



# Bericht 2017

der Staatswirtschaftlichen Kommission  
an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden



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

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	4
<b>2.</b>	<b>Prüfziele und Methodik</b>	6
<b>3.</b>	<b>Organisation und Arbeit der StwK</b>	8
3.1.	Zusammenarbeit mit den anderen Kommissionen	10
<b>4.</b>	<b>Departementsübergreifende Themen</b>	12
4.1.	Gesetzesarbeit	13
4.2.	Umgang mit Konfliktsituationen	15
4.3.	Folgen der Staatsleitungsreform	16
4.4.	Umgang mit Personalressourcen	17
<b>5.</b>	<b>Anregungen und Beschwerden</b>	18
<b>6.</b>	<b>Departemente</b>	20
6.1.	Departement Finanzen	21
6.1.1.	Kantonsfinanzen	21
6.1.2.	Steuerverwaltung	21
6.1.3.	Personalamt	22
6.2.	Departement Bildung und Kultur	25
6.2.1.	Gesetzgebungsprozess Volksschulgesetz	25
6.2.2.	Veränderungsprozesse und Personalkonflikte	26
6.3.	Departement Gesundheit und Soziales	28
6.3.1.	Oberaufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)	28
6.3.2.	Geriatric- und Demenzkonzept	31
6.3.3.	Sonneblick Walzenhausen	31
6.3.4.	Veterinäramt	33
6.4.	Departement Bau und Volkswirtschaft	35
6.4.1.	Amt für Wirtschaft und Arbeit	35
6.4.2.	Vereinbarungen mit dem Bund	36
6.4.3.	Schwarzarbeit	37
6.5.	Departement Inneres und Sicherheit	40
6.5.1.	Strafanstalt Gmünden	40

# 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 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 unterbreite ich Ihnen die Staatswirtschaftliche Kommission hiermit den schriftlichen Bericht über ihre Tätigkeit und Resultate der durchgeführten Prüfung im Berichtsjahr 2017.

Nachdem sich der Bericht 2016 - anders als in vorangegangenen Jahren - einem einzigen Thema, nämlich dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden widmete, kehrte die StwK 2017 wie angekündigt zur ursprünglichen Arbeitsweise zurück und prüfte Einheiten von verschiedenen Departementen. Es wurden ausserdem Themenbereiche aufgenommen, welche aus oben erwähnter Priorisierung im Bericht 2016 keinen Niederschlag fanden, obwohl bereits damals erste Gespräche geführt wurden.

## 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.

Die Prüfungen der StwK finden in der Regel rückblickend statt. Eine begleitende Oberaufsicht wird nur in begründeten Einzelfällen angewandt. Sie ist dann wichtig, wenn aus Sicht der StwK relevante Themen zeitnah angegangen werden müssen und ein Aufschub nicht vertretbar scheint.

Zur Erfüllung ihres Prüfauftrages nutzte die StwK insbesondere folgende Instrumente:

- Protokolle des Regierungsrates
- Protokolle des SVAR-Verwaltungsrates
- Wortprotokolle des Kantonsrates
- Strukturierte Gespräche mit den Mitgliedern der Regierung und Mitarbeitern aus unterschiedlichen Organisationseinheiten der Verwaltung
- Prüfberichte der Finanzkontrolle
- Hinweise aus der Bevölkerung
- Medienmitteilungen der kantonalen Verwaltung
- Medienberichterstattung
- Homepage der kantonalen Verwaltung
- Auditberichte
- Leistungsvereinbarungen
- Aufgaben- und Finanzplan 2019 - 2021
- Rechenschaftsbericht des Regierungsrates

Für den Bericht wurden Protokolle und Sachverhalte bis Ende Januar 2018 berücksichtigt.

Die StwK führte für diesen Bericht insgesamt 26 strukturierte Gespräche. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner waren alle fünf Regierungsräte sowie Mitarbeitende aus allen Departementen. Alle Gespräche wurden protokolliert und - soweit möglich - in Anwesenheit der ganzen Kommission geführt.

Die StwK bedankt sich bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für die Offenheit und Bereitschaft, auch über sehr herausfordernde Themen Auskunft zu erteilen. Die StwK erhielt uneingeschränkte Einsicht in alle angeforderten Dokumente.

### 3. Organisation und Arbeit der StwK

Im Berichtsjahr 2017 gehören der StwK folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

- Sittaro-Hartmann Monica, Präsidentin
- Zeller Nussbaum Andrea, Vizepräsidentin
- Balmer Yves Noël
- Hartmann Marcel
- Joos-Baumberger Annette
- Raschle Walter
- Wigger Annegret

Nach Vakanzen und einer Interimslösung für das Aktuariat darf die StwK seit 1. September 2017 auf eine verlässliche Aktuarin zählen. Sie unterstützt die Arbeit der einzelnen Mitglieder und insbesondere der Präsidentin sehr. Der Aktuarin sei an dieser Stelle ein grosser Dank für ihre Flexibilität und das grosse Engagement auszusprechen.

Die Kommission organisiert ihre Arbeit unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und dem jeweiligen Umfang der Themen. In der Regel werden diese von ein bis zwei Mitgliedern aufbereitet, jedoch von allen Mitgliedern verantwortet.

Die seit 1. Januar 2017 eingeführte Sharebox-Lösung zur elektronischen Datenverwaltung unterstützt die Mitglieder der Kommission in ihren Bestrebungen, die zeitintensive Arbeit effizient zu erledigen.

### 3.1. Zusammenarbeit mit den anderen Kommissionen

#### Zusammenarbeit mit der Finanzkommission

In Art. 10 der Geschäftsordnung des Kantonsrates heisst es:

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

Die StwK nutzt gezielt die Kompetenzen und das Wissen der Finanzkommission zur Aufgabenerfüllung. Auch 2017 wurde die Schnittstelle zwischen StwK und Finanzkommission von beiden Seiten konstruktiv bearbeitet. Die StwK erhält zudem regelmässig Unterstützung durch die Finanzkontrolle, in dem sie auf Wunsch Einsicht in deren Berichte nehmen kann.

#### Zusammenarbeit mit der Justizkommission

Der Austausch zwischen der StwK und der Justizkommission erfolgt über die Präsidien und kann als offen und transparent bezeichnet werden.



## 4. Departements- übergreifende Themen

### 4.1. Gesetzesarbeit

#### Sachlage

Die StwK stellt fest, dass Gesetzesvorhaben verschoben (z.B. Volksschulgesetz oder Polizeigesetz) oder während des Prozesses (z.B. Baugesetz oder Registergesetz) nach einer ersten Lesung aufgrund ungenügender Vorbereitung oder Verfahrensfehlern vom Regierungsrat zurückgezogen bzw. vom Kantonsrat zurückgewiesen wurden. Vor diesem Hintergrund untersuchte die StwK die Gesetzgebungsverfahren genauer.

Gestützt auf die Reorganisation der kantonalen Verwaltung wird im Organisationsgesetz (OrG, bGS 142.12) im Art. 29 Abs. 1 lit. c festgehalten: «Die Departemente sowie die Kantonskanzlei haben bei der Vorbereitung der Rechtssetzung mitzuwirken.» In der Verordnung zum OrG (OrV, bGS 142.121) wird darauf hingewiesen, dass in den Departementssekretariaten gem. Art. 44h Abs. 1 lit. b OrV unter anderem eine Ansprechstelle für Rechtsfragen vorzusehen ist.

Die Federführung im Gesetzgebungsverfahren liegt bei den zuständigen Departementen. Das Gesetzes-Monitoring - also wann welche Gesetzesarbeiten in Angriff zu nehmen sind - liegt ebenfalls in der Verantwortung der einzelnen Departemente. Zusätzlich können die Departemente bei grösseren Gesetzesvorhaben eine Expertenkommission einsetzen. Bei verschiedenen Gesetzesvorhaben wie beim Kantonsratsgesetz oder beim Bau- und Volksschulgesetz wurden Expertenkommissionen eingesetzt. Es bestehen weder Vorgaben über den Einsatz von Expertenkommissionen noch über deren Zusammensetzung oder die Art und Weise der Aufgabenerfüllung.

Der Kantonsrat diskutierte den ersten Entwurf des revidierten Baugesetzes am 27. Oktober 2014 in erster Lesung. Sieben Monate darauf erfolgte aufgrund der Reorganisation der kantonalen Verwaltung ein Wechsel an der Departementsspitze. Am 20. August 2015 beantragte der Regierungsrat, die Vorlage nach der ersten Lesung zurückzuziehen und dem Kantonsrat eine neue Vorlage vorzulegen. Zur Begründung führte der Regierungsrat aus, die Zusammenhänge zwischen der Baugesetzrevision, der Richtplannachführung und der Regelung des Mehrwertausgleichs sollten gesamthaft beurteilt werden. Dieses vom Büro des Kantonsrates am 31. August 2015 akzeptierte und mit der parlamentarischen Kommission besprochene Vorgehen stiess beim Kantonsrat teilweise auf Unverständnis. Der neue Entwurf des Baugesetzes - ausgearbeitet von einer neu zusammengesetzten Expertenkommission - wurde dem Kantonsrat zusammen mit dem revidierten Richtplan an einer Informationsveranstaltung vorgelegt und

kam am 30. Oktober 2017 in die erste Lesung. Der Regierungsrat entschied, sich auf die gemäss Raumplanungsgesetz notwendigen Anpassungen zu beschränken.

Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei ist für die Qualitätssicherung zuständig, was durch die juristische Vorprüfung der Gesetzesentwürfe gewährleistet wird. In letzter Instanz verantwortet der Regierungsrat das Gesetzes-Monitoring, insbesondere den zeitnahen Vollzug des Bundesrechts. Der Rechtsdienst ist personell knapp besetzt und die Kompetenzen sind weitgehend an eine Person gebunden. Diese Situation führte in einzelnen Gesetzgebungsverfahren (z.B. Polizeigesetz) zu langen Wartezeiten. Falls der Rechtsdienst bedeutende Mängel feststellt oder sich die Bedingungen im Umfeld bereits wieder verändert haben (z.B. gesetzliche Vorgaben des Bundes), sind erhebliche Zeitverzögerungen und ein beträchtlicher Mehraufwand in den betroffenen Departementen die Folge.

Bei der Analyse verschiedener Gesetzgebungsverfahren wurde augenfällig, dass die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Departement und Rechtsdienst, insbesondere beim Volksschul- und Polizeigesetz, zu wenig gut oder gar nicht funktionierte.

Bei der Erarbeitung des Volksschulgesetzes wurde der Rechtsdienst erst mit der Rechtsprüfung beauftragt, als das Gesetz nach mehrjähriger Erarbeitung vollständig konzipiert war. Da die Vorlage erhebliche juristische Mängel erkennen liess, wies der Rechtsdienst das Gesetz im August 2017 zur Überarbeitung an das zuständige Departement Bildung und Kultur zurück. Faktisch musste dann das Departement die Arbeit von neuem beginnen. In dieser Zeit wurde eine Expertenkommission eingesetzt. Die erste Lesung im Kantonsrat ist für das 1. Quartal 2019 vorgesehen<sup>1</sup>.

### Beurteilung

Die StwK erkennt unterschiedliche Handhabungen beim Einsatz von Expertenkommissionen. Aus Sicht der StwK ist es wichtig, Zeitpunkt, Zusammensetzung und Auftrag der Expertenkommissionen nach innen und aussen transparent zu machen.

Die StwK stellt fest, dass das Gesetzgebungsverfahren trotz klarer Regelungen noch weiter optimiert werden muss. Mit der Aufstockung des Rechtsdienstes um einen Mitarbeiter am 1. Juli 2017 wurde dem personellen Engpass entgegengewirkt. Eine produktive Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Departementen und dem

Rechtsdienst benötigt genügend konzeptionelle und juristische Kompetenzen in den einzelnen Departementen, da dort die eigentliche Gesetzesarbeit erfolgt. Einzelne Departemente haben sich bisher gar nicht oder zu wenig an die Spielregel gehalten, den Rechtsdienst im Gesetzgebungsverfahren möglichst früh einzubeziehen. Hier liegt aus Sicht der StwK ein gewisses Führungsmanko seitens des jeweils zuständigen Departementsvorstehers vor.

### Empfehlung

Die StwK empfiehlt, Transparenz beim Einsatz von Expertenkommissionen zu schaffen, da in dieser Phase bereits wichtige Weichen gestellt werden. Bei der Nominierung von Experten und Expertinnen gilt es, die mit der Gesetzgebung verknüpften fachlichen Perspektiven und Interessen möglichst ausgewogen zu berücksichtigen.

Bei zukünftigen Stellenbesetzungen ist darauf zu achten, dass in allen Departementen Mitarbeitende mit genügend konzeptionellen und juristischen Fähigkeiten gewählt werden, um eine hohe Qualität der Gesetzesarbeit zu gewährleisten. Ausserdem sollten alle im Gesetzgebungsverfahren verantwortlichen Personen dazu verpflichtet werden, frühzeitig den Rechtsdienst einzubeziehen. Es gehört zu den Führungsaufgaben der zuständigen Mitglieder des Regierungsrates, diesbezüglich das Controlling zu übernehmen.

## 4.2. Umgang mit Konfliktsituationen

### Sachlage

In diesem Berichtsjahr sah sich die StwK mit Beschwerden konfrontiert, welche das Führungsverhalten von vorgesetzten Stellen innerhalb der Verwaltung und seitens des Regierungsrates in Konfliktsituationen bemängelten.

Das Personalgesetz (PG, bGS 142.21) bietet in Art. 70 Abs. 1 eine genügende rechtliche Grundlage für den Umgang mit Konflikten: «Bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis ist in der Regel in einem Konfliktlösungsverfahren die Möglichkeit einer Einigung zu prüfen.» In Art. 38a Abs. 1 Personalverordnung (PGV, bGS 142.212) heisst es: «Zur Beilegung von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis können die Beteiligten jederzeit die Durchführung eines Konfliktlösungsverfahrens beantragen. Das Personalamt hat von Amtes wegen auf diese Möglichkeit hinzuweisen. Es kann geeignete Personen als neutrale Vermittler vorschlagen.» Das vorgesehene Konzept zum Konfliktlösungsverfahren liegt noch nicht vor.

<sup>1</sup> vgl. Aufgaben- und Finanzplanung S. 67

**Beurteilung**

Aus Sicht der StwK fehlt eine unabhängige Stelle, an die sich Mitarbeitende der Verwaltung in Konfliktsituationen wenden können. Der Auftrag dieser Stelle müsste darin bestehen, die Interessen der Konfliktparteien anzuhören und Vorgehensweisen zur Lösung des Problems aufzuzeigen. Dies hat besondere Bedeutung, wenn der Konflikt innerhalb der Führungslinie angesiedelt ist. Das Personalamt kann diese Rolle aus Sicht der StwK nicht wahrnehmen, da dessen Mitarbeitende nicht die notwendige Unabhängigkeit haben.

**Empfehlung**

Die StwK empfiehlt der Regierung, das Konzept zum Konfliktlösungsverfahren prioritär anzugehen. In diesem Zusammenhang ist auch die Installation einer externen und unabhängigen Anlaufstelle zu prüfen, welche in Konfliktsituationen kontaktiert werden kann.

**4.3. Folgen der Staatsleitungsreform****Sachlage**

Am 1. Juni 2015 trat die umfangreiche Teilrevision der Kantonsverfassung in Kraft, die sogenannte Reform der Staatsleitung. Seit diesem Zeitpunkt amten die Regierungsräte im Voll- und nicht mehr im Hauptamt. Die Reform der Staatsleitung hatte Präzisierungen der Bestimmung zur Unvereinbarkeit zur Folge, womit seither vereinbare Aufgaben (z.B. andere Erwerbstätigkeiten) nicht mehr ausgeübt werden dürfen. Das Gesetz lässt jedoch einen grossen Spielraum zu. Eine breite Spanne von Nebenbeschäftigungen ist noch immer möglich.

Mandate, die vom Gesetz nicht vorgesehen sind, dürfen von einzelnen Regierungsräten nur nach einem Beschluss des gesamten Regierungsrates angenommen werden. Diese Regelung lässt keinen Interpretationsspielraum zu.

**Beurteilung**

In einem Einzelfall wurde der oben genannten Regel keine Beachtung geschenkt. Bei der Annahme eines Stiftungsratsmandates ohne vorgängigen regierungsrätlichen Beschluss fehlte es an der notwendigen Sensibilität und dem damit zusammenhängenden Rollenverständnis.

**4.4. Umgang mit Personalressourcen****Sachlage**

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist auf die Einwohnerzahl bezogen ein kleiner Kanton. Die kantonale Verwaltung muss alle gesetzlichen Aufgaben erfüllen. Insbesondere beim Vollzug von Bundesaufgaben hat der Kanton nur wenig Handlungsspielraum. Die Erwartungshaltung an die Dienstleistung des Kantons von Bürgerinnen und Bürgern, von Gemeinden und verschiedenen Interessengruppen steigt ständig. Die Aufgabenfülle und -komplexität nimmt tendenziell zu und das Aufgabenspektrum ist dementsprechend breit. Die Spielräume für Arbeitsteilungen sind in einer kleinen kantonalen Verwaltung wesentlich geringer als in Grossen. Generalisten müssen vermehrt Spezialwissen aufbauen oder dieses muss extern beigezogen werden.

Vorteilhaft ist die Grösse des Kantons in Bezug auf die kurzen Dienstwege und die Möglichkeiten, auf neue Herausforderungen schnell zu reagieren. Wie die Gespräche mit den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zeigen, wird von vielen die Vielfalt des Arbeitsfeldes gesucht und die kurzen Dienstwege werden sehr geschätzt.

**Beurteilung**

Die StwK wies in verschiedenen früheren Berichten auf die besonderen Herausforderungen und in mehreren Bereichen äusserst knappen Personalressourcen hin. Dementsprechend ist der Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung eine enorm hohe Bedeutung zuzumessen. Aus Sicht der StwK ist die Regierung für die Gewährleistung der gesetzlichen Aufgaben verantwortlich. Die StwK erwartet von der Regierung eine kontinuierliche Überprüfung ihrer Prioritätensetzung und, falls notwendig, entsprechende Anpassungen.

## 5. Anregungen und Beschwerden

Ordnungsgemäss erstattet die StwK Bericht über eingegangene Anregungen und Beschwerden.

Im Jahr 2017 trafen zwei ordentliche Beschwerden ein. Eine Beschwerde betraf das Departement Bildung und Kultur und veranlasste die StwK, dieses Departement in Bezug auf die Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit genauer zu untersuchen. Im Zusammenhang mit dieser Beschwerde verweisen wir auf unsere Feststellungen im Kapitel 6.2.

Eine weitere Beschwerde betraf die Verfahrensdauer einer Aufsichtsbeschwerde. Die StwK prüfte den Sachverhalt bis zum Redaktionsschluss noch nicht vollständig. Sie wird diesen Fall im nächsten Berichtsjahr abschliessend klären.

## 6.1. Departement Finanzen

### 6.1.1. Kantonsfinanzen

#### Sachlage

Die Kantonsfinanzen befinden sich in einem Ungleichgewicht. Um das strukturelle Defizit mittel- und längerfristig zu verhindern, plant der Regierungsrat einige Massnahmen in Geschäften zu treffen, welche alle in einem direkten Zusammenhang zueinander stehen. Es sind dies das Stabilisierungsprogramm, die Revision des kantonalen Steuergesetzes und die Revision des Gesetzes über den kantonalen Finanzausgleich. Gemäss Stabilisierungsprogramm sollen die Aufgaben der kantonalen Verwaltung nach dem im Jahr 2015 umgesetzten Entlastungsprogramm erneut durchleuchtet werden, damit mögliche Einsparungen erkannt werden können. Ebenfalls Teil des Stabilisierungsprogramms ist eine Lastenumverteilung vom Kanton hin zu den Gemeinden. In einem weiteren Geschäft soll das Finanzausgleichsgesetz bezüglich der Mindestausstattung der Gemeinden angepasst werden. Demnach sollen Bezüger-Gemeinden für die Mindestausstattung weniger finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten.

#### Beurteilung

Alle Vorlagen im Einzelnen sowie die Verknüpfung zur Stabilisation der Kantonsfinanzen im Speziellen sind nachvollziehbar und transparent. Die StwK beurteilt das Vorgehen des Regierungsrates als rechtmässig.

Die StwK begrüsst, dass der Regierungsrat die Risiken der Verknüpfung der einzelnen Vorlagen erkannt hat und sich aktiv mit ihnen befasst. Die Aufsichtskommissionen werden die Umsetzung in Bezug auf die Zweckmässigkeit weiterverfolgen.

### 6.1.2. Steuerverwaltung

#### Sachlage

Die StwK liess sich von der Steuerverwaltung den Prozess vom Versand der Steuererklärungen an natürliche und juristische Personen bis zum Zeitpunkt der Begleichung der Steuerrechnung detailliert erläutern. Der Fokus der StwK lag auf dem Umgang und den allfälligen Konsequenzen, wenn keine Steuererklärung eingereicht wird. Der StwK

wurde ausführlich erörtert, zu welchem Zeitpunkt die Steuerkommissäre die Möglichkeit haben, Bussen auszusprechen oder eine Veranlagung nach Ermessen durchzuführen.

### Beurteilung

Die StwK beurteilt die Verfahren bei Veranlagungen nach Ermessen als nachvollziehbar und effizient. Das Steueramt verfügt über verschiedene Instrumente, um angemessen und situativ auf den Einzelfall zu reagieren.

### 6.1.3. Personalamt

#### Sachlage

Das Personalamt ist gemäss Personalgesetz, -verordnung und -handbuch im Wesentlichen für folgende Aufgaben zuständig:

- Administrative Abwicklung der Personalgewinnung und Überprüfung der Anstellungsbedingungen inkl. Ausarbeitung der Arbeitsverträge
- Überprüfung der einheitlichen Anwendung und Vollzug des Personalrechts sowie diesbezügliche Unterstützung des Regierungsrates und der Organisationseinheiten
- Ansprechstelle für sämtliche Personalfragen der Arbeitgeber und Mitarbeitenden
- Sicherstellung und Koordination des Case-Managements als Unterstützung für Mitarbeitende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen
- Bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis auf die Möglichkeit eines Konfliktlösungsverfahrens hinzuweisen inkl. Vermittlung einer geeigneten Person. Bei Durchführung der Vermittlung, Organisation und Verschriftlichung des Verfahrens zur Konfliktlösung
- Berichterstattung an den Regierungsrat über die Entwicklung des Personalbereichs
- Unterstützung bei beabsichtigter Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Anstellungsbehörde, insbesondere bei einer einvernehmlichen Aufhebung.

Die oben genannten Aufgaben übernimmt das Personalamt für sämtliche kantonalen Organisationseinheiten. Die administrative Abwicklung der Personalgewinnung orientiert sich an einem Leitfaden, wobei die Rolle des Personalamtes im organisatorischen und inhaltlichen Bereich zentral ist. Vor jeder Neubesetzung wird das Stellenprofil zusammen mit den Vorgesetzten überprüft und eine Entscheidung bezüglich Zusammensetzung des Rekrutierungsteams gefällt. Das Angebot des Personalamtes, als Ansprechstelle bei Fragen rund um die Anstellung zur Verfügung zu stehen, ist bekannt und wird seitens der Mitarbeitenden und auch der Vorgesetzten in Anspruch genommen. Diese

Unterstützung wird mehrheitlich als nützlich erlebt.

Beim Case-Management liegt die organisatorische Verantwortung beim Personalamt. Im Rahmen einer 2017 extern durchgeführten Evaluation über die Jahre 2014 - 2016 wurden die krankheitsbedingten Ausfälle ausgewertet. Gemäss dieser Auswertung wurde im Durchschnitt spätestens nach einer 30-tägigen krankheitsbedingten Absenz das Case-Management angeboten. Es zeigte sich, dass 13 der 20 Betroffenen nach einer durchschnittlichen Betreuungsdauer von zehn Monaten wieder in den Arbeitsprozess reintegriert werden konnten. Im Rahmen der Evaluation führte das Personalamt auch eine schriftliche Befragung zur erlebten Qualität des Verfahrens durch. Der Rücklauf der Fragebögen blieb auch nach diversen Mahnungen bescheiden, weshalb die Rückmeldungen nicht repräsentativ sind. Die wenigen inhaltlichen Rückmeldungen gaben laut Personalamt jedoch keinen Anlass, das Case-Management zu hinterfragen.

Auch im Fall von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis nahmen Mitarbeitende die Hilfe des Personalamtes in Anspruch. Bei vertraulichen Gesprächen, die keiner Dokumentationspflicht unterliegen, vertritt das Personalamt die Haltung, die Mitarbeitenden zu ermutigen, sich unmittelbar an ihre direkten Vorgesetzten zu wenden, um anstehende Probleme zu lösen.

Das Personalamt wurde im Berichtsjahr in Auseinandersetzungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden einbezogen, die sich von latenten zu offenen Konflikten entwickelten. In diesem Stadium nahmen sowohl die betroffenen Mitarbeitenden als auch die betroffenen Führungskräfte die Rolle des Personalamtes teilweise als diffus wahr.

#### Beurteilung

Die Eingliederung des Personalamtes in das Departement Finanzen erachtet die StwK aufgrund der Querschnittsfunktion als sinnvoll. Die Prozesse und Abläufe sind in den von der StwK geprüften Bereichen der Personalgewinnung und des Case-Managements vorbildlich definiert und werden auch einheitlich umgesetzt. Ein Konzept für ein Konfliktlösungsverfahren ist in Erarbeitung.

Aufgrund vertiefter Einblicke in den Umgang des Personalamtes mit einzelnen Konfliktsituationen hält die StwK folgendes fest:

Im vergangenen Jahr zeigte sich, dass das Personalamt manche Situationen, die durch Mitarbeitende an das Amt herangetragen wurden, nicht adäquat einschätzte. Zusammen mit der mangelnden Rollensensibilität führte dies unbeabsichtigt zu einer Verschärfung der Konfliktsituation. Rollensensibilität bedeutet, die verschiedenen Span-

nungsfelder, in denen sich die Mitarbeitenden des Personalamtes bewegen, selbst zu reflektieren und gegenüber den Involvierten – speziell im Fall von Streitigkeiten – offen zu legen.

Als Anlaufstelle für alle Mitarbeitenden muss sich das Personalamt bewusst sein, dass es als Mitverantwortliche bei Einstellungsprozessen und als Verfahrensverantwortliche beim Case-Management die Interessen des Arbeitgebers zu vertreten hat. Dieser Auftrag ist aus Sicht der StwK unvereinbar mit Einzel- und Teamberatungen, in denen es um latente oder offene Konflikte zwischen Mitarbeitenden und Führungskräften geht. Hierbei sollte sich das Personalamt ausschliesslich auf die Vermittlung von externer Unterstützung, auf die Einhaltung von Verfahrensregeln (zum Schutz beider Seiten) sowie auf die Dokumentation der Ergebnisse des Konfliktlösungsverfahrens gemäss Art. 38a Abs. 2 PGV beschränken. Dies ist im vergangenen Jahr nicht immer gelungen, aus Sicht der StwK sind die Schwierigkeiten aber erkannt. Die StwK geht davon aus, dass diese Erkenntnisse in Form von klar geregelten Zuständigkeiten in das Konzept zum Konfliktlösungsverfahren einfließen werden.

#### Empfehlung

Die StwK empfiehlt, die unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten des Personalamtes in Bezug auf unterstützende Coachings bis hin zur Konfliktbewältigung zu klären und diese den Mitarbeitenden aktiv zu kommunizieren. Im Besonderen müssen Mitarbeitende darüber informiert werden, in welchen Fällen das Personalamt gegenüber den Mitarbeitenden an die Schweigepflicht und in welchen Fällen es an die Informations- und Auskunftspflicht gegenüber den Vorgesetzten gebunden ist.

## 6.2. Departement Bildung und Kultur

Die StwK prüfte im Departement Bildung und Kultur den Gesetzgebungsprozess zum Volksschulgesetz sowie Veränderungsprozesse infolge verschiedener Führungswechsel im Amt für Volksschule und Sport.

### 6.2.1. Gesetzgebungsprozess Volksschulgesetz

#### Sachlage

Nachdem das Volksschulgesetz unter dem Lead des ehemaligen Departementssekretärs erarbeitet worden war, reichte es seine Nachfolgerin am 17. Juli 2017 auf Anordnung des Departementvorstehers, keine Änderungen vorzunehmen, zur Rechtsprüfung ein. Dies, obwohl die Departementssekretärin explizit darauf aufmerksam machte, sie schätze die vorliegende Form des Gesetzes aus juristischer Sicht als unzureichend ein. Es seien viele Anpassungen notwendig. Wie sich herausstellte, genügte die Vorlage gemäss der Rückmeldung des Rechtsdienstes den Ansprüchen in keiner Art und Weise. Erschwerend kam hinzu, dass mit dem Weggang des langjährigen Departementssekretärs wesentliches Know-how über den bisherigen Gesetzgebungsprozess verloren gegangen war. Verbliebene Mitarbeitende wie die stellvertretende Departementssekretärin, waren zu wenig mit dem Dossier vertraut. In der Folge schrieben Mitarbeitende des Departementes unkoordiniert am Gesetzesentwurf weiter.

Aus verschiedenen Differenzen zwischen dem Departementvorsteher und der Departementssekretärin, unter anderem wegen des Vorgehens im Gesetzgebungsprozess, entwickelte sich in dieser Zeit ein Konflikt, worunter das Geschäft litt. Das gegenseitige Vertrauen war gestört und die Departementssekretärin fühlte sich in ihren Bemühungen, den Prozess in geordnete Bahnen zu lenken, nicht unterstützt. Nach dem Austritt der Departementssekretärin blieb das Dossier weitere Monate liegen. In dieser Zeit stellte man eine juristische Fachkraft speziell für die Ausarbeitung des Volksschulgesetzes ein, die im Februar 2018 unterdessen zur neuen Departementssekretärin gewählt wurde.

#### Beurteilung

Die Erarbeitung des Volksschulgesetzes nahm bis jetzt viel Zeit in Anspruch. Die StwK bemängelt den späten Einbezug des Rechtsdienstes und hat den Eindruck, dass beim Wechsel im Departementssekretariat Ende November 2016 keine sachgerechte Übergabe erfolgte. Dass die Qualität des im Juli 2017 eingereichten Gesetzesentwurfs als unbrauchbar betitelt werden musste, ist eine ernüchternde Bilanz und zeugt von unge-

nügendem Controlling. Die StwK wird im kommenden Jahr ein besonderes Augenmerk auf die Bearbeitung des Volksschulgesetzes richten.

Im Konflikt mit der Departementssekretärin zeigte der Departementsvorsteher ein für die StwK unangemessenes Führungsverhalten.

#### **Empfehlung**

Die StwK erwartet eine zügige Bearbeitung des Volksschulgesetzes und eine aktive Einbindung des Rechtsdienstes. Sie fordert den Departementsvorsteher auf, in dieser Angelegenheit die Führungsverantwortung zu übernehmen.

### **6.2.2. Veränderungsprozesse und Personalkonflikte**

#### **Sachlage**

Nur ein Jahr nach dem Wechsel an der Departementsspitze mussten infolge Pensionierungen wichtige Kaderstellen neu besetzt werden. Neben dem Departementssekretariat war insbesondere das Amt für Volksschule und Sport betroffen. Im Zuge der Neubesetzungen wurden auch hinsichtlich der Zuständigkeiten Veränderungen vorgenommen. Um die Amtsleitung besser entlasten zu können, schuf man in einer kostenneutralen Lösung die Abteilungsleitung Volksschule. Nicht nur die strukturellen Änderungen, sondern auch die neuen Zusammenarbeitsformen lösten zahlreiche Veränderungen aus und forderten Mitarbeitende sowie Führungspersonen. Dies führte zu Konflikten, weil unterschiedliche Auffassungen über Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in der Abteilung Volksschule vorhanden waren. Die Verantwortlichen erkannten spät, dass die Situation entgleiste. Weder der Einbezug des Personalamtes noch eine externe Begleitung oder das Case-Management konnten die negative Entwicklung stoppen. So fühlten sich die langjährigen Mitarbeitenden nicht genügend in den Veränderungsprozess eingebunden. Dies führte zu mangelndem Vertrauen und zur Umgehung des ordentlichen Dienstweges.

Im Jahr 2017 kündigten in der Abteilung Volksschule insgesamt drei von sechs Mitarbeitenden ihre Stelle.

#### **Beurteilung**

Die StwK beurteilt die Vorgänge in der Abteilung Volksschule im vergangenen Jahr als besorgniserregend. Alle Kündigungen hängen mit einer rigiden Führungskultur zusammen. Es gelang nicht, die strukturellen Anpassungen angemessen zu begleiten. Dabei

geht es weniger um die getroffenen Entscheidungen und Veränderungen selbst, als vielmehr um die Art und Weise, wie man diese kommunizierte und umsetzte.

Der Konflikt wurde unterschätzt, falsch beurteilt und die Verantwortlichen waren mit der Situation überfordert. Die zur Konfliktbewältigung gewählten Massnahmen erachtet die StwK als ungeeignet. Wichtige Regeln des Change-Managements wurden zu wenig beachtet. Mehrere Mitarbeitende fühlten sich in ihrer Persönlichkeit verletzt. Die StwK stellt fest, dass auch Integritätsverletzungen stattgefunden haben. Nach Ansicht der StwK zeigen die Verantwortlichen mangelnde Einsicht bezüglich ihres Anteils am Konflikt. Bisher fehlte eine selbstkritische Betrachtungsweise.

Der Austritt der Departementssekretärin und die Kündigungen von Mitarbeitenden der Abteilung Volksschule haben nicht nur einen Know-how-Verlust, sondern auch höhere Ausgaben zur Folge, da in einem Fall die maximale Lohnfortzahlungsdauer vereinbart wurde. Die Rekrutierung und die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden wird weitere Ressourcen benötigen.

Die StwK anerkennt, dass trotz der äusserst schwierigen Situation von den Verantwortlichen auf der konzeptionellen Ebene beachtliche Leistungen erbracht wurden. Diese sind vor allem für die Schulen in Appenzell Ausserrhoden und die direkt betroffenen Schulleitungen und Lehrpersonen von Bedeutung.

#### **Empfehlung**

Die StwK empfiehlt dem Departementsvorsteher und den Verantwortlichen der Abteilung Volksschule, sich selbstkritisch mit ihrem Führungsstil auseinanderzusetzen mit dem Ziel, eine konstruktive Zusammenarbeits- und Führungskultur zu entwickeln.

### 6.3. Departement Gesundheit und Soziales

Das Departement Gesundheit und Soziales stand 2017 in verschiedenen Bereichen wiederholt im öffentlichen Fokus und es war überdurchschnittlich mit negativer medialer Berichterstattung konfrontiert. Hinzu kamen viele Gesetzgebungsverfahren, die aufgrund der Dringlichkeit oder im Hinblick auf den bevorstehenden Wechsel an der Departementsspitze forciert bearbeitet werden sollten. Das ist für die betroffenen Mitarbeitenden belastend. Trotzdem konnte die StwK bei Gesprächen mit Mitarbeitenden des Departements feststellen, dass eine grosse Motivation vorhanden ist und mit Teamgeist und Effort für das Departement und den Kanton gearbeitet wird.

#### 6.3.1. Oberaufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)

##### Sachlage

In ihrem Bericht 2016 beschäftigte sich die StwK ausschliesslich mit dem Thema SVAR. Der letztjährige Bericht hat für die StwK nach wie vor eine grosse Relevanz und in diesem Sinne wird sich die StwK nicht wiederholen. Das gilt sowohl für die beschriebenen Sachverhalte und für die vorgenommenen Beurteilungen, als auch für die abgegebenen Empfehlungen. Die folgenden Aussagen zum SVAR stellen somit eine Ergänzung beziehungsweise eine Fortsetzung zum Bericht 2016 dar.

Im Rahmen der Kenntnisnahme und Behandlung des StwK-Berichts an der Kantonsrats-sitzung vom 8. Mai 2017 nahm der Regierungsrat zu einzelnen Empfehlungen der StwK eingehend Stellung. Dabei versprach der Regierungsrat, die Empfehlungen vertieft zu prüfen und allfällige Änderungen vorzunehmen. Ausstehend war zum damaligen Zeitpunkt noch ein von den Präsidien der StwK und der Finanzkommission gegebener Auftrag an die Finanzkontrolle, das Reporting und Controlling des SVAR auf Stand und Inhalt zu prüfen. Der Prüfbericht lag im Juni 2017 als Management-Summary vor und beschränkte sich im Wesentlichen auf die Aufsicht des Regierungsrates und auf die Aufgaben des Departements Gesundheit und Soziales als vorbereitende Behörde für die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung des SVAR zuhanden des Regierungsrates.

Die Fazits der Finanzkontrolle decken sich weitgehend mit den Feststellungen der StwK. Die von der StwK vom SVAR eingeforderte Aufgaben- und Finanzplanung bewertet die Finanzkontrolle als nicht prioritär:

*«Sowohl das Spitalverbundgesetz als auch das Finanzreglement, die Eignerstrategie und der Rahmenvertrag verlangt vom SVAR eine Vielzahl von Berichten zu Handen der verschiedenen Anspruchsgruppen. Es erscheint uns deshalb zweckmässig, sich für die Aufsichtstätigkeit auf die aufgrund der diversen Vorgaben zu erstellenden und teilweise*

*bereits vorhandenen Berichte abzustützen. Der im SVARG aufgeführte Aufgaben- und Finanzplanung ist aus unserer Sicht aktuell keine grosse Priorität zuzuweisen, da zuerst die bekannten, ansatzweise bereits vorhandenen Instrumente verbessert werden könnten. Dies führt wohl zu einer rascheren Umsetzung und Zielerreichung».<sup>2</sup>*

Noch offen war zum Zeitpunkt der Berichterstattung 2016 die Klärung der Rechtmässigkeit der in einem Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Spital Heiden und der Hirslanden-Klinik Am Rosenberg geplanten Kooperation. Der SVAR und die Hirslanden-Gruppe tätigten vor Unterzeichnung des Zusammenarbeitsvertrages in Bezug auf die Zusammenlegung der Chirurgie rechtliche Abklärungen. Der Verwaltungsrat des SVAR kam zum Schluss, dass diese rechtmässig sei. Das Departement Gesundheit und Soziales befürwortete die geplante Zusammenarbeit vor der Vertragsunterzeichnung ausdrücklich. Allerdings wies die Abteilung Spitalversorgung den SVAR schriftlich darauf hin, dass zum bereits bewilligten Basispaket Innere Medizin, Chirurgie (Spitalliste 2017) auch die Sicherstellung der Notfallversorgung gehört. Bei der Auslagerung der Chirurgie sei die rechtmässige Umsetzung des Basispaketes gefährdet. Daher wurde seitens des Amtes eine Anpassung des Vertrages empfohlen.

In der Zwischenzeit ist bekannt, dass die Strategie der Auslagerung der Chirurgie aus dem Spital Heiden gescheitert ist. Der dazu nötige Leistungsauftrag wurde durch das Departement Gesundheit und Soziales nicht erteilt. Bis Redaktionsschluss wurde der Zusammenarbeitsvertrag nicht formell aufgehoben.

Im September 2017 lud die Regierung die StwK ein, um über die Erkenntnisse und Schlüsse der Regierung aus dem StwK-Bericht 2016 zu berichten. Dabei nahm die Regierung zu den Empfehlungen der StwK detailliert Stellung. Die Empfehlung, den Planungs- und Baustopp des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden (PZA) aufzuheben und die damit verbundene Mietzinsthematik in Angriff zu nehmen, wurde im Berichtsjahr aufgenommen und ist in Umsetzung.

Im Herbst 2017 thematisierte der SVAR Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesundheit. Er bemängelte die nicht zeitgerechte Erledigung von verschiedenen Tariffestsetzungsverfahren und der dafür geforderten Erhöhung von Arbeitstarifen durch die Abteilung Spitalversorgung. Weiter rügte der SVAR, er habe für

<sup>2</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle über das Reporting und Controlling des SVAR, Audit Turnus 2017 (Reg. Nr. 17001), S. 18

seine Anträge keine Eingangsbestätigungen erhalten und zudem würden die Anträge nur zögerlich oder gar nicht behandelt.

### Beurteilung

Der Regierungsrat setzte sich differenziert mit den Empfehlungen aus dem StwK-Bericht 2016 auseinander. Aus Sicht der StwK ist sich der Regierungsrat seiner hohen Verantwortung im Jahr 2017 bewusster geworden, so hinterfragt er beispielsweise die aktuelle Personalpolitik des SVAR kritisch. Wesentlich zur Verbesserung der Situation und der Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen hat aus Sicht der StwK die Arbeitsgruppe Weiterentwicklung SVAR unter externer Leitung beigetragen. Es wurden z.B. Lösungen im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) oder rund um die Miete und das Baurecht PZA erarbeitet. Inwieweit die im letzten Jahr abgegebenen Empfehlungen der StwK in der Konsequenz umgesetzt werden, ist noch offen. Prozesse brauchen Zeit, insofern ist es für die StwK noch zu früh, eine Beurteilung abzugeben. Ausgenommen ist die Umsetzung der Empfehlung zum PZA. Hier ist die StwK überzeugt, dass die Planungssicherheit für den SVAR deutlich zugenommen hat, was die StwK positiv beurteilt.

In der Beurteilung der Strategieentwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem Spital Heiden und der Klinik Am Rosenberg wurde der fehlende Einbezug der Direktbetroffenen von der StwK schon im letztjährigen Bericht bemängelt. Mangelnde Abklärungen im Vorfeld der Verhandlungen zwischen dem SVAR und der Klinik Am Rosenberg bezüglich der Erfüllung des Basisauftrages gemäss Spitalliste 2017 bei Auslagerung der Chirurgie führte zu einem Debakel mit volkswirtschaftlichem Schaden. Auch wenn die Regierung nicht direkt in der Verantwortung stand, kann die StwK nicht nachvollziehen, warum solche Fragen nicht bereits schon bei der Ausarbeitung des Zusammenarbeitsvertrags sowohl vom Verwaltungsrat als auch vom Regierungsrat vertieft erörtert wurden. Mit einer vorgängigen Klärung hätte viel Schaden vermieden werden können.

Eine unerfreuliche Differenz gibt es zwischen der Erwartungshaltung des SVAR und der zeitlichen Erledigung des Tariffestsetzungsverfahrens durch die Abteilung Spitalversorgung. Eine speditivere Abwicklung würde dem SVAR mehr Planungssicherheit geben. Darin erwartet die StwK eine Verbesserung.

### 6.3.2. Geriatrie- und Demenzkonzept

#### Sachlage

Schon im StwK-Bericht 2014 wurde auf das fehlende Geriatriekonzept hingewiesen. Der Regierungsrat beauftragte Anfang 2013 das damalige Departement Gesundheit, bis im Juni 2015 ein solches zu erstellen. Begründet mit der Umsetzung von Sparprogrammen stellte das Departement die Erarbeitung bis Ende 2016 zurück. Der Regierungsrat entschied nun 2017, zuerst ein Demenzkonzept zu erarbeiten, welches sich an die nationale Demenzstrategie anlehnt, und erst danach das Geriatriekonzept anzugehen.

#### Beurteilung

Für die StwK ist die Planänderung in der jetzigen Situation nachvollziehbar. Die Aufnahme des Projekts «Entwicklung, Demenz- und Geriatriekonzept» in den Aufgaben- und Finanzplan 2020 macht den Prozess transparent.

### 6.3.3. Sonneblick Walzenhausen

#### Sachlage

Im Zuge der stark gestiegenen Asylzahlen im Jahr 2014 beauftragte der Regierungsrat im Frühling 2015 das damalige Departement Inneres und Kultur in Zusammenarbeit mit dem Departement Bau und Umwelt (Hochbauamt) eine Vorgehenslösung zur Schaffung von zusätzlichen Unterbringungsplätzen zu suchen. Im Rahmen einer offenen Evaluation zeichnete sich Anfang 2016 eine mögliche Lösung mit dem Objekt Sonneblick in Walzenhausen ab. Auszug aus der Chronologie zum Dossier Sonneblick<sup>3</sup>:

12.3.2016	Grundsatzentscheid Stiftung Sonneblick
14.3.2016	Vorinformation Gemeindepräsident
15.3.2016	Grundsatzentscheid Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden
17.3.2016	Information Mitarbeitende Sonneblick und Information Öffentlichkeit und Medien, sowie persönliche Information Anwohnende durch Hausleiter
6.4.2016	Treffen und Aussprache zwischen Kanton und Gemeinderat
29.4.2016	Landammann nimmt Petition entgegen

3 <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-gesundheit-und-soziales/amt-fuer-soziales/abteilung-sozialhilfe-und-asyl/asyl/neues-asyl-durchgangszentrum-sonneblick/>

3.5.2016	Information Bevölkerung von Walzenhausen
5.7.2016	Mietvertrag abgeschlossen, Mietbeginn per 1.1.2017. Kostenschlüssel für Miete: 90 % Gemeinden 10 % Kanton, Jahresmiete: Fr. 252'000.–
22.9.2016	Baueingabe durch Kanton bei Gemeinde Walzenhausen eingereicht. Einsprachefrist vom 11. - 31.10.2016. In der Folge Einsprache durch Anwohner betreffend Umnutzung
13.12.2016	Vereinbarung mit St.Gallen von beiden Kantonen genehmigt und zur Unterzeichnung bereit
4.5.2017	Einspracheverhandlung ohne Einigung
12.8.2017	Baugesuch wird abgelehnt

Gemäss Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVo, bGS 122.24) sind für die Unterbringung der Asylbewerber in erster Linie die Gemeinden zuständig. Es ist aber vorgesehen, dass der Kanton für die Erstaufnahme im Auftrag der Gemeinden Unterkünfte selber betreiben kann. Art. 10 Abs. 2 KR AsylVo besagt, der Kanton könne für die Gemeinden Unterkünfte betreiben und die Gemeinden haben ihn bei der Bereitstellung und beim Betrieb angemessen zu unterstützen.

#### Beurteilung

Die StwK bewertet die vom Regierungsrat Anfang 2015 in Auftrag gegebene Evaluation für zusätzliche Unterbringungsplätze für Asylsuchende im Rückblick als adäquat und richtig. Insgesamt beurteilt die StwK auch den ausgehandelten Zusammenarbeitsvertrag mit dem Kanton St. Gallen, der den Sonneblick betreiben würde, als ausgewogen.

Aus Sicht der StwK ist im Auswahlverfahren des Objekts Sonneblick dem Umstand, dass es wegen der Nähe zum Asylzentrum Landegg Widerstand der betroffenen Anwohner geben könnte, zu wenig Beachtung geschenkt worden. Ab 1. April 2021 ist wegen einer vertragsrechtlichen Regelung der weitere Betrieb in der Landegg nicht mehr gesichert. Der Sonneblick wird als Ersatzlösung für die Unterbringung für zumindest einen Teil der Asylsuchenden in Erwägung gezogen. Hierzu hätte sich die StwK eine offenere Kommunikation gegenüber der Bevölkerung gewünscht. Insgesamt nahm der Kanton aber den Dialog und die Kommunikation mit der Standortgemeinde und der betroffenen Bevölkerung verantwortungsvoll wahr. Auch ist das Informationsdossier zum Sonneblick auf der Homepage der kantonalen Verwaltung positiv zu vermerken.

Unerfreulich ist der Ablauf des Bewilligungsverfahrens für die Nutzungsänderung und die baulichen Anpassungen. Nachdem die Regierung den Grundsatzentscheid fällte, ein Mietverhältnis mit der Stiftung Sonneblick einzugehen und der diesbezüglichen

öffentlichen Information, fokussierte sich der Kanton primär auf das Aushandeln der Formalitäten zum Mietvertrag. Erst sekundär betrachtete er auch die baurechtlichen Fragen. Der Ablauf zeigt, dass zuerst die Unterzeichnung des Mietvertrages erfolgte und zwei Monate später erst die Baueingabe gemacht wurde. Aus Sicht der StwK hätte eine umgekehrte Vorgehensweise (Baueingabe vor Vertragsunterzeichnung) eine für den Kanton vorteilhaftere Ausgangslage geschaffen.

Nachvollziehen kann die StwK die lange Zeitdauer (über 10 Monate) von der Baueingabe bis zum erstinstanzlichen Entscheid der Baubewilligungsbehörde von Walzenhausen. Der Kanton handelte rechtmässig, allerdings entsteht durch das gewählte Vorgehen ein erheblicher finanzieller Schaden.

#### 6.3.4. Veterinärämter

##### Sachlage

Das Veterinärämter arbeiten ohne untergeordnete Abteilungen für die beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden (zu 66 %) und Appenzell Innerrhoden (zu 34 %). Grundlage für den Vollzug bilden über 20 vorwiegend bundesrechtliche Gesetze, Verordnungen, technische Weisungen und Kontrollhandbücher. Der Vollzugsbereich gliedert sich in die Bereiche Tierschutz/Hundekontrolle (50 - 60 %), Tiergesundheit (20 - 30 %) und Lebensmittel/Tierarzneimittel (10 - 20 %). Zum Bereich Lebensmittelsicherheit gehört unter anderem auch die Bundesvorgabe, alle Betriebe der Primärproduktion im 4-Jahresrhythmus einer Routinekontrolle zu unterziehen. Gemäss Rechenschaftsbericht 2016 konnte diese Vorgabe nur in 13 % der Fälle eingehalten werden.

In den letzten Jahren nahm die Anzahl Tierschutzkontrollen aufgrund von Meldungen Dritter deutlich zu. So haben sich die Fälle (AI und AR) in den Jahren 2014 - 2016 von 77 auf 150 fast verdoppelt. Schwere Tierschutzvergehen aus anderen Kantonen, die medial bearbeitet wurden, schärfen die Sensibilität der Öffentlichkeit zusätzlich. Im Berichtsjahr 2017 wurde die Arbeit des Veterinärämtes Appenzell Ausserrhoden wiederholt in medialen Berichterstattungen thematisiert.

In Tierschutzfällen sind die Mitarbeitenden des Veterinärämtes gegenüber den Tierhaltern oft einem rauen Wind ausgesetzt. Auf der anderen Seite gibt es Tierhalter, welche das Agieren und die Kommunikation des Veterinärämtes als unverhältnismässig taxieren.

Anfang September 2017 sorgte der Fall einer Hofräumung in Wolfhalden schweizweit für Schlagzeilen. Das seit 2012 verfügte Tierhalteverbot, welches mit Bundesgerichtsentscheid vom 31. März 2015 gestützt wurde, konnte erst im Herbst 2017 durchgesetzt werden, weil der Eigentümer der Tiere vorgängig sämtliche Rechtsmittel ausschöpfte.

### Beurteilung

Die Zusammenarbeit zwischen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden im Vollzug des Veterinärbereichs funktioniert aus Sicht der StwK gut. Eine besondere Herausforderung besteht für das Veterinäramt in der Koordination zwischen zwei Kantonen und mehreren Vorgesetzten. Da drei Amtstierärztinnen im Teilzeitpensum arbeiten, braucht es für den Wissensabgleich zusätzlichen Koordinations- und Zeitaufwand. Dies ist nach Meinung der StwK aufgrund der Arbeitsmarktlage nachvollziehbar, aber nicht optimal.

Eine grosse Herausforderung sieht die StwK im Bereich des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung. Das Veterinäramt hat sich eng an die gesetzlichen Vorgaben zu halten und verhältnismässig zu agieren. Inwiefern die Verhältnismässigkeit gewahrt wird, kann die StwK nicht beurteilen. Der teilweise raue Umgang und die starken Emotionen, welchen die Kontrolleure bei Anzeigen durch Dritte ausgesetzt sind, bedingt seitens der Tierärztinnen eine hohe Sozialkompetenz mit entsprechender Kommunikation. Zu den Themen Deeskalation, nonverbale und gewaltfreie Kommunikation bereitet das Departement Gesundheit und Soziales eine Schulung für alle Mitarbeitenden vor. Diese Initiative begrüsst die StwK ausdrücklich.

Nicht zufrieden ist die StwK mit dem Erfüllungsstand von 13% der geforderten Kontrollen in Betrieben mit Primärproduktion, vor allem, weil es um Themen wie Lebensmittelsicherheit, Prävention von Tierseuchen und verantwortungsvollem Umgang mit Tierarzneimitteln, insbesondere Antibiotika, geht.

Aus Sicht der StwK agierte das Veterinäramt im Fall der Hofräumung in Wolfhalden verhältnismässig. Einzelfälle mit solcher Tragweite binden bei den zuständigen Stellen enorme Ressourcen.

### Empfehlung

Die StwK sieht Handlungsbedarf bei der Erfüllung der gesetzlich geforderten Kontrollen auf Betrieben in der Primärproduktion. Zudem soll der Schulung im Kommunikationsbereich auch künftig die nötige Beachtung geschenkt werden.

## 6.4. Departement Bau und Volkswirtschaft

Am 1. Juni 2017 übernahm der neue Vorsteher die Führung des Departements Bau und Volkswirtschaft. Während im Bereich Volkswirtschaft eine langjährige Führungssituation änderte, musste sich der Bereich Bau - bedingt durch die Reorganisation der Verwaltung - nach zwei Jahren erneut auf einen Führungswechsel einstellen.

### 6.4.1. Amt für Wirtschaft und Arbeit

#### Sachlage

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit umfasst die Abteilungen Standortförderung, Arbeitsinspektorat und Handelsregister. Geführt wird die Abteilung Standortförderung durch die Amtsleitung. Für die beiden Abteilungen Arbeitsinspektorat und Handelsregister trägt je eine eigene Abteilungsleitung die Verantwortung. Der langjährige Leiter des Arbeitsinspektorats wurde Ende 2016 pensioniert. Seit 1. Januar 2017 wird die Abteilung von einer mit den Abläufen und Prozessen innerhalb der Abteilung vertrauten Person geführt. Diese interne Lösung ermöglichte aus Sicht der Mitarbeitenden einen reibungslosen und geordneten Übergang von der ehemaligen zur neuen Abteilungsleitung. Der Aufgabenbereich des Arbeitsinspektorats umfasst vorwiegend Vollzugs- und Kontrollaufgaben in folgenden fünf Bereichen:

- Arbeits- und Unfallversicherungsgesetz (UVG)
- Flankierende Massnahmen (FlaM)
- Schwarzarbeitsgesetz (BGSA)
- Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)
- Eich- und Messwesen

Das Stellenetat der drei Abteilungen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit inklusive der Amtsleitung beträgt 970%. Dabei ist zu beachten, dass viele Vollzugsaufgaben auf der Grundlage einer Zusammenarbeitsvereinbarung auch für den Kanton Appenzell Innerrhoden erfüllt werden müssen.

Leistungsvereinbarungen mit dem Bund regeln teilweise die Stellendotation, welche für Kontrollen und den Vollzug innerhalb eines Bereiches benötigt werden. Die Vorgaben der Leistungsvereinbarungen mit dem Bund können in den meisten Gebieten nur knapp erfüllt werden. Per 1. Januar 2018 beschloss der Bundesrat zudem, die Kontrollzahlen im Bereich der flankierenden Massnahmen (Entsendegesetz) zu erhöhen und das Schwarzarbeitsgesetz zu revidieren. Dies kann im Amt für Wirtschaft und Arbeit zu Mehrbelastungen führen.

**Beurteilung**

Die Zusammenarbeit im Amt für Wirtschaft und Arbeit funktioniert trotz grosser Herausforderungen gut. Dies gelingt auch dank dem Umstand, dass in personeller Hinsicht Kontinuität herrscht. Die StwK beurteilt die stetige Zunahme der Aufgaben im Zusammenhang mit Bundesvorgaben bei gleichbleibenden Personalressourcen als anspruchsvoll.

**6.4.2. Vereinbarungen mit dem Bund****Sachlage**

Im Bereich des UVG, der FlaM und des BGSA arbeiten die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden zusammen bzw. übernimmt Appenzell Ausserrhoden die Vollzugsaufgaben aufgrund einer Vereinbarung mit dem Nachbarkanton. Die Leistungen des Arbeitsinspektorats in oben genannten Bereichen werden gemäss Vertrag pauschal mit Fr. 37'000.– jährlich abgegolten. Der Vertrag wurde im Jahr 2011 abgeschlossen mit der Auflage, die Pauschale jährlich zu überprüfen und aufgrund der effektiven Kosten anzupassen. Anlässlich der Aufgabenüberprüfung im Jahr 2014 wurde die Vereinbarung letztmals detailliert überprüft.

Das Arbeitsinspektorat stützt seine Tätigkeit auf Bundesgesetze und kantonale gesetzliche Grundlagen. Ein grosser Teil der Tätigkeit beruht auf Vereinbarungen zwischen dem eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und den beiden Appenzeller Kantonen. In den verschiedenen Verträgen sind sowohl der Inhalt als auch der Umfang und die Finanzierung der Kontrolltätigkeiten geregelt. Im Rahmen des Controllings verlangt das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine umfangreiche Berichterstattung und führt Audits in den Kantonen durch. So ist beispielsweise im letzten Auditbericht vom 24. Oktober 2016 im Bereich Arbeitsvermittlungsgesetz festgehalten, der Kanton Appenzell Ausserrhoden nehme die Führung und Organisation dieses Aufgabenbereichs grundsätzlich gut wahr, trotz der politisch niedrigen Brisanz und der personellen Unterdotierung.

Im Jahr 2017 wurden im Bereich der FlaM mehr als die verlangten 100 Kontrollen durchgeführt, nämlich 126.

Im Bereich UVG konnten von den festgelegten 103 Betriebsbesuchen und Kontrollen 88 gemacht werden.

Im Bereich BGSA fanden im Jahr 2017 53 Kontrollen statt. In den beiden Vorjahren waren es 79 (2015) bzw. 60 (2016). Die vermuteten Fälle von Schwarzarbeit<sup>4</sup> nahmen von 34 im Jahr 2015 auf 45 im Jahr 2017 zu.

Es fällt auf, dass trotz weniger Kontrollen im Jahr 2017 die Anzahl der Schwarzarbeitsfälle anstieg. Gemäss Vereinbarung 2017 müssen für den Bereich Schwarzarbeit 0,8 Personaleinheiten eingesetzt werden. Die Anzahl der verlangten Kontrollen ist nicht definiert.

**Beurteilung**

Die StwK stellt fest, dass die vertraglich vereinbarte Pauschale nicht wie vorgegeben jährlich überprüft wurde. Sie fragt sich, ob der Betrag in der Höhe von Fr. 37'000.– angesichts der gestiegenen Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen mit dem Bund (FlaM und BGSA) noch angemessen ist.

**6.4.3. Schwarzarbeit****Sachlage**

Zum Begriff der Schwarzarbeit:

*«Schwarzarbeit ist juristisch nicht einheitlich definiert. Als Schwarzarbeit wird in der Regel eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit bezeichnet, die unter Missachtung gesetzlicher Vorschriften ausgeübt wird. Dabei erstreckt sich die Bandbreite von kleinen Handwerkerleistungen nach Feierabend bis hin zu ausschliesslicher, illegaler Erwerbstätigkeit unter Umgehung des Steuer-, Sozialversicherungs-, Wettbewerbs- und insbesondere des Ausländerrechts. Gemeinsam ist den meisten Formen der Schwarzarbeit, dass in teilweise erheblichem Umfange öffentlich-rechtliche Abgaben umgangen werden. Das seit 1. Januar 2008 geltende Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) ermöglicht es den kantonalen Kontrollorganen, die in verschiedenen Gesetzestexten enthaltenen Vorschriften (beispielsweise in den Bereichen Steuern, Sozialabgaben, Ausländerrecht) effizienter zu kontrollieren und Zuwiderhandlungen wesentlich strenger zu sanktionieren».*<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Fälle, die nach ersten Abklärungen auf Schwarzarbeit hinweisen (Erklärung gemäss Arbeitsinspektorat)

<sup>5</sup> [sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/schwarzarbeit.html](http://sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/schwarzarbeit.html)

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit unterliegt klaren Abläufen. Wird das kantonale Arbeitsinspektorat, welches für alle Bereiche der Schwarzarbeit zuständig ist, durch Hinweise auf einen Missstand aufmerksam, so werden vorerst diskrete Abklärungen im Hintergrund gemacht. Sind Kontrollen angezeigt, werden diese im Normalfall zu zweit und nicht angekündigt durchgeführt. Im Amt für Wirtschaft und Arbeit wird die Haltung vertreten, vor allem begründeten Verdachtsfällen nachzugehen. Jährlich gehen 10-20 Hinweise von privater Seite ein. Dazu kommen Hinweise seitens der Kantonspolizei, des Grenzwachtkorps und anderer Amtsstellen. Die Quote der zutreffenden Hinweise liegt bei 80%.

Aufgrund verschiedener Meldungen, unter anderem seitens des Migrationsamtes, wurde im Herbst 2017 in einem Gastgewerbebetrieb eine Kontrolle durch das Arbeitsinspektorat durchgeführt. Da es sich bei den kontrollierten Personen um Menschen aus Drittstaaten handelte, fand der Einsatz in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei statt. Die StwK machte die Verantwortlichen des kantonalen Arbeitsinspektorats bereits im Jahr 2016 auf die Situation im besagten Gastgewerbebetrieb aufmerksam. Dennoch vergingen nach dem Hinweis der StwK bis zur effektiven Kontrolle vor Ort über eineinhalb Jahre.

#### **Beurteilung**

Die Zunahme der Verdachtsfälle bei einer Abnahme der Kontrollen deuten auf vermehrte Schwarzarbeit hin. Deshalb irritiert die StwK die insgesamt abnehmende Anzahl der Kontrollen.

Der Einzelfall zeigt, dass trotz mehrerer Hinweise (unter anderem durch die StwK) dem begründeten Verdacht erst spät nachgegangen wurde. Die Angelegenheit wurde im Amt für Wirtschaft und Arbeit zu lange nicht ernst genommen. Die Zeitspanne von über eineinhalb Jahren zwischen den Hinweisen und der Kontrolle kann nicht durch mangelnde Ressourcen bzw. schwierige Terminfindung mit der Polizei begründet werden. Die Gefahr einer Vertuschung von Delikten ist in solchen Situationen latent vorhanden. Die StwK hofft, es handle sich hierbei um einen Einzelfall.

Wenn keine Sozialabgaben entrichtet, keine Arbeitsbewilligungen eingeholt und weder Lohn noch Umsatz versteuert werden, liegt eine Straftat vor. Im Raum steht die Frage, ob das Arbeitsinspektorat genug unternimmt, um die Schwarzarbeit einzudämmen. Der volkswirtschaftliche Schaden, den die Schwarzarbeit im Kanton anrichtet, ist aus Sicht der StwK nicht zu unterschätzen.

#### **Empfehlung**

Die StwK empfiehlt dem Arbeitsinspektorat auch proaktiv Kontrollen durchzuführen und nicht nur auf Hinweise zu reagieren. Es sind klare Kriterien für die Prioritätensetzung zu definieren, um eine fundierte Entscheidung für oder gegen eine Kontrolle treffen zu können.

## 6.5. Departement Inneres und Sicherheit

Neben der breitgefächerten Vollzugsarbeit der verschiedenen Ämter stehen einerseits verschiedene Gesetzesvorhaben (Polizeigesetz, Geldspielgesetz, Asylgesetz) im Zentrum, und andererseits notwendige Bauvorhaben wie das schon seit 2013 geplante Projekt «Perspektive Gmünden».

### 6.5.1. Strafanstalt Gmünden

#### Sachlage

Gemäss Art. 75 Abs. 1 des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) hat der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit straffrei zu leben. Dabei muss sich der Vollzug - und speziell der offene Vollzug - am Resozialisierungs-, Normalisierungs- und Entgegenwirkungsprinzip orientieren.

Aktuell werden in der Strafanstalt Gmünden die kantonale Untersuchungshaft, Ersatzfreiheitsstrafen, die Durchsetzungs- und Sicherheitshaft sowie Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft vollzogen. Der Schwerpunkt des Angebotes liegt im offenen Vollzug, der seit dem Leitungswechsel 2015 nicht nur für Männer, sondern auch für Frauen angeboten wird. Als Mitglied des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates hat die Strafanstalt Gmünden aufgrund ihrer Grösse, ihrer ländlichen Lage sowie der flexiblen Ausgestaltung von Einzelvollzügen eine besondere Rolle. So werden ihr häufig Spezial- und Sonderfälle aus anderen Kantonen überwiesen. Insgesamt sind die Ansprüche aufgrund der vielfältigen Vollzugsformen sowie der Komplexität der Einzelfälle in den letzten Jahren weiter angestiegen.

Bereits im Bericht 2011 weist die StwK daraufhin, dass es der Anstaltsleitung zwar gelinge mit äusserst knappen Ressourcen auch wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Allerdings empfiehlt sie schon im 2011 eine grundsätzliche Überprüfung der Situation: «*Mittelfristig wäre es vermutlich günstiger, weniger Gewinn zu erwirtschaften und dafür mehr Personal anzustellen.*»<sup>6</sup> Im Bericht 2012 wird festgehalten, die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) habe bauliche Mängel beanstandet und insbesondere die zu kleinen Zellen im offenen Vollzug.<sup>7</sup> 2014 hält die StwK fest, das

Projekt «Perspektive Gmünden» liege vor und ein zukunftsweisender Entscheid müsse vorangetrieben werden, auch in Bezug auf bauliche Massnahmen.<sup>8</sup>

Die baulichen Mängel - so zeigt die Visitation der StwK vom August 2017 - haben sich in den letzten Jahren noch weiter verschärft. Die Umzäunung ist nicht ausreichend, um Fluchten zu vermeiden. Das über hundert Jahre alte Gebäude weist ausserdem erhebliche Mängel im Küchen- und Essbereich, in den Werkstätten sowie in den Zellen auf. Ungenügende Ausstattung, beispielsweise fehlende Kühlräume im Versorgungsbereich oder die räumliche Enge im Aufenthalts- und Essbereich, verkomplizieren die Arbeitsabläufe und die Aufrechterhaltung der Sicherheit erheblich. Der noch von der früheren Anstaltsleitung veranlasste Container-Kauf, womit vier zusätzliche Zellenplätze geschaffen wurden, stellte sich zunächst als Problem heraus. So konnten die neuen Container nach der Lieferung im August 2016 bis im Januar 2017 aufgrund ungenügender Sicherheitsstandards nicht genutzt werden. Dies führte nicht nur zu beträchtlichen finanziellen Ausfällen sondern erschwerte auch den Tagesbetrieb erheblich. Die Beschaffung und Installation erfolgte durch das Amt für Immobilien aufgrund eines Auftrages der ehemaligen Anstaltsleitung.

Für die resozialisierende Aufgabe steht eine sozialpädagogisch ausgebildete Fachperson zur Verfügung. Es fehlt generell an fachlich ausgebildeten Personen, die in der Lage sind, auf einer pädagogisch-psychologischen Ebene mit den Gefangenen an ihrer Wiedereingliederung zu arbeiten.

Der im Globalbudget eingeplante Gewinn der Strafanstalt von über einer halben Million Franken fliesst vollumfänglich an den Kanton, daher stehen die budgetierten Gewinne für Reinvestitionen nicht zur Verfügung. Lediglich 50% der Summe über dem budgetierten Gewinn werden zugunsten der Strafanstalt zurückgestellt.

#### Beurteilung

Die StwK fragt sich, ob unter diesen prekären infrastrukturellen, sicherheitstechnischen 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.

<sup>6</sup> StwK-Bericht 2011, S. 45

<sup>7</sup> StwK-Bericht 2012, S. 48

<sup>8</sup> StwK-Bericht 2014, S. 58

## Departement Inneres und Sicherheit

Aus Sicht der StwK ist es mit Blick auf die Neuausrichtung der Strafanstalt Gmünden dringend notwendig, sowohl im Personalbereich als auch in bauliche Massnahmen zu investieren. Die Philosophie der Gewinnorientierung führt trotz der prekären baulichen Bedingungen und der geringen personellen Ausstattung immer wieder zu einer Überbelegung. Im Jahr 2017 betrug die Belegung unzulässige 112 %, was von der NKFV beanstandet wurde. Diese Überbelegung stellt ein zusätzliches Sicherheitsrisiko dar. Es entsteht zudem der Eindruck, der Profiterzielung komme faktisch eine höhere Priorität zu als dem gesetzlichen Auftrag.

Die Frage, wer für die unzureichende Bestellung oder für die unzureichende Ausführung durch das Amt für Immobilien die Verantwortung trägt, blieb ungeklärt.

### **Empfehlung**

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.

Appenzell Ausserrhoden  
Kantonskanzlei  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

kantonskanzlei@ar.ch  
www.ar.ch