurteilung

Der Deponie-Notstand und ökonomische Interessen bergen die Gefahr, bestehende Deponien aufgrund des Unterangebotes zu übernutzen. Dabei werden auch Schäden an der Umwelt in Kauf genommen. Die StwK ist der Ansicht, das Deponie-Problem sei nach wie vor nicht gelöst. Sie anerkennt, dass der Kanton keine Realisierungs-, sondern nur eine Planungspflicht hat und hinsichtlich zielführender Verhandlungen mit den Grundeigentümern stark gefordert ist.

Empfehlung

Die StwK erachtet es als dringend, wie im AFP 2019-2021 ausgewiesen, ein Deponie-Konzept zu entwickeln und daraus Massnahmen abzuleiten. Dabei ist unter Umständen erneut das Gespräch mit den Nachbarkantonen zu suchen. Die StwK erwartet, dass das DBV konkrete Lösungsvorschläge ausarbeitet, um den Deponie-Notstand im Kanton zu beheben.

7.4.3. Beschaffungswesen Tiefbauamt**Sachlage**

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, bGS 172.056.1) umschreibt in Art. 1 seinen Zweck:

Art. 1

¹ Der Bund will mit diesem Gesetz:

- a. das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen regeln und transparent gestalten;
- b. den Wettbewerb unter den Anbietern und Anbieterinnen stärken;
- c. den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern.

² Er will auch die Gleichbehandlung aller Anbieter und Anbieterinnen gewährleisten.

Gemäss Art. 14 der entsprechenden kantonalen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.11) werden Aufträge im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren vergeben. Welche Verfahrensart zum Tragen kommt, bestimmen sogenannte Schwellenwerte. Die abgebildete Tabelle beschreibt die Schwellenwerte genauer:

Departement Bau und Volkswirtschaft

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauarbeiten (Auftragswert CHF)	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändige Vergabe	unter 100 000	unter 150 000	unter 150 000	unter 300 000
Einladungsverfahren	unter 250 000	unter 250 000	unter 250 000	unter 500 000
offenes/selektives	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 500 000

Quelle: Interkantonaies Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (INÖB)⁵

Die Tabelle zeigt auf, dass Aufträge im freihändigen Verfahren nur vergeben werden dürfen, wenn der Schwellenwert bei Bauarbeiten unter CHF 150 000 resp. CHF 300 000 liegt. Dennoch kommt es vor, dass auch Aufträge über 1 Mio. Franken im freihändigen Verfahren vergeben werden. Art. 15 der Verordnung listet die Ausnahmefälle auf, in denen Aufträge auch unabhängig vom Wert des Auftrages im freihändigen Verfahren vergeben werden können.

Die StwK liess sich von den Verantwortlichen die Abläufe im Detail erklären. So wird auf der Grundlage einer Vergabebewertungstabelle (Punktesystem zu beispielsweise Preis, Qualität, Referenzen, Termineinhaltung) die Vergabe festgelegt. Bei jedem Angebot, das ein Anbieter dem Auftraggeber unterbreitet, deklariert der Anbieter seine Eignung selbst. Der Auftraggeber stellt mit dieser Selbstdeklaration sicher, dass der Anbieter die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen einhält, dass er sämtliche fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt hat und er sich weder in einem Konkurs noch in einem Nachlassverfahren befindet. Der Auftraggeber ist zwar berechtigt, die Angaben zu überprüfen, aber diese Nachprüfung findet in der Praxis nicht statt, weil das Amt die meisten Auftragnehmer kennt und auf den Grundsatz von Treu und Glauben setzt. Zu einer Submissionsbeschwerde kam es in den vergangenen 15 Jahren erst einmal.

⁵ https://www.dtap.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/index.php?eID=tx_securedownloads&p=20&u=0&g=0&t=1550600579&hash=2d52dd61b23f8b1dce3f1595eb8bb6c10bd2cd9c&file=/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivoeb/Schwellenwerte/Schwellenwerte_2018_und_2019.pdf

Beurteilung

Das Tiefbauamt führt die Verfahren gegenüber den Unternehmern transparent und kommuniziert die Schritte fristgerecht. Alleine auf die Selbstdeklaration zu vertrauen, birgt aus Sicht der StwK gewisse Risiken.

Empfehlung

Gerade wegen der Kleinräumigkeit unseres Kantons erachtet es die StwK als wichtig, die Selbstdeklaration periodisch zu überprüfen.

Departement Inneres und Sicherheit

7.5. Departement Inneres und Sicherheit

7.5.1. Polizeigesetz

Sachlage

Das im Jahr 2009 letztmals revidierte Polizeigesetz entspricht nicht mehr in allen Bereichen den heutigen Anforderungen. Eine Revision muss auch aufgrund der Änderungen der übergeordneten Gesetzgebung (eidgenössische Strafprozessordnung), der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der eingetretenen technischen Entwicklung erfolgen.

Einerseits sind neue Themen wie der Umgang mit Bodycams, die Vorgaben des Bundes beim Bedrohungsmanagement sowie der Umgang mit Drohnen im aktuell geltenden Gesetz nicht abgebildet, und andererseits sind gesetzliche Vorgaben (wie z.B. die kantonale Wohnsitzpflicht der Mitarbeitenden) nicht mehr zeitgemäss. Der Anpassungsbedarf wird von allen Seiten anerkannt, auch wenn die Dringlichkeit unterschiedlich bewertet wird. Im Aufgaben- und Finanzplan 2020 - 2022⁶ findet sich der Hinweis, dass sich vor allem wegen der Teilrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes die Überarbeitung des Polizeigesetzes um weitere 12 bis 14 Monate verzögert.

Beurteilung

Aus Sicht der StwK ist es wichtig, dass die Polizei für ihr Handeln und den Einsatz neuer Technologien über eine zeitgemäss gesetzliche Grundlage verfügt, damit den Herausforderungen von heutigen Bedrohungslagen Rechnung getragen werden kann. Weicht der gesetzliche Rahmen über einen längeren Zeitraum von den tatsächlichen Erfordernissen ab, kann das dazu führen, dass die Polizeiarbeit in einzelnen Bereichen zunehmend erschwert wird. Die gesetzliche Legitimation für polizeiliches Handeln ist aus Sicht der StwK unabdingbar.

7.5.2. Polizeikorps

Sachlage

Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung werden der Polizei stetig neue Aufgaben zugewiesen und die Fälle werden komplexer. Einerseits geht es um die Gewährleistung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger im Alltag, andererseits kommen

⁶ Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022, S. 155

immer mehr Spezialaufgaben wie z.B. die Bekämpfung der Cyberkriminalität, das Bedrohungsmanagement oder die Begleitung der Ausschaffung von abgewiesenen Asylbewerbern hinzu, die das Personal sehr fordern. Ausserdem sind im Rahmen des Ostschweizer Polizeikonkordates immer wieder ausserkantonale Einsätze bei Grossanlässen (z.B. WEF) notwendig. In diesen Situationen reduzieren sich die im Kanton verfügbaren Einsatzkräfte.

Beurteilung

Innerhalb eines kleinen Kantons mit knappen Personalressourcen ist es eine besondere Herausforderung, für die verschiedenen Aufgabenfelder der Polizei sowohl genügend Generalisten für die polizeiliche Alltagsarbeit, als auch genügend Spezialisten für spezifische Bereiche wie z.B. Wirtschafts- oder Cyberkriminalität zur Verfügung zu haben. Der Personaletat des Polizeikorps in den oben dargelegten Bereichen bewegt sich aus Sicht der StwK und in Anbetracht der zunehmenden Komplexität der Aufgaben am unteren Limit.

7.5.3. Staatsanwaltschaft

Sachlage

Bei der Staatsanwaltschaft sind im Zeitraum seit 1985 bis heute die Personalressourcen moderat von 400% auf 490% gestiegen, während sich die Fallzahlen fast verdoppelt haben. Auch wenn die Art der Delikte in den letzten Jahren weitgehend gleichgeblieben ist, sind die Verfahren jedoch eindeutig komplexer geworden.

Seit fünf bis sechs Jahren steigen die Fallzahlen im Bereich der Wirtschaftskriminalität deutlich an. Weder die Polizei noch die Staatsanwaltschaft - so die Selbsteinschätzung der zuständigen Organe - haben genügend Kompetenzen, um diese Fälle effizient und zeitgerecht zu bewältigen. Zurzeit müssen 40 Fälle in diesem Bereich bearbeitet werden.

Für eine erfolgreiche staatsanwaltschaftliche Arbeit ist die Zusammenarbeit mit der Polizei und damit auch die örtliche Nähe von zentraler Bedeutung. Zusätzlich ist die Staatsanwaltschaft sowohl im Bereich der Wirtschafts- und Cyberkriminalität als auch für Gutachten auf ausserkantonale Institutionen angewiesen. Im Feld der Wirtschafts- und Cyberkriminalität wird eine enge Zusammenarbeit mit dem Kanton St.Gallen angestrebt.

Departement Inneres und Sicherheit

Qualitätskriterien staatsanwaltschaftlicher Arbeit sind einerseits die gerichtliche Zurückweisungsrate aufgrund formeller oder materieller Gründe, und andererseits die Anzahl Pendenzen sowie die Verfahrensdauer. Diese werden jedes Quartal im Team besprochen, im Rahmen einer Inspektion jährlich dem Departementvorsteher rapportiert und im Amtsbericht festgehalten.

In einem Verfahren im Jahr 2017, in welchem Polizisten der Kapo AR in einen Schusswechsel involviert waren, entschied die Staatsanwaltschaft, das Verfahren selbst zu führen. Das Verfahren wurde im Jahr 2018 einvernehmlich eingestellt. Der Entscheid, ob ein ausserordentlicher Staatsanwalt eingesetzt wird, liegt bei der Staatsanwaltschaft selbst, muss jedoch vom Departement bewilligt werden.

In den Jahren 2019-2022 stehen die Pensionierungen von zwei Staatsanwälten und dem Leitenden Staatsanwalt an.

Beurteilung

Aus Sicht der StwK sind sich die Verantwortlichen von Staatsanwaltschaft, Polizei und Departement der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen bewusst. Die StwK teilt die Ansicht des Leitenden Staatsanwaltes, dass der Aufbau eines neuen Fachbereiches für Wirtschafts- und Cyberkriminalität erfolgen muss. So sollte ein Staatsanwalt angestellt werden, der sich schwergewichtig mit diesen Fachgebieten beschäftigt, der über eigene Ermittler verfügt und auf Fachpersonen im Buchhaltungsbereich zugreifen kann.

Die StwK macht darauf aufmerksam, dass eine spürbare Verbesserung der Situation nur durch eine Aufstockung des Personalbestandes möglich sein wird.

Die StwK hat mit einem gewissen Befremden zur Kenntnis genommen, dass in einem Verfahren gegen Polizisten der Kapo AR kein ausserordentlicher Staatsanwalt eingesetzt wurde. Dies wäre aus Sicht der StwK zur Gewährung grösstmöglicher Objektivität angezeigt gewesen. Allerdings ist sich die StwK bewusst, dass es die Autonomie der Staatsanwaltschaft zu respektieren gilt.

7.5.4. Strafanstalt Gmünden

Sachlage

Seit 2010 - somit seit mehr als acht Jahren - werden regelmässig Probleme der Strafanstalt Gmünden in den StwK-Berichten und in den Jahresberichten der Strafanstalt thematisiert. Zur Erinnerung:

«Mit Befremden musste zur Kenntnis genommen werden, dass unter den regionalen Anbietern im Produktions- und Beschäftigungsbereich offenbar ein ungesunder Preiskampf ausgetragen wird, unter dem auch die Betriebe in Gmünden zu leiden haben.»⁷

«Die StwK empfiehlt den Verantwortlichen allerdings eine grundsätzliche Überprüfung der Situation. Mittelfristig wäre es vermutlich günstiger, weniger Gewinn zu erwirtschaften und dafür mehr Personal anzustellen als eine hohe Fluktuationsrate oder gesundheitsbedingte Ausfälle verzeichnen zu müssen.»⁸

«Von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) werden allerdings auch bauliche Mängel in der Strafanstalt moniert. Eine Projektgruppe befasst sich mit möglichen Lösungswegen in dieser Frage.»⁹

«Die anspruchsvolle Aufgabe mit immer komplexeren Fällen konnte ohne grössere Zwischenfälle gemeistert werden. Die Ostschweizer Anstaltsplanung zeigt auf, dass die Plätze in unserem Kanton nötig sind. Die Zuweisung nach Gmünden erfolgt aus diversen Kantonen des Konkordates. Dies sind wichtige Aspekte für die Zukunft der Anstalt und insbesondere im Hinblick auf allfällige bauliche Massnahmen.»¹⁰

«Die StwK stellt fest, dass die Strafanstalt und das kantonale Gefängnis sehr gut ausgelastet sind und auch aus wirtschaftlicher Sicht gut aufgestellt sind. Die Entscheidungsgrundlagen des Projektes «Perspektive Gmünden» liegen vor. Der zukunftsweisende Entscheid steht an und soll vorangetrieben werden. Dies auch in Bezug auf bauliche Massnahmen, mit letztendlich finanziellen Auswirkungen.»¹¹

7 StwK-Bericht 2010, S. 45

8 StwK-Bericht 2011, S. 45

9 StwK-Bericht 2012, S. 48

10 StwK-Bericht 2013, S. 51

11 StwK-Bericht 2014, S. 58

Departement Inneres und Sicherheit

«Die StwK stellt fest, dass die Belegung der Strafanstalt und des Kantonalen Gefängnisses bis zur obersten Grenze im Rahmen der Zulässigkeit ausgereizt ist. Der Betrieb kann wirtschaftlich geführt werden. Der sehr hohe Auslastungsgrad lässt extrem wenig Flexibilität beispielsweise für Sanierungsarbeiten in Zellen und Zimmern zu. Das Projekt <Perspektive Gmünden> musste aufgrund fehlender Zeitressourcen zurückgestellt werden; es wurde mit der erstmaligen Erarbeitung des Globalbudgets begründet. Für die Weichenstellung in die Zukunft beurteilt die StwK dies als eine entscheidende strategische Aufgabe, welche weiterbearbeitet werden muss.»¹²

«Die StwK fragt sich, ob unter diesen prekären infrastrukturellen und personellen Bedingungen einerseits der Resozialisierungsauftrag des Strafvollzuges noch erfüllt werden kann. Andererseits stellt sich auch die Frage, ob die Sicherheit der Häftlinge, des Personals und der Bevölkerung gewährleistet werden kann.» «Die StwK empfiehlt dringend sowohl im Bereich der Resozialisierung als auch in bauliche Massnahmen zu investieren. Dabei ist das bisherige Prinzip der Gewinnverteilung zu überdenken. Die StwK erwartet ein beschlussreifes Konzept über die Ausrichtung der Strafanstalt, damit die Anstalt mittel- und langfristig erfolgreich auf dem Markt positioniert werden kann.»¹³

Ebenfalls wird in den Vorworten der Jahresberichte 2014-2017 der Strafanstalt auf Handlungsbedarf hingewiesen:

«In ihrem Bericht über das Jahr 2014 regt die staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrats an, das Projekt «Perspektive Gmünden» voranzutreiben. Diesen «Auftrag» der politischen Oberaufsicht nehmen wir gerne an; wir werden uns in den kommenden Monaten und Jahren intensiv mit der Weiterentwicklung des Angebots befassen.»¹⁴

«Wir werden aber in Zukunft genau überlegen müssen, nach welchem Betriebskonzept Gmünden geführt werden kann und soll und ganz sicher, auf diesem Betriebskonzept aufbauend, den Personalschlüssel bedürfnisgerecht anpassen/erhöhen müssen sowie ganz massiv in die Sanierung der Anlagen investieren müssen. Ein entsprechender Projektierungskredit soll im Jahr 2017 zur Verfügung stehen.»¹⁵

¹² StwK-Bericht 2015, S. 41

¹³ StwK-Bericht 2017, S. 41/42

¹⁴ Jahresbericht Strafanstalt 2014, RR P. Signer S. 3

¹⁵ Jahresbericht 2016, RR P. Signer, S. 3

«Im Jahr 2016 konnte der vom Kanton vorgegebene Saldo wegen der sinkenden Nachfrage nach Plätzen im offenen Männervollzug nicht erreicht werden. Trotz dieser Ausgangssituation ist die Gewinnvorgabe für 2017 erhöht worden. Die Gefängnisse Gmünden haben auf diese Herausforderung innovativ reagiert: Im kantonalen Gefängnis ist eine Abteilung für Damen im geschlossenen Vollzug eröffnet worden. Im Februar 2017 hat die erste Dame in dieser Abteilung den Vollzug angetreten. Mit dem Einzug der Damen in das kantonale Gefängnis musste sich das Personal der Gefängnisse Gmünden neu auf diese Gefangenenpopulation einstellen. Die Damen haben zu Beginn des Jahres die Personalressourcen arg strapaziert. Das Verhalten der Damen im Vollzug ist nicht grundsätzlich anders als dasjenige der Männer, aber der zusätzliche Zeitaufwand des Personals für die Damen war am Anfang beträchtlich. Hinzu kam, dass die Infrastruktur des kantonalen Gefängnisses suboptimal für den Vollzug ist: Einerseits hat es zu wenige und zu kleine Arbeitsräume, so dass die Gefangenen nicht ausreichend beschäftigt werden können. Andererseits fehlt es an Gruppenräume und an Stauraum. Zudem ist es für manche Ethnien sehr schwierig, während des Vollzugs in einer Einzelzelle untergebracht zu sein, für andere hingegen ist es unerträglich, mit anderen Gefangenen, die Zelle teilen zu müssen.»¹⁶

Gegen Ende des Jahres 2018 wies der Regierungsrat einen im September eingereichten Planungskredit des DIS für die Weiterentwicklung Gmünden zurück. Ausschlaggebend für die Rückweisung waren fehlende Szenarien und die fehlende Auslotung der finanziellen Folgekosten. Im September informierte der Regierungsrat das Personal der Strafanstalt über den Beschluss des Regierungsrates, bis zum April 2019 verschiedene Szenarien für die Zukunft der Strafanstalt zu entwickeln. Festzuhalten ist, dass die im Voranschlag 2018 verabschiedete Gewinnvorgabe von CHF 696 000 als verbindliche Leitlinie für die Führung der Anstalten festgelegt wurde. Diese Praxis wird auch im Jahr 2019 fortgesetzt.

Im Jahr 2018 verliessen 14 von 30 Mitarbeitenden die Organisation, davon allein sechs von zwölf Beschäftigten aus dem Betreuungs- und Vollzugsdienst. Von den insgesamt 14 Kündigungen wurden zwei Kündigungen durch den Arbeitgeber ausgesprochen, eine seitens des Arbeitgebers nahegelegt und eine einvernehmliche Vereinbarung getroffen. Zehn Arbeitsverhältnisse wurden seitens der Mitarbeitenden gekündigt. Die meist genannten Kündigungsgründe sind Unzufriedenheit mit der Arbeitssituation und die mögliche Schliessung der Strafanstalt.

¹⁶ Jahresbericht 2016, A. Horvarth, S. 4

Departement Inneres und Sicherheit

Beurteilung

Die StwK stellt fest, dass die Strafanstalt im Jahr 2018 einen ausserordentlich hohen Ertragsüberschuss erwirtschaftete. Allerdings ist nicht ersichtlich, welche der seit vielen Jahren aufgezeigten Risiken (z.B. infrastrukturelle Mängel, problematische Sicherheitslage, unzureichende fachliche Ressourcen) behoben wurden. Die seit Herbst 2018 bekannt gewordene unsichere Zukunftsperspektive führte für alle Beteiligten zu einer weiteren Belastung. Aus Sicht der StwK hat sich damit die Gesamtlage der Strafanstalt Gmünden weiter zugespitzt. Die hohe Personalfluktuation im letzten Jahr, welche mehrheitlich durch grosse Unzufriedenheit und Verunsicherung begründet wird, betrachtet die StwK als alarmierend.

Aufgrund der aufgezeigten Chronologie kommt die StwK zum Schluss, dass in den letzten Jahren die Verantwortung für die Führung der Strafanstalt vom Departementvorsteher einerseits und vom Regierungsrat andererseits zu wenig wahrgenommen wurde.

Empfehlung

Die StwK erwartet eine zügige Entscheidung des Regierungsrates über die Zukunft der Strafanstalt Gmünden und eine angemessene Kommunikation nach innen und aussen. Unabhängig davon sind Sofortmassnahmen im Bereich der Sicherheit zu ergreifen. Der personellen Situation ist grösstmögliche Beachtung zu schenken.

Appenzell Ausserrhoden
Kantonskanzlei
Regierungsgebäude
9102 Herisau

kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

