

Appenzell Ausserrhoden
Kantonskanzlei
Regierungsgebäude
9102 Herisau

kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Bericht 2014

der Staatswirtschaftlichen Kommission
an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden

Gestaltung: Silvia Droz, Teufen / Druck: Druckerei Lutz AG, Speicher





Bildlegenden

- Seite 2 Ausschnitt aus einem Gemälde des Schweizer Malers Wilhelm Hartung um 1910. Es zeigt den Obstmarkt vor dem Neubau in seiner damaligen Funktion als Platz für den Gemüse- und Früchtemarkt.
- Seite 7 Plan Grundriss Erdgeschoss, Architekten Bollert & Herter, Zürich, 12.9.1911, Massstab 1:100.
- Seite 11 Plan Grundriss 1. Obergeschoss, Architekten Bollert & Herter, Zürich, 12.9.1911, Massstab 1:100.
- Seite 17 Fotografie des Fundamentbaus, 30.5.1912.
- Seite 23 Plan Dachbinder, Eisenbetonarbeiten, Ingenieur Maillart & Cie., Zürich, 4.9.1912.
- Seite 31 Wandaufbau mit Marktszene im Vordergrund, ca. 1912.
- Seite 39 Die Baustelle mit einer Gruppe Bauarbeiter auf der Betondachkonstruktion, 14.9.1912.
- Seite 47 Fotografie der Baustelle mit der Dachonstruktion von Süden, 30.10.1912.
- Seite 51 Vorderansicht der Baustelle mit Bauhütte, 14.9.1912.
- Seite 55 Kantonsratssaal mit Deckenbeleuchtung. (Foto Gross, St.Gallen)
- Seite 59 Kommissionenzimmer, 1914. (Foto: H. Wolf-Bender, Zürich)
- Seite 65 Foyer vor Regierungsratszimmer, Treppenaufgang, 1914. (Foto: H. Wolf-Bender, Zürich)
- Seite 71 Markttreiben auf dem Obstmarkt. Am Regierungsgebäude sind die Friesmalereien des Künstlers Ernst Georg Rüegg noch nicht angebracht, 1913 / 1914.

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden

Das Regierungsgebäude am Obstmarkt in Herisau wurde im Berichtsjahr 2014 100 Jahre alt. Der Kantonsrat tagte erstmals am 29. Mai 1914 im neuen Kantonsratsaal. Der von den Zürcher Architekten Bollert & Herter erstellte Repräsentationsbau hatte anfangs eine Doppelfunktion: Es war einerseits Sitz der Ausserrhoder Kantonalbank und andererseits Staatsgebäude.

Aus Anlass des Jubiläums organisierte die Kantonskanzlei Führungen durch das heutige Regierungsgebäude, die von rund 1000 Personen besucht wurden. Die Bilder, die den diesjährigen Bericht der StwK illustrieren, stammen aus dem Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden.

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, jedoch unter Ausschluss des Rechnungswesens sowie der Organisation und der Geschäftsführung der Gerichte.

Im Bericht 2013 hat die StwK sehr ausführlich sämtliche Fakten ihrer intensivsten Prüfung der Entschädigungszahlungen der Mitglieder des Verwaltungsrates des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (SVAR) dargestellt. Deutlich kam zum Ausdruck, in welchen Punkten die Ansichten des Regierungsrates nicht geteilt werden konnten und die StwK hat Empfehlungen aufgeführt, welche zukünftig helfen können, einen ähnlichen Fall zu vermeiden.

Zum Erstaunen der StwK wurde diese brisante Thematik weder in der Diskussion des Kantonsrates aufgenommen noch im Nachgang politisch durch die Parteien aufgearbeitet. Die vorgängige Veröffentlichung des Berichtes im Internet sowie die Benotung der Departemente durch die Presse wurden prioritär behandelt. Erst die schriftliche Anfrage eines Kantonsrates vom 14. Juni 2014 hat eine enge Aufarbeitung der Bezüge durch die Mandatsträger wieder angestossen.

In der anschliessenden hektischen Phase der Schuldzuweisungen, Forderungen und Rufe nach zusätzlichen Fakten versuchte die StwK Ruhe und Sachlichkeit zu vermitteln und ihren Ausführungen aus dem Bericht 2013 wiederholt in geeigneter Form Gehör zu verschaffen.

Deshalb nahm sich die StwK bewusst auch in der öffentlichen Diskussion zurück in der Überzeugung, dass sämtliche relevanten Tatsachen bereits bekannt und aufgearbeitet waren. Die StwK konnte und durfte sich auf ihre Arbeit aus dem Vorjahr verlassen und abstützen. Auf die von Politikern teilweise gesuchte Publizität wurde bewusst zur Unterstützung einer sachlichen Diskussion verzichtet.

Was bleibt nach dieser in der Tagespresse geführten «Aufarbeitung» der Entschädigungszahlungen an den Verwaltungsrat des SVAR?

- Die Forderung der StwK nach freiwilligen Rückzahlungen von bezogenen Geldern durch Verwaltungsratsmitglieder SVAR wurde durch den zusätzlichen öffentlichen Druck erfüllt.
- Die Forderung der StwK, dass Bezüge aus Mandaten der Regierungsmitglieder vollumfänglich der Staatskasse zufließen sollen, wird mit Verabschiedung der Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates voraussichtlich erfüllt.

Sämtliche Fragestellungen der StwK, welche nachhaltig einen ähnlichen Fall Verwaltungsrat SVAR verhindern helfen könnten, sind jedoch noch unbeantwortet.

- Noch offen und nicht diskutiert wurden die zukünftigen Anforderungen an die Corporate Governance bei Mehrheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften oder öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons Appenzell Ausserrhoden.
- Der Regierungsrat hat es im laufenden Amtsjahr verpasst, sich Regeln aufzuerlegen oder sich zu einem Commitment durchzuringen, wie die Informationspflicht zwischen Mandatsträger und Gesamtregierungsrat erfolgen soll.

Auch die StwK muss sich ihrer Rolle im Vorfeld der künftigen Gründungen von Organisationen/Institutionen bewusst sein und sich zwingend zu den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen im Kantonsrat äussern.

Nach der Bewältigung der Vergangenheit gilt es, sich der Risiken der bestehenden gesetzlichen Regelungen bewusst zu sein, die richtigen Lehren für die Zukunft zu ziehen und gegebenenfalls ohne grosse Zeitverzögerungen im heutigen System Verbesserungen anzustreben.

OBERDORFSTRASSE.

775.685

BAULINIE.

35.20

BUCHHALTUNG.

684

Niv. O.K.B. ERDGESCH.
776.80.

TITEL.

33.90

TRESOR.

338

317

TITEL-SCHALTER

KASSA.

324

150

324

150

324

28

SCHALTERHALLE.

480

SPARKASSE. BUCH

715

1773

KORRIDOR.

VORRAUM.

11.08

GARDEROBE. TOILETTE

722

DIREKTION.

ARBEITSZ.

SPRECHZ.

WARTERAUM.

776.80

ABWART.

WINDFANG.

20

4.11

TERRASSE.

390

760

775.15

774.95

774.67

EINGANG.

BANK- EINGANG.

OBSTMARKT.

I. Organisation und Arbeit der StwK

Im Amtsjahr 2014/2015 konnte die StwK in bewährter Zusammensetzung ihre Arbeit fortführen. Dadurch konnten die angesetzten Prüfungen noch effizienter und effektiver durchgeführt werden. Die Gespräche waren zielgerichteter auf die Berichterstattung ausgerichtet und wurden professionell vorbereitet und durchgeführt.

Die StwK hat in ihrer Organisation die Ressortzuteilung des Regierungsrates übernommen und, um die notwendige Kontinuität zu gewährleisten, die letztjährigen Zuständigkeiten beibehalten.

Kantonsrat Fuhrer Michael	Landammannamt Präsident StwK
Kantonsrätin Egger Judith	Departement Volks- und Landwirtschaft Vizepräsidentin StwK
Kantonsrätin Bodenmann-Odermatt Monika	Departement Bildung
Kantonsrat Kleiner Jean-Claude	Departement Gesundheit
Kantonsrätin Müller-Schoch Margrit	Departement Sicherheit und Justiz
Kantonsrätin Schläpfer Arlette	Departement Finanzen
Kantonsrat Sturzenegger Rolf	Departement Bau und Umwelt
Kantonsrätin Zeller Nussbaum Andrea	Departement Inneres und Kultur

Jedes Mitglied der StwK ist Stellvertreterin bzw. Stellvertreter in einem fest zugeteilten Ressort, welches einem Departement entspricht.

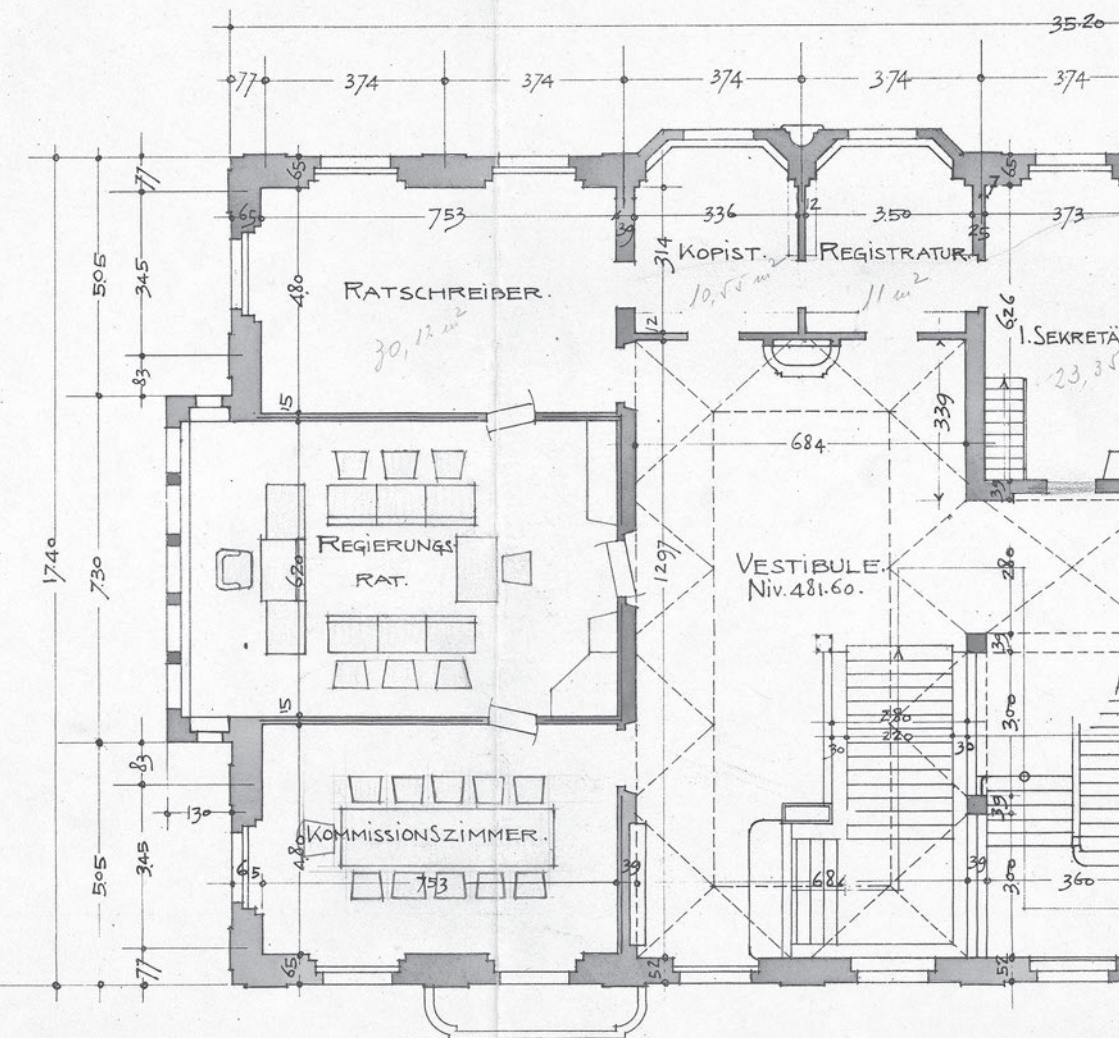
Die Gespräche mit den Mitarbeitenden der Verwaltung werden durch die für das Departement zuständige Person mit Unterstützung der Stellvertretung geführt. Das Protokoll wird durch die Aktuarin zeitnah in schriftlicher Form erstellt.

Die jährlichen Gespräche mit den Mitgliedern des Regierungsrates werden durch die jeweilige departementsverantwortliche Person der StwK geleitet. Bei diesen Gesprächen ist die Kommission vollständig anwesend. Das Protokoll wird auch hier jeweils zeitnah durch die Aktuarin erstellt.

Als einzige ständige Kommission des Kantonsrates arbeitet die StwK mit einem von der Verwaltung unabhängigen Aktuariat mit juristischem Fachwissen. Es ist für eine zielführende Arbeit der Kommission ausserordentlich wichtig, dass schnell fundierte juristische Abklärungen zu einzelnen Themen verfügbar sind.

Die StwK ist kein Gremium zur Beurteilung der politischen Arbeit und deren Entwicklung. Ihre einzige Aufgabe besteht darin, das Handeln von Regierung und Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu beurteilen. Es dürfen somit in der Regel auch keine Aussagen der StwK zu laufenden Geschäften wie auch zu strategischen Zielen erwartet werden.

Der Bericht der StwK soll mithelfen, die Arbeit der Verwaltung kritisch zu beurteilen und damit auch ständig zu verbessern und weiterzuentwickeln. Tadel und Rüge zu einzelnen Geschäften stehen im Hintergrund.



II. Prüfinhalte und -ziele

Prüfinhalte

Im Auftrag des Kantonsrates prüft die StwK, ob die Regierung und die von ihr beaufsichtigte Verwaltung **rechtmässig, zweckmässig** und **wirksam** handeln. Darüber hinaus beurteilt sie, inwieweit das Regierungs- und Verwaltungshandeln **leistungsfähig** und **angemessen** ist.

Die StwK ist sich bewusst, dass bei der Beurteilung nach dem Kriterium der Zweckmässigkeit die Grenzen zu einer politischen Beurteilung fliessend sind und die latente Gefahr besteht, auf diesem Weg politisch Einfluss nehmen zu wollen.

Prüfziele

Die wichtigste Aufgabe der StwK als Oberaufsichtsorgan besteht darin, mehr Transparenz zu schaffen und damit das Vertrauen in Regierung und Verwaltung, in die staatlichen Institutionen überhaupt, zu stärken.

Die StwK begleitet das Wirken dieser Institutionen kritisch, um Handlungsbedarf frühzeitig zu erkennen und mit ihrer Aussensicht nach Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Regierungs- und Verwaltungshandelns beizutragen.

III. Angaben zur Prüfmethodik und Berichterstattung

Finanzkontrolle

Die StwK ist sich bewusst, dass die Finanzkontrolle ein unabhängiges Organ ist, welches nicht unmittelbar unter dem Einfluss des Kantonsrates steht; aus diesem Grund ist die Finanzkontrolle auch kein direktes Instrument für die Aufsicht der StwK. Dennoch erscheint es der StwK wichtig, die Funktion der Finanzkontrolle aus Sicht der StwK darzulegen. Dies auch gerade deshalb, weil dazu im Kantonsrat eine gewisse Unsicherheit zu spüren ist.

Die StwK ist aufgrund von verschiedenen Gesprächen der Meinung, dass die Findung eines gemeinsamen Nenners zwischen Regierung, Finanzkommission und Finanzkontrolle bezüglich Kompetenzen, Informationen und dem Verständnis der Unabhängigkeit nach anderthalb Jahren noch nicht abgeschlossen ist. In einer interdisziplinären Arbeitsgruppe wurden im Herbst 2014 der Aufbau und die Abläufe der Prüfberichte der Finanzkontrolle diskutiert und festgelegt.

Die wichtigsten Grundlagen dazu liefert Art. 39 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) vom 4. Juni 2012:

- Abs. 1 Die Finanzkontrolle prüft die Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Grundsätze des Finanzhaushaltes. Sie legt ihr jährliches Prüfprogramm selbständig fest.
- Abs. 5 Der Kantonsrat kann die kantonale Finanzkontrolle für die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht beiziehen.

In Art. 43 des FHG finden sich die Ausführungen zu den Prüfberichten, Beanstandungen und deren Anzeige.

- Abs. 1 Die Finanzkontrolle übergibt den Prüfbericht der geprüften Stelle und gleichzeitig dem Regierungsrat, dem Gemeinderat oder dem Aufsichtsorgan der jeweiligen Organisation.

Ebenso stützt sich die StwK bei ihrer Beurteilung der Sachlage auf Aussagen im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle, welche im Gesetzgebungsprozess zu Handen des Kantonsrates gemacht wurden.

Dazu ist hauptsächlich die Erläuterung zum FHG, 1. Lesung vom 20. Februar 2012, Beilage 1.2, Seite 27 zu Art. 39 Abs. 5 zu zitieren: «Die kantonale Finanzkontrolle ist ein Aufsichtsinstrument des Kantonsrates. Deshalb kann ihr die Finanzkommission Prüfaufträge erteilen, sinnvollerweise koordiniert mit der Planung der jährlichen Prüftätigkeit. Es kann aber durchaus sein, dass die Finanzkommission des Kantonsrates aus wichtigen Gründen einen Spezialauftrag zwischenzeitlich erteilt.»

Auch ist aus dem Wortprotokoll aus der 1. Lesung im Kantonsrat auf Seite 359 folgende Aussage des Präsidenten der Finanzkommission zu Art. 43 wichtig: «In Art. 43 wird der Laufweg von Prüfungsberichten aufgezeigt. Die Finanzkommission findet sich in diesem Ablauf nicht, sowie auch nicht in der Beilage 1.7. Jetzt kann man zwar annehmen, dass die Finanzkommission als designierte administrativ vorgesetzte Stelle der Finanzkontrolle automatisch zu den Informationen kommt. Die Finanzkommission wünscht aber, dass dies auf die 2. Lesung hin noch explizit erwähnt wird»

Diese Anpassung wurde im Gesetzestext auf die 2. Lesung vom Kantonsrat unbemerkt nicht vorgenommen und eine automatische Zustellung der Prüfberichte an die Finanzkommission erfolgt demzufolge nicht.

In der heute gelebten Praxis darf die Finanzkommission der Finanzkontrolle Prüfaufträge übergeben, jedoch keine Anweisung erteilen. Die Finanzkommission erhält keine automatische Zustellung der Prüfberichte, sondern muss diese jeweils separat bei der Finanzkontrolle abrufen.

Für die StwK ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen zur Unterstützung ihrer Arbeit:

- 1 Die Finanzkommission darf der Finanzkontrolle Prüfaufträge zuweisen. Somit kann die StwK über die Finanzkommission als Vermittlerin ebenfalls in Spezialfällen auf die Finanzkontrolle zugreifen.
- 2 Die StwK hat die Befugnis ausgewählte Prüfberichte bei der Finanzkommission einzuverlangen.



IV. Zusammenarbeit mit der Staatswirtschaftlichen Kommission

Die StwK ist ausserordentlich erfreut, in welcher Offenheit und kritischen Art sich die Mitarbeitenden der Verwaltung in den Gesprächen äussern. Dies bekräftigt das grosse Vertrauen der Verwaltungsmitarbeitenden in die Arbeit und Verschwiegenheit der StwK.

Jahresthema

Immer mehr wird für die StwK ersichtlich, dass sich ein Jahresthema inklusive der Vorarbeiten kaum innerhalb eines Amtsjahres vollständig aufarbeiten lässt.

Es wird daher zukünftig häufig der Fall sein, dass ein Jahresthema in eine Phase der Erfassung der Daten und eine zweite der Beurteilung der Aufsicht aufgeteilt werden muss. Grössere Schwerpunkte werden demnach vermehrt über zwei Amtsjahre aufgearbeitet werden.

Rückblick Jahresthema 2013 «Aufsicht in der Verwaltung»

Im laufenden Amtsjahr wurde die Arbeit an einer strukturierten Aufsicht und einem einheitlichen Verständnis in der Verwaltung vom Regierungsrat nicht fortgeführt. Der durch die Aufgabenüberprüfung angestossene grundlegende Veränderungsprozess in der Verwaltung wie auch die Umsetzung der Staatsleitungsreform kann die StwK als Begründung zwar nachvollziehen, trotzdem ist es eine verpasste Chance, denn die Klärung der Aufsicht hätte ein wichtiger Bestandteil im Zusammenhang mit den Vorarbeiten sein können.

Es wurde in diversen Diskussionen durch den Regierungsrat die Meinung vertreten, dass das Controlling praktisch vollständig durch das Interne Kontrollsystem (IKS) übernommen werden könne. Den Lead zur Einführung des IKS per 1. Januar 2017 hat das Finanzdepartement.

Die StwK ist der Ansicht, dass ein IKS alleine zur Wahrung der Aufsicht ungenügend ist. Das IKS will durch die Prinzipien der Transparenz, des Vier-Augen-Prinzips, der Funktionstrennung und der Mindestinformation die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Prozessen, die Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen, die Vermögens-

sicherung und die Regeleinhaltung sicherstellen (COSO-Modell). Das IKS soll also in erster Linie gewährleisten, dass die Finanzaufzeichnungen in der Jahresrechnung korrekt dargestellt werden und auch mögliche finanzielle Risiken minimiert werden können.

Die Aufsicht durch den Regierungsrat beinhaltet jedoch auch die Kontrolle der Verwaltung über die korrekte Umsetzung von Gesetzen sowie die allgemeine Einhaltung der Verwaltungsprozesse ohne direkten finanziellen Einfluss.

Inwiefern allenfalls diese zusätzliche Aufsicht durch das IKS abgedeckt wird, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Dies wird eine vordringliche Aufgabe der StwK im Amtsjahr 2017 / 2018 sein.

Jahresthema 2014 «Leistungsvereinbarung»

Leistungsvereinbarungen sind ein immer häufiger eingesetztes Instrument der Verwaltung. Die StwK hat die aktuelle Situation als für den Kantonsrat unübersichtlich beurteilt und will mit dem Jahresthema zu mehr Transparenz in diesem Teilgebiet beitragen.

Dazu hat die StwK vom Regierungsrat eine Liste sämtlicher Leistungsvereinbarungen einverlangt, welche nachfolgende Vorgaben kumulativ erfüllen:

- Leistungssumme ist grösser als CHF 50'000 pro Jahr.
- Es handelt sich um eine über mehrere Jahre wiederkehrende Verpflichtung.
- Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist Leistungsempfänger und Zahlungspflichtiger.
- Die Leistung oder zu erreichende Ziele sind definiert.

Die StwK hat vom Regierungsrat eine Auflistung der einzelnen Leistungsvereinbarungen erhalten.

Gerne hätte die StwK die Liste der Leistungsvereinbarungen in diesem Bericht publiziert. Die StwK ist jedoch erfreut, dass der Regierungsrat diese Liste als informatives Element in den Rechenschaftsbericht aufzunehmen gedenkt und jährlich bekannt macht. Die StwK verzichtet daher auf eine Veröffentlichung der Liste zu diesem Zeitpunkt.

Die Vollständigkeit der Liste wurde anlässlich der Jahresgespräche mit den einzelnen Departementsvorstehern überprüft. Dabei stellte sich heraus, dass die Regierung bei der Erstellung der Liste zwischen Subventionen und Leistungsvereinbarungen unterschieden hat.

Es ist bereits aufgrund der aktuellen Unterlagen ersichtlich, dass hinter den Leistungsvereinbarungen gewichtige Geldzahlungen stehen. Die Gesamtsumme beläuft sich auf bereits knapp CHF 11 Mio. pro Jahr.

Die Regierung definiert *Leistungsvereinbarung* bzw. *Subvention* folgendermassen:

«Bei der Leistungsvereinbarung handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Subventionen sind geldwerte Vorteile, die gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (sog. Finanzhilfen) bzw. um finanzielle Lasten auszugleichen, die sich ergeben aus der Erfüllung von vorgeschriebenen Aufgaben oder aus öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger übertragen worden sind (sog. Abgeltungen). Subventionen werden oft im Rahmen von Leistungsvereinbarungen gewährt. Dabei umschreibt die Leistungsvereinbarung die Bedingungen, unter denen Subventionen im Einzelfall gewährt werden.»

Diese Unterscheidung hat die StwK veranlasst, bei der Regierung zusätzlich eine Liste der Subventionen einzuverlangen, welche die identischen Vorgaben der Leistungsvereinbarungen erfüllen. Die StwK ist der Ansicht, dass der Regierungsrat auch bei den Subventionen die Einhaltung der Bedingungen zu prüfen hat.

Die Regierung sieht von einer generellen Offenlegung der Subventionen zu Handen der StwK aus folgenden Gründen ab:

- Das Inventar über Hunderte oder gar Tausende Subventionsverhältnisse könne aufgrund der Unverhältnismässigkeit nicht offen gelegt werden.
- Die Offenlegung des Inventars müsste durch die StwK begründet werden, da es sich um unzählige Personendaten handle. Allenfalls wäre zu prüfen, ob einzelne Tatbestände im Sinne von Stichproben untersucht werden könnten.
- Die Anfrage der StwK sei unklar und das Schreiben enthalte Widersprüche.

Das Beispiel zeigt exemplarisch, in welchem Spannungsfeld sich die StwK bewegt: Jede Anfrage muss juristisch detailliert abgeklärt und auf jegliche Kleinigkeiten überprüft werden. Dies erschwert die Arbeit der StwK als Milizgremium zunehmend und birgt ein enormes Frustpotential.

Zur Verdeutlichung der oben erwähnten Problematik zwei Beispiele:

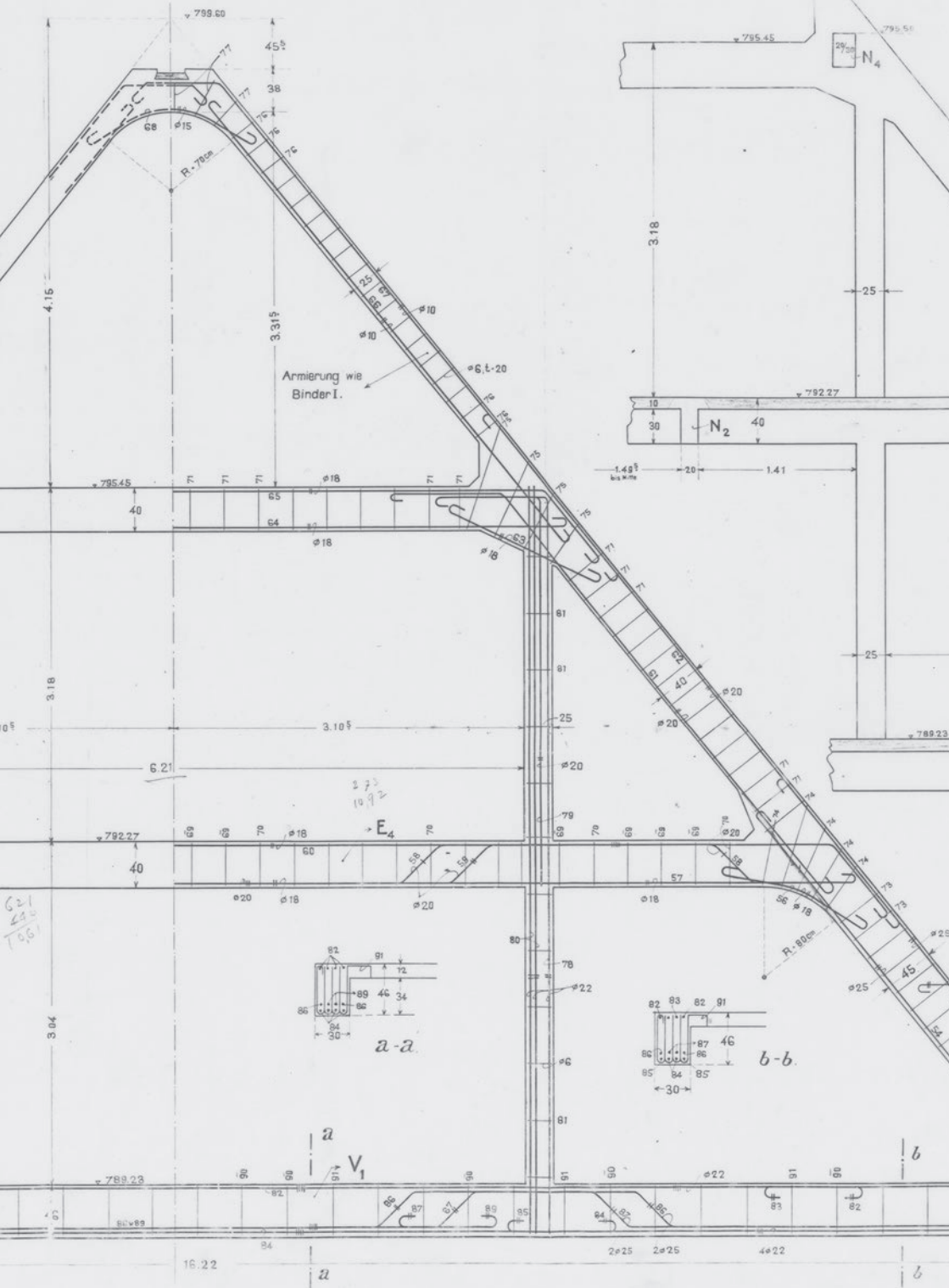
Auch wenn sich die StwK den Definitionen des Regierungsrates zu Leistungsvereinbarungen und Subventionen anschliessen könnte, bestehen doch grosse Unklarheiten. So legt das Tourismusgesetz (bGS 955.21) in Art. 5 Abs. 2 fest, dass die Ausrichtung von Beiträgen an Tourismusorganisationen an eine Leistungsvereinbarung zu knüpfen ist.

Obwohl das Tourismusgesetz aus dem Jahr 1976 stammt, wurde der erwähnte Artikel auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt, ist also aktuellen Datums.

Trotz der Verwendung des Begriffs *Leistungsvereinbarung* war dieser Betrag jedoch nicht in der vom Regierungsrat angeforderten Liste aufgeführt. Auf Nachfrage hin erhielt die StwK die Erklärung, dass es sich hier um einen Subventionstatbestand handle. Auch im Kultugesetz wird der Begriff der Leistungsvereinbarung häufig verwendet, allerdings waren auch diese Leistungsvereinbarungen auf der nachgefragten Liste nicht aufgeführt.

Die StwK ist erstaunt ob dieses schon fast akrobatischen Umgangs mit den Begriffen.

Dennoch wurde in diesem Bereich im Jahr 2014 mit der Auflistung ein erster Schritt zur Schaffung von Transparenz getan. In einem zweiten Schritt wird die StwK nun abklären wie und in welcher Form der Regierungsrat die Aufsicht über die Einhaltung dieser Vereinbarungen wahrnimmt und wie die Vergabe der Aufträge erfolgt.



V. Feststellungen zum Regierungsrat und zur Verwaltung

Grundsätzliche Einschätzung

Die StwK beurteilt die verwaltungsbezogene Arbeit des Regierungsrates sowie die Arbeit der Verwaltung insgesamt positiv.

Regierungsrat

Die Leistungsbereitschaft der einzelnen Mitglieder des Regierungsrates ist sehr hoch. Gegenüber der StwK wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der strategischen Arbeit mehr Gewicht beigemessen wird. Die Regierung übernimmt aktiv langfristige Führungsaufgaben und versucht, sich aus der operativen Verwaltungstätigkeit zurückzunehmen. Diese intensiven Bemühungen begrüsst die StwK ausserordentlich.

Die belastende Krisensituation im Zusammenhang mit dem Verwaltungsrat SVAR hat der Regierungsrat als Gremium insgesamt gut gemeistert. Möglicherweise hätte von Beginn an eine aktivere Kommunikation erwartet werden können, um die Aussen-Wahrnehmung des Getrieben-Seins zu vermeiden. Eine stärkere Übernahme der Führung wäre dem Regierungsrat gut angestanden.

Es ist jedoch auch spürbar, dass die Vorkommnisse innerhalb des Gremiums einen Vertrauensverlust zur Folge hatten. Dieses Vertrauen muss wieder gefunden und aufgebaut werden. Dies ist sich die Regierung auch bewusst und versucht durch einzelne Massnahmen wie eine verbesserte Feedback-Kultur dieses wieder zurück zu gewinnen.

Grundsätzlich stellt die StwK fest, dass eine Diskrepanz besteht zwischen dem Verhalten des Gesamtregierungsrates gegenüber der StwK und dem Verhalten einzelner Mitglieder des Regierungsrates gegenüber den zuständigen StwK-Mitgliedern: Nachfragen und Auskünfte werden von den einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates in aller Regel sehr offen und schnell beantwortet.

Regierungsratsmitglieder in Verwaltungsräten

Fehlende Regeln des Regierungsrates, wie Mandatsträger den Gesamtheregierungsrat zu informieren haben oder wie sie sich im Gremium des Verwaltungsrates einbringen sollen, haben wesentlich ihren Teil zum Problem rund um den Verwaltungsrat des SVAR beigetragen. Die Regeln müssen zwingend über das gesetzliche Minimum hinausgehen und von der gesamten Regierung mitgetragen und eingefordert werden.

Leider hat es der Regierungsrat verpasst, diese wichtige Aufgabe bis zur Drucklegung des Berichtes anzugehen. Dies ist aus Sicht der StwK jedoch unabdingbar, um im Kanton Appenzell Ausserrhoden einen zweiten Fall Verwaltungsrat SVAR zukünftig zu verhindern.

Die StwK erwartet, dass diese Diskussion nun im Regierungsrat geführt wird und sich der gesamte Regierungsrat zu einem Commitment durchringt.

Einführung neuer Regierungsmitglieder

Die Regelungen zur Einführung neuer Regierungsmitglieder und die Zuständigkeiten wurden innerhalb der Verwaltung wieder bekannt gemacht: Die führende Stelle bei der Übergabe und Einführung in ein Departement ist das Departementssekretariat.

Regierungsprogramm

Die Anregung der StwK zur Einbindung möglichst aller Departemente in das Regierungsprogramm wird in der Ausarbeitung des Programms 2016-2019 umgesetzt. Die StwK begrüsst die Anpassung dieses sehr wichtigen Strategie-Prozesses.

Die StwK regt zudem an, dass zur Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen und deren Zielerreichung ein geeignetes Kennzahlensystem vorgängig definiert wird.

Stabsstelle Controlling

Die Stabsstelle Controlling war in diesem Jahr vollumfänglich mit der operativen Führung der Projekte Staatsleitungsreform und Aufgabenüberprüfung absorbiert. Einzig die Stiftungsaufsicht wird noch als zwingende Aufgabe wahrgenommen.

Der Regierungsrat stützt sich zurzeit auf die Berichte der Finanzkontrolle ab. Zusätzlich dient der Rechenschaftsbericht der Regierung als Instrument zur Prüfung, ob die einzelnen Departementsvorsteher ihre Aufsichtspflicht wahrnehmen.

Diese sicherlich pragmatische Lösung der temporären Aufsicht beurteilt die StwK als ungenügend und über längere Zeit sogar als gefährlich.

Die StwK erwartet, dass zumindest minimale Aufsichtsfunktionen der Regierung, welche durch die Stabsstelle Controlling abgedeckt sein sollten, wieder aufgenommen werden.

Die StwK ist der Ansicht, dass die Person, die das Landammannamt inne hat, ihre Aufgaben ohne funktionierende Stabsstelle Controlling nicht vollumfänglich erfüllen kann, denn Art. 17 Abs. 1 lit. d des Organisationsgesetzes (bGS 142.12) hält fest, dass der Landammann (in Zusammenarbeit mit der Kantonskanzlei) darüber wacht, dass die Aufsicht des Regierungsrates über die Kantonsverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

Wie jedoch konkret das Zusammenspiel zwischen interner Dienstaufsicht betreffend finanziell unabhängiger Prozesse und dem IKS aussehen wird, kann erst nach dem Vorliegen der Organisationsverordnung beurteilt werden. Leider hat es der Regierungsrat aus Sicht der StwK verpasst, Vorarbeiten mit der Erstellung eines Grundlagen-Konzepts zur Aufsicht abzuschliessen. Dieses Versäumnis holt den Regierungsrat nun ein.

Projekte «Aufgabenüberprüfung» und «Staatsleitungsreform»

Die StwK hat aktuell die Information, dass die Milestones eingehalten werden können und nichts gegen einen fristgerechten Abschluss der Projekte spricht.

Es ist der StwK bewusst, dass Veränderungen immer auch zu Verunsicherungen der Mitarbeitenden führen können. Trotzdem leistet die Verwaltung diese ausserordentliche Mehrbelastung mit grossem Einsatz. Nur dank der aktiven Mitarbeit auch von direkt betroffenen Mitarbeitenden kann von einem positiven Abschluss der Projekte ausgegangen werden und eine nachhaltige Veränderung der Verwaltung erreicht werden.

Vorläufige Verordnungen

Zum jetzigen Zeitpunkt sind die folgenden acht vorläufigen Verordnungen gültig:

Departement Gesundheit

- Vorläufige Verordnung über die Pflegefinanzierung vom 22.06.2010
- Vorläufige Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 17.1.2012

Departement Bau und Umwelt

- Vorläufige Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 27.09.2005
- Vorläufige Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über die Stromversorgung vom 16.12.2008
- Vorläufige Verordnung über die Einführung des Gewässerraums vom 18.9.2012

Departement Sicherheit und Justiz

- Vorläufige Verordnung zum Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe vom 9.12.2003

Departement Inneres und Kultur

- Vorläufige Verordnung über die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom 19.5.2009
- Vorläufige Verordnung über die Einwohnerregister vom 15.12.2009

Art. 87 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) regelt u.a. die Befugnisse des Regierungsrates zum Erlass von Verordnungen:

Abs. 4 Bei zeitlicher Dringlichkeit kann er, soweit dies zur Einführung übergeordneten Rechts nötig ist, Verordnungen erlassen; diese sind ohne Verzug ins ordentliche Recht überzuführen.

Die Ausführungen des Regierungsrates auf die Frage nach dem aktuellen Stand der vorläufigen Verordnungen sind teilweise nachvollziehbar: Verzögerungen beim Bund haben beispielsweise auch Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung.

Für die StwK nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass für zwei wichtige Rechtsbereiche im Departement Gesundheit die Überführung ins ordentliche Recht mehrere Jahre auf

sich warten lässt; entsprechend konnte hier der Regierungsrat die Verspätung auch nicht begründen.

Als Beispiel aus der Vergangenheit sei auf die Vorläufige Verordnung über ergänzende Regelungen für kantonale Schulen hingewiesen, welche 13 Jahre (2001-2014) in Kraft war.

Die langandauernde Anwendung einer vorläufigen Verordnung kann Auswirkungen im Sinne eines Präjudiz-Charakters auf die künftige Gesetzgebung haben.

Im Kanton St.Gallen besteht eine ähnliche Regelung, allerdings darf eine solche Verordnung maximal zwei Jahre angewendet werden. Diese Zeitspanne könnte auch in Appenzell Ausserrhoden als Richtschnur dienen.

Auch wenn die Absicht besteht, wichtige vorläufige Verordnungen in den nächsten Jahren ins ordentliche Recht zu überführen, entspricht dies in keinster Weise der Bestimmung in der Verfassung.

Nachlese zu den Honoraren des Verwaltungsrates des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden

Der Bericht 2013 der StwK mit dem Hinweis auf die markant überzogenen Honorare des Verwaltungsrates des SVAR hat zwar kein unmittelbares, dafür aber ein umso heftigeres Echo der Parteien, Medien und Bevölkerung ausgelöst. So machte dieses Thema über Wochen Schlagzeilen und war dem Image des Kantons Appenzell Ausserrhoden wenig förderlich. Schliesslich traten verschiedene Verwaltungsräte zurück. Das Vertrauen der Bevölkerung wurde durch das Verhalten von Regierung und Verwaltungsrat SVAR stark belastet. Es gilt deshalb, aus der unerfreulichen Situation die richtigen Schlüsse und Lehren für die Zukunft zu ziehen. Insbesondere hat der Regierungsrat die Informationspolitik zu überdenken, die lange nicht auf das Schaffen von Transparenz ausgerichtet war und insgesamt ist eine zögerliche Vorgehensweise festzustellen. Die StwK erwartet von der Regierung, dass die folgenden Grundsätze geprüft werden und das zukünftige Handeln entsprechend ausgerichtet wird.

1. Die Rolle und Haltung von Regierungsmitgliedern bei Mandaten in Drittorganisationen ist jeweils im Interesse des Kantons sowie einer Corporate Governance festzulegen. Des Weiteren haben Regierungsmitglieder bei Mandaten in Drittorganisationen
 - an Beschlüssen des Gesamtregierungsrates grundsätzlich festzuhalten. Bei Unklarheiten ist das Regierungsratskollegium umgehend zu informieren und die entsprechenden Sachverhalte sind zu klären.
 - die übrigen Regierungsmitglieder periodisch oder bei besonderen Vorkommnissen unmittelbar über Sachverhalte/Ereignisse bei Mandaten in Drittorganisationen zu informieren.
2. Die Bezüge von Regierungsmitgliedern inkl. der Spesen sind bei Mandaten in Drittorganisationen im jährlichen Rechenschaftsbericht der Regierung im Sinne der Transparenz auch in Zukunft offen zu legen.
3. Bei der Gründung einer neuen Organisation/Institution oder bei einer wesentlichen Beteiligung durch den Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Aufsicht bzw. Oberaufsicht sowie die entsprechende Berichterstattung zu klären und festzulegen.
4. In Situationen, die von öffentlichem Interesse sind, hat der Regierungsrat eine proaktive Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit zu pflegen.

Die StwK wird den Umgang mit den Grundsätzen überprüfen.



VI. Anregungen und Beschwerden

Die StwK erhielt eine Beschwerde im Zusammenhang mit einer Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Da es sich um ein laufendes Rechtsmittelverfahren handelte, trat die StwK nicht auf die Beschwerde ein.

Ein Mitglied des Kantonsrates regte an, dass die StwK sich näher mit der Umsetzung von Art. 56 Baugesetz befassen solle. Siehe dazu S. 48f.

VII. Bemerkungen zu den Departementen

1. Departement Finanzen
2. Departement Bildung
3. Departement Gesundheit
4. Departement Bau und Umwelt
5. Departement Volks- und Landwirtschaft
6. Departement Sicherheit und Justiz
7. Departement Inneres und Kultur

1. Departement Finanzen

1.1 Protokolllesungen

- Kommission für Finanzausgleich und Finanzaufsicht
- Staatssteuerkommission
- Strategiekommission Informatik
- Gremien der Pensionskasse von Appenzell Ausserrhodon:
 - Paritätische Verwaltungskommission
 - Anlageausschuss
 - Liegenschaftsausschuss der Verwaltungskommission

Die StwK hat im Februar 2015 beschlossen, dass die Protokolle der Gremien der Pensionskasse ihr nicht mehr zugestellt werden sollen, da aufgrund des neuen Gesetzes über die Pensionskasse der Regierungsrat keine Aufsichtspflichten mehr hat und damit auch die Oberaufsicht der StwK entfällt.

1.2 Bemerkungen

1.2.1 Allgemeines

Das Departement ist nach Ansicht der StwK gut organisiert und wird sachorientiert und nach Zielen geführt. Die am Finanz- und Rechnungswesen Beteiligten leisteten bei der Umsetzung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) einen grossen Einsatz und Arbeit in guter Qualität.

Nun steht bereits wieder eine Umstrukturierung, diesmal aufgrund der Staatsleitungsreform an, was eine erneute Zusatzbelastung und Herausforderung mit sich bringt. Die StwK anerkennt den Einsatz und die Arbeit in guter Qualität.

1.2.2 Vergabepaxis

Im letztjährigen Bericht hat die StwK im Zusammenhang mit dem Prüfbericht über die Staatsrechnung die Vergabe von Aufträgen an Wirtschaftsprüfer untersucht und eine breitere Auftragsvergabe angeregt. Solche Aufträge gingen in den Jahren 2009 – 2012 an ein einziges Unternehmen. Im Jahr 2013 wurde nun für die Revision ein anderer Wirtschaftsprüfer berücksichtigt. Die StwK begrüsst die Abkehr von einer eher einseitigen Vergabe und präzisiert, dass die Aufträge von der Finanzkommission nach öffentlicher Ausschreibung und Genehmigung durch den Kantonsrat vergeben wurden. Bis zur Aufnahme ihrer Tätigkeit hat die Finanzkontrolle für die Prüfung der Jahresrechnung 2013 zur Überbrückung einen anderen externen Prüfer verpflichtet. Die Vergabe von «Dienstleistungen an Dritte» erfolgt gemäss der Beschaffungsgesetzgebung.

Die ausgelagerten Betriebe wie Assekuranz, Spitalverbund, Pensionskasse und AR Informatik AG sind selbst für die Vergabe von Revisionen und Wirtschaftsprüfungen zuständig.

1.2.3 Personal

Es war der StwK ein Anliegen zu erfahren, wie mit den Mitarbeitenden in den grossen Veränderungsprozessen anlässlich der Staatsleitungsreform, mit Reduktion der Departemente, Aufgabenüberprüfung und Sparprogrammen umgegangen wird.

Die StwK hat dabei den Eindruck gewonnen, dass die Reorganisation sorgfältig unter Einbezug der Betroffenen geschieht. Sie anerkennt, dass Regierung und Personalamt bestrebt sind, professionell und koordiniert vorzugehen und auf eine umfassende, offene Kommunikation Wert legen.

Die Besetzung der Departementssekretariate und Amtsleitungen konnte im vorgesehenen Zeitplan bestimmt werden. Die StwK nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die von ihr öfters monierte fehlende Stellvertretung nun für alle Amtsleitenden und Departementssekretäre geregelt wird.

Die unterschiedliche Betroffenheit bei der Umsetzung der Reorganisation stellt eine grosse Herausforderung dar. Die StwK stellt fest, dass der Vorgehensweise bei der Festlegung personeller Zuordnungen besondere Beachtung geschenkt wird. Die Umsetzungsplanung erfolgt in enger Abstimmung und unter Miteinbezug der Betroffenen. Dabei ist die Veränderungsbereitschaft im Kader und bei den Mitarbeitenden unumgänglich. Die StwK erachtet die Statements der Regierung bezüglich Arbeitsplatzsicherheit und Lohngarantie zu diesem Zeitpunkt als hilfreich.

Die StwK betrachtet es hingegen als problematisch, wenn – gerade in dieser Phase der Unsicherheit – in der Personalzeitschrift «Bärentatze» betreffend Besitzstandgarantie ein Interpretationsspielraum besteht, welcher nachher durch den Regierungsrat präzisiert werden muss.

Aufgrund des etablierten Rollenverständnisses des Personalamts können sich die Mitarbeitenden für Fragen im Zusammenhang mit der Reorganisation als erste Anlaufstelle an das Personalamt wenden. Bei Bedarf und mit Einverständnis der Ratsuchenden können je nach Fragestellung weitere Fachpersonen hinzugezogen werden. Diese Zweistufigkeit erachtet die StwK als wirtschaftlich sinnvoll. Auf die Einrichtung einer externen Anlaufstelle wurde verzichtet; die StwK kann die Überlegungen des Personalamtes nachvollziehen, hätte eine externe Anlaufstelle jedoch als zweckmässige Lösung vorgezogen.

1.2.4 Steuerverwaltung

Die periodische Überprüfung der Informatikkosten innerhalb der Steuerverwaltung hat zu einer Rückerstattung zu viel bezahlter Lizenzkosten für die Steuersoftware geführt. Die StwK stellt fest, dass der Prozess der Kostenkontrolle innerhalb der Steuerverwaltung funktioniert.

Die StwK nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das Obergericht nun Ende Januar die Beschwerden aus dem Jahr 2013 gegen die Zuschlagsverfügung eindeutig abgewiesen hat, und die StwK wertet dies auch als Beweis für das seriös durchgeführte Beschaffungsverfahren.

Die blockierte Beschaffung dieser sorgfältig evaluierten neuen Steuerlösung ISAR erschwert die Arbeit der Steuerverwaltung massiv. Die Arbeiten müssen bei Registerführung, Veranlagung und Bezug mit teils sehr veralteten, unterschiedlichen Systemen mit entsprechenden Schnittstellen und manuellen Kontrollen vollzogen werden.

Die StwK nimmt zur Kenntnis, dass die Einführung von ISAR zeitintensiv werden wird, danach aber eine Effizienzsteigerung und grössere Mitarbeiterzufriedenheit bringen soll.

Die Anzahl juristischer Personen hat von 2010–2014 um 900 Fälle auf 4'250 zugenommen. Seit dem Jahr 2008 sind insgesamt mehr als 3'000 Unternehmen dazu gekommen. Mehrarbeit verursachen auch die vielen kleinen Unternehmen durch die qualitativ schlechteren Abschlüsse, da sie nach der neuen Rechnungslegung keine Revisionsstelle mehr benötigen.

Die StwK stellt erfreut fest, dass es der Abteilung trotz diesen Erschwernissen gelungen ist, den Erledigungsstand bei der Veranlagung von primär steuerpflichtigen juristischen Personen (mit Sitz in Appenzell Ausserrhoden) zu erhöhen und die Zielvorgaben zu erreichen. So sind von der Steuerperiode 2010 99 % der Fälle erledigt, von 2011 97 %, 2012 84 % und von 2013 sind es 35 %. Ähnlich hohe Ziele waren für 2015 gesetzt. Für das Jahr 2014 liegen noch keine offiziellen Zahlen vor.

Die StwK begrüsst es, dass für 2015 /16 zwei zusätzliche Stellen bewilligt wurden.

1.2.5 Grundstückschätzungsbehörde

Die im Jahr 2012 etablierte Grundstückschätzungsbehörde hat ihre Prozesse modernisiert und vereinfacht. Die Schätzungen wurden gegenüber früheren Jahren um jährlich 15 % erhöht. Per 1. Januar 2014 resultierte ein Rückstand von 20 % oder 600 offenen Schätzungen.

Um den Anstieg der Schätzungen von 38% gegenüber den Jahren 2012 und 2013 bewältigen zu können, genehmigte der Regierungsrat die beantragte Kreditüberschreitung von CHF 94'000. Die StwK erachtet diese Vorgehensweise als zweckmässig. Durch diese Massnahme konnte der Schätzungsrückstand Ende 2014 auf 400 offene Schätzungen gesenkt werden.



2. Departement Bildung

2.1 Protokolllesungen

- Berufsbildungskommission
- Kommission für die Durchführung und Organisation der Lehrabschlussprüfungen
- Mittelschulkommission
- Sportkommission
- Stipendienkommission
- Volksschulkommission
- Lehrmittelkommission

2.2 Bemerkungen

2.2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Organisation und den Abläufen im Departement sowie der Führung des Departementes kann auch in diesem Berichtsjahr ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Die Führung in den geprüften Bereichen wird aus Sicht der StwK vollumfänglich wahrgenommen. Die Strukturen und Arbeitsabläufe sind transparent dokumentiert und nachvollziehbar. Die interne Geschäftsplanung wurde von der StwK geprüft und als geeignet und zweckmässig beurteilt. Sie ist ein hilfreiches Instrument für die Oberaufsicht. Die Gesetz- und Zweckmässigkeit ist gegeben. Die Wirksamkeit von einzelnen Massnahmen kann überprüft werden.

2.2.2 Personelles

Die Arbeitsbelastung und die Fülle von Projekten im Departement sind auf einem hohen Niveau stabil. Die Pensenaufstockung von 10 % im Departementssekretariat per 1. Oktober 2014 bringt in diesem Bereich eine Entlastung.

Den Pensionierungen von vier Kaderpersonen im Laufe des Kalenderjahres 2015 wurde mit Weitsicht begegnet. Eine Verlängerung eines Anstellungsverhältnisses über die Pensionierung hinaus bringt auch in diesem Bereich Entlastung, verhindert den Verlust

von viel Know-How und sichert die Kontinuität im Departement, auch im Hinblick auf den Wechsel beim Departementsvorstehenden.

2.2.3 Lehrplan 21

Die StwK stellt fest, dass das Einführungskonzept zum Lehrplan 21 auf das Schuljahr 2017 / 2018 auf Kurs ist. Die geplanten Umsetzungsmassnahmen sind transparent dokumentiert und aus Sicht der StwK zweckmässig aufgelegt. Die Schulleitungen der Gemeinden wurden in ausreichendem Masse in die Anpassung der Stundentafel mit einbezogen.

2.2.4 Kantonsschule Trogen (KST)

Vor dem Hintergrund der rückläufigen Schülerzahlen befasst sich die Schulleitung mit der Schulentwicklung im Projekt «Strategische Optionen». Wie bereits im letzten Bericht erwähnt, stellt das Projekt aus Sicht der StwK eine vorausschauende Planung dar. Als Folge davon werden auch die Schulstrukturen überprüft, was als positiver Nebeneffekt gewertet werden kann. Verschiedene Teilprojekte sind Gegenstand der laufenden Arbeiten und zielen alle auf eine Qualitätssteigerung des Angebots.

Die StwK stellt fest, dass mit anderen Gymnasien kein Benchmarking möglich ist. Aufgrund völlig unterschiedlicher Datenbasen der einzelnen Nachbarkantone sind aussagekräftige Vergleichszahlen nicht verfügbar.

Die StwK würde trotz allem ein Benchmarking der Gymnasien begrüssen.

2.2.5 Berufsbildungszentrum Herisau (BBZ)

Im Gegensatz zur Kantonsschule Trogen ist das BBZ selten auf der politischen Agenda. Die StwK stellt jedoch erfreut fest, dass das BBZ dank einer professionellen Führungsstruktur und zum Teil langjährigen, erfahrenen Mitarbeitenden einen ausgezeichneten Ruf weit über die Kantonsgrenzen hinaus geniesst und sehr wohl im öffentlichen Interesse steht. Mit rund 1'050 Lernenden blieb die Schülerzahl über die letzten Jahre konstant.

Benchmarking

Durch die Teilnahme an der letzten Benchmarkstudie der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz können Schlüsse gezogen werden über Aspekte der Schulqualität und der Zufriedenheit der Lernenden bei der Berufsfachschule und der Berufsmaturitätsschule. Die Auswertung in den verschiedenen Bereichen zeigte ein zum Teil besseres Abschneiden gegenüber anderen Berufsfachschulen, oft Resultate im Durchschnitt und selten negative Indikatoren. Die StwK beurteilt die Massnahmen, die aufgrund negativer Indikatoren ergriffen wurden, als zweckmässig.

Auch im Bereich der Berufsschulen musste die StwK zur Kenntnis nehmen, dass ein Vergleich der Kosten pro Lernender wegen unterschiedlicher Kostenrechnungen nicht aussagekräftig ist; so werden beispielsweise die Kosten von Liegenschaften, Informatik oder Verwaltung in den verschiedenen Rechnungen unterschiedlich verbucht.

Die StwK begrüsst das Benchmarking der Berufsschulen, auch wenn die Vergleichbarkeit der Kosten aufgrund völlig unterschiedlicher Datenbasen der einzelnen Nachbarkantone nicht möglich ist.

Führung und Zusammenarbeit

Die klare Vision, die transparente Jahresplanung und die Führung mit Zielen sind aus Sicht der StwK ideale Voraussetzungen für Kontinuität und Qualitätssicherung am BBZ. Die Zusammenarbeit der beiden kantonalen Schulen (BBZ und KST) ist zweckmässig organisiert.

Globalbudget

Die im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehene Möglichkeit, für geeignete Organisationseinheiten einen Globalkredit mit Leistungsauftrag zu bewilligen, wird im Moment beim BBZ nicht genutzt. Die StwK nimmt zur Kenntnis, dass die Prüfung zur Einführung eines Globalbudgets personelle Ressourcen in Anspruch nehmen würde. Diese Ressourcen sind in der aktuellen finanziellen Situation nicht vorhanden. Trotzdem würde die StwK eine Prüfung begrüssen.

Brücke AR

Die Institution Brücke AR ist der Situation der Jugendlichen angepasst aufgestellt und äusserst gut organisiert. Die Erfolgsquote der Jugendlichen, die eine Anschlusslösung finden, beträgt rund 90%. Mit ein Grund für den Erfolg ortet die StwK im idealen Mix der Lehrpersonen, die zugleich Coaches sind.

Die Herausforderung wird sein, im Spannungsfeld zwischen «Angebot schafft Nachfrage» und «notwendiges Angebot für Jugendliche ohne Anschlusslösung nach der Sekundarstufe I» das nötige Fingerspitzengefühl zu haben. Ein Brückenangebot soll als

Notlösung betrachtet und nicht zur Selbstverständlichkeit werden; das ist eine Gratwanderung. Die Verantwortlichen tragen dieser speziellen Situation in ausreichendem Masse Rechnung.

Besonderes Augenmerk ist der Verfügbarkeit an Plätzen zu schenken. Im Idealfall können auch Jugendliche, die ihre Lehre abbrechen bei der Brücke AR aufgenommen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und bei der Brücke AR funktioniert aus Sicht der StwK lösungsorientiert und den besonderen Bedürfnissen der Jugendlichen angepasst.

2.2.6 Beiträge an Bauvorhaben von Privatschulen

Das Schulgesetz macht keine Angaben über die Höhe von Beiträgen bei Bauvorhaben von Privatschulen. Gemäss Art. 46 Abs. 2 und 3 des Schulgesetzes (bGS 411.0) kann der Kanton Beiträge an Privatschulen leisten, wenn sie dem öffentlichen Interesse entsprechen und dem Gemeinwesen erhebliche Schullasten abnehmen. Die Voraussetzungen und die Höhe der Beitragsleistungen regelt der Regierungsrat.

Für den Erweiterungsbau einer Privatschule hat der Regierungsrat aus einem Fonds einen Beitrag gesprochen.

Die StwK hat Details und Entstehungsgeschichte des Fonds geprüft. Aus Sicht der StwK hat der Regierungsrat die Höhe dieses Beitrages nachvollziehbar, wirksam und zweckmässig festgelegt. Diese Unterstützung entspricht dem Fonds-Zweck und der bisherigen Vergabe-Praxis. Auftrag, Leistungen und Kriterien für die Zusammenarbeit mit der Privatschule sind mittels einer Leistungsvereinbarung geregelt. Die finanzielle Kontrolle und die Aufsicht werden durch das Amt für Volksschule und Sport wahrgenommen.

3. Departement Gesundheit

3.1 Protokolllesungen

- Ethikkommission
- Gesundheitsrat
- Lungenliga Appenzell Ausserrhoden
- Verwaltungsrat des SVAR
- Kommission für Suchtfragen

3.2 Bemerkungen

3.2.1 Entwicklung im Gesundheitswesen

Der Wettbewerb im Gesundheitswesen, ausgelöst durch die Änderung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Bereich der neuen Spitalfinanzierung, nimmt weiter an Dynamik zu. So investieren die Spitäler als Ersteller von Leistungen im Gesundheitswesen teils enorme Summen in ihre räumliche und technische Infrastruktur, um weiter an Attraktivität zu gewinnen. Da diese Investitionen aufgrund der Fallpauschalen aber nicht einfach auf den Patienten überwälzt werden können, lösen die Spitäler und Kliniken Programme zur Steigerung der Effizienz sowie zur Senkung der Kosten aus und prüfen auch alternative Formen der Zusammenarbeit. Dieser anspruchsvollen Entwicklung hat sich sowohl das Departement Gesundheit wie der Spitalverbund zu stellen.

3.2.2 Departement Gesundheit

Das Departement Gesundheit hat den Wandel in die neue Ära des Gesundheitswesens bzw. den Wechsel vom Ersteller zum Besteller von Leistungen im Gesundheitswesen früh aufgenommen und sich entsprechend organisiert. Allerdings hat die Bewältigung dieses Wandels viele Ressourcen absorbiert, die dann bei der Realisierung von anderen wichtigen Vorhaben gefehlt haben. Dies kommt im «Zwischenbericht zum Gesundheitsbericht Appenzell Ausserrhoden 2012» vom 21. Oktober 2014 sehr deutlich zum Ausdruck. Dort sind (vgl. S. 15) wichtige Projekte aufgeführt, die seit längerem auf eine Umsetzung warten:

- das Konzept zur Psychiatrieversorgung Appenzell Ausserrhoden
- das Geriatriekonzept Appenzell Ausserrhoden (zurück gestellt auf 2016).

Die StwK erwartet, dass diese verschiedenen Arbeiten inklusive des Gesetzes über die Pflegefinanzierung und der Überführung der vorläufigen Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung ins ordentliche Recht zügig an die Hand genommen werden.

Was das zurückgestellte Geriatriekonzept anbelangt, so sei doch mit Nachdruck erwähnt, dass der Anteil der älteren Personen im Kanton Appenzell Ausserrhoden gemäss den Prognosen rascher zunimmt als in der übrigen Schweiz. Deshalb sollten griffige Strategien und Massnahmenpakete dringend geprüft und erarbeitet werden. Es sei aber erwähnt, dass der Zwischenbericht zum Gesundheitswesen auch eindrücklich aufzeigt, was vom Departement Gesundheit alles geleistet wurde. Die Offenlegung der Defizite betrachtet die StwK deshalb als Ausdruck der Stärke und nicht der Schwäche.

Gemäss dem Gesundheitsgesetz sollte der nächste Gesundheitsbericht im Jahr 2016 erscheinen; an dieser gesetzlichen Vorgabe sollte aus Sicht der StwK festgehalten werden.

Noch immer offen ist die konkrete Wahrnehmung des «Controllings aller Spitäler/Kliniken in Appenzell Ausserrhoden» durch das Departement. Dazu fehlt aber noch der Leitfaden, der vom entsprechenden Bundesamt versprochen wurde. Die StwK ist trotzdem der Überzeugung, dass das Controlling der einheimischen Spitäler/Kliniken auch ohne Leitfaden des Bundes umgesetzt werden kann.

3.2.3 Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden

Der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden behauptet sich nun seit bereits drei Jahren erfolgreich als selbständiges Unternehmen im anspruchsvollen Gesundheitsmarkt. Mit verschiedenen Veränderungen in der Führungsorganisation hat er seine Flexibilität eindrücklich unter Beweis gestellt und so die Effizienz und Wirkung laufend erhöht. Es gelang ihm auch seine Attraktivität im Markt zu stärken und sich weiter mit Dienstleistungen zu behaupten. Dies belegen auch die periodisch durchgeführten Patientenbefragungen. Das Thema Verwaltungsrat SVAR wird auf S. 30 behandelt.

3.2.4 Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA)

Wie bereits verschiedentlich vermerkt, hat sich der Regierungsrat im Jahr 2009 entschlossen, die traditionelle Versorgung in der Psychiatrie zu überdenken und alternative Konzepte zu prüfen. So sollte insbesondere der ambulanten Versorgung mehr Beachtung geschenkt werden. Verschiedene Entwicklungen führten dazu, dass erst im Jahre 2013 ein entsprechendes Grundlagenpapier erarbeitet werden konnte. Dieses beinhaltet zwar eine ausführliche Beschreibung der heutigen Situation in der Psychiatrieversorgung im Kanton Appenzell Ausserrhoden, widmet aber der zukünftigen Versorgung vergleichsweise wenig Raum. Auch der Konkretisierungsgrad ist relativ bescheiden und genügt interessierten Fachpersonen in keiner Weise.

Es gilt nun, die Konkretisierung der zukünftigen Psychiatrieversorgung für den Kanton Appenzell Ausserrhoden umgehend an die Hand zu nehmen.

3.2.5 Ethikkommission

Die Ethikkommission hat sich aufgrund von Veränderungen im Humanforschungsgesetz neu organisiert und verzichtet fortan auf die Durchführung von Forschungsvorhaben. Mit dieser Neuorientierung erfolgte auch ein Wechsel im Präsidium der Ethikkommission. Das Präsidium wird neu vom Leiter des PZA wahrgenommen. Dieses zusätzliche Engagement verdient grundsätzlich grosse Wertschätzung. Trotzdem macht die StwK darauf aufmerksam, dass die Ethikkommission auch mit Entscheiden des PZA konfrontiert werden kann, was den Ausstand des Präsidenten verlangt. Es gilt deshalb aus der Sicht der StwK, nochmals sachlich zu überprüfen, ob es zweckdienlich ist, das Präsidium der Ethikkommission dem Leiter des PZA anzuvertrauen.



4. Departement Bau und Umwelt

4.1 Protokolllesungen

- Hochbaukommission
- Kantonale Tiefbaukommission
- Stiftungsrat der Stiftung Pro Appenzell
- Umwelt- und Gewässerschutzkommission

4.2 Bemerkungen

4.2.1 Aussetzung bzw. Nicht-Anwendung von Art. 56 Baugesetz

Am 1. Januar 2004 trat das neue Baugesetz in Kraft. Vorangegangen waren eine erste und zweite Lesung im Kantonsrat sowie das Behördenreferendum und damit eine Volksabstimmung. Bei der 1. Lesung im Kantonsrat gab es vereinzelte Stimmen, welche den vorgeschlagenen Weg in Frage stellten; in der Schlussabstimmung stimmte der Rat bei 63 Ja-Stimmen und einer Enthaltung in erster Lesung zu. In der zweiten Lesung war Art. 56 kein Thema mehr. Das Baugesetz wurde vom Volk am 19. Oktober 2003 mit 12'784 Ja-Stimmen gegenüber 3'546 Nein-Stimmen angenommen.

Art. 56 des Baugesetzes (bGS 721.1) bestimmt folgendes:

- Abs. 1 Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eingezontes, noch unüberbautes Bauland ist innert 10 Jahren ab Inkrafttreten zu überbauen. Für spätere Neueinzonungen beginnt diese Frist mit der Rechtskraft der Zonenplanänderung zu laufen. Das Departement Bau und Umwelt kann auf Antrag des Gemeinderates diese Frist in begründeten Fällen verlängern.
- Abs. 4 Werden die vorstehenden Bedingungen nicht eingehalten, so gilt das betreffende Areal ohne Entschädigungsfolgen als ausgezont. Der Gemeinderat teilt dies den Betroffenen nach deren Anhörung in einem Feststellungsbeschluss mit. Bauten und Anlagen bedürfen in jedem Fall einer Bewilligung nach Art. 24 ff. RPG.

Im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens einer Gemeinde beschloss der Regierungsrat am 24. Juni 2014, den Vollzug von Art. 56 Baugesetz per sofort auszusetzen mit der Begründung, dass die Bestimmung von Art. 56 seit dem 1. Mai 2014, dem Zeitpunkt des

Inkrafttretens des revidierten Raumplanungsgesetz des Bundes nicht mehr vereinbar, spricht bundesrechtswidrig sei. Gemäss Art. 61 Abs. 3 der Kantonsverfassung dürfen kantonale Erlasse, die übergeordnetem Recht widersprechen, vom Regierungsrat und von den Gerichten nicht angewendet werden.

Die Beurteilung der Rechtmässigkeit von Art. 56 Baugesetz ist nicht Sache der StwK; mit Art. 56 wurde schweizweit juristisches Neuland betreten und entsprechend gab es auch divergierende Beurteilungen. Die StwK beurteilt Art. 56 als einen möglichen Weg, Bauzonen innert nützlicher Frist ihrem eigentlichen Zweck zuzuführen.

Die Wirksamkeit von Art. 56 kann dennoch positiv beurteilt werden, denn diverse Parzellen in Bauzonen werden nun überbaut, sämtliche freien Parzellen im Kanton sind ausgewiesen und das Bewusstsein wurde in den Gemeinden geschärft.

Die StwK beurteilt es als richtig, dass Art. 56 Baugesetz aufgrund eines Entscheides des Regierungsrates nicht mehr angewendet wird. Es würde den Rahmen der Arbeit der StwK sprengen, auf jedes juristische Detail, welches zu diesem Entscheid des Regierungsrates führte, einzugehen; stattdessen beschränkt sich die StwK auf die Feststellung eines Sachverhaltes, welcher in diesem Zusammenhang für Unmut sorgte: Zwischen der Inkraftsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes und dem Entscheid des Regierungsrates, Art. 56 Baugesetz nicht anzuwenden, vergingen knapp zwei Monate. Die StwK hält diese Zeitspanne im Hinblick auf verfahrenstechnische Gründe als angemessen.

4.2.2 Gewässer

Der Bericht mit der Planung für die Restwassermengen, die Fischgängigkeit der Gewässer und über Geschiebe wurde per Ende 2014 vorgelegt. Aufgrund der mehrjährigen Verzögerung wurde der Bericht nun nach den neuen Vorschriften über die Revitalisierung der Gewässer erstellt. Dadurch werden die geplanten Projekte nach deren Genehmigung durch den Bund zu 100% vom Bund finanziert.

Zwei grössere Stauanlagen wurden vom Bund per 1. Januar 2014 dem Kanton zur Aufsicht übertragen. Mit der Kontrolle der Stauanlagen wurde der Kanton St. Gallen beauftragt. Da es sich um ein Spezialthema handelt, wurde mit St. Gallen eine Vereinbarung abgeschlossen.

4.2.3 Hochbauamt

Über die gesamten Liegenschaften im Verwaltungsvermögen besteht ein Raumkonzept. Gemäss dem Hochbauamt ist der Regierungsrat für die Zuteilung der Räume zuständig und die einzelnen Departemente sind dann für die Arbeitsplatzzuweisung zuständig. Sowohl im Zusammenhang mit der Raum- als auch mit der Arbeitsplatzzuweisung hat die StwK diverse Hinweise erhalten, dass die Verfahren nicht immer optimal durchgeführt wurden.

Im Weiteren unterstützt die StwK die Absicht des Regierungsrates, grundsätzlich die eigenen Räumlichkeiten zu nutzen und mit der Zumietung von Büroräumlichkeiten zurückhaltend zu sein.

4.2.4 Deponien

Wie im StwK-Bericht 2011 ausgeführt, war bei einer Deponie ein Damm gebrochen, was zu einer Gewässerverschmutzung führte. Auf derselben Deponie ist im Jahr 2012 eine grössere Menge Aushubmaterial in den Wald gerutscht. Der Aufforderung des Oberforst- und des Umweltschutzamtes, dass das in den Wald gerutschte Aushubmaterial zu entfernen sei, ist der Deponiebetreiber bis heute nicht nachgekommen. Es wurde bei Nachmessungen festgestellt, dass auf dieser Deponie etwa 37 000 m³ Aushubmaterial zu viel abgelagert wurde. Zudem wurde das Material nicht fachmännisch eingebaut.

Im Herbst 2012 wurde vom Oberforstamt ein Baustopp mit Antrag auf Einleitung eines Strafverfahrens verfügt. Vom Deponiebetreiber wurden neue Bau- und Rodungsge-
suche eingereicht.

Abschliessend hält die StwK fest, dass trotz der unbefriedigenden Situation der Kanton zielgerichtet und umfassend vorgegangen ist und eine vorbildliche Zusammenarbeit zwischen dem Oberforstamt, dem Amt für Umweltschutz, dem Planungsamt, dem Wasserbau und der betroffenen Gemeinde bestand.



5. Departement Volks- und Landwirtschaft

5.1 Protokolllesungen

- Bodenrechtskommission
- Geschäftsausschuss Kreditkasse
- Kommission der Landwirtschaftlichen Kreditkasse
- Kommission für Landwirtschaft
- Kommission zur Förderung des Tourismus
- Ökofachkommission
- Verkehrskommission
- Fachkommission für Tierzucht
- Landwirtschaftliche Pachtkommission
- Tripartite Kommission

5.2 Bemerkungen

5.2.1 Handelsregisteramt

Aufsicht

Das Handelsregisteramt untersteht der Oberaufsicht des Bundes. Beschwerdeinstanz ist das Obergericht. Das Departement Volks- und Landwirtschaft übt lediglich die administrative Aufsicht aus. Die StwK stellt fest, dass das Departement Volks- und Landwirtschaft seine Aufsichtsfunktion angemessen und zweckmässig wahrnimmt.

Organisation

1. Die vom Kanton verfolgte Steuerstrategie für juristische Personen hat erwartungsgemäss zu einer Mehrbelastung des Handelsregisteramtes geführt. Seit 2007 ist eine markante Zunahme an Eintragungen und Beurkundungen zu verzeichnen. Ebenfalls zugenommen haben die Zwangsverfahren sowie die Aufforderungen. Zu weiteren, teilweise temporären, Mehrbelastungen führen verschiedene Gesetzesänderungen auf Bundesebene. Die Anforderungen an das Handelsregisteramt in Bezug auf die Abwicklung der Geschäfte sind grundsätzlich gestiegen.

Die StwK stellt fest, dass das Problem der Arbeitsbelastung erkannt ist und eine Verschiebung von Aufgaben im Rahmen der Reorganisation der kantonalen Verwaltung geprüft wird. Die StwK wird diese Entwicklung verfolgen.

2. Das Handelsregisteramt als Einheit könnte grundsätzlich auch in einem anderen Departement angesiedelt sein. Aufgrund der vielfältigen und engen Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen aus dem Amt für Wirtschaft sowie dem RAV, der Arbeitslosenkasse und dem Arbeitsamt erscheint der StwK die Ansiedelung des Handelsregisteramtes im aktuellen Umfeld als zweckmässig.
3. Laut Art. 3 der Handelregisterverordnung des Bundes steht es den Kantonen frei, das Handelsregister kantonsübergreifend zu führen. Die StwK stellt fest, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein Zusammenschluss mit einem Nachbarkanton aus verschiedenen Gründen nicht im Vordergrund steht. Für die StwK nachvollziehbar ist dabei insbesondere die Befürchtung, dass sich ein Zusammenschluss, vor allem mit einem grösseren Partner, negativ auf den derzeit sehr guten Ruf des Ausserrhoder Handelsregisteramtes auswirken könnte und die Vorteile eines kleinen Amtes wie Flexibilität und zügige Bearbeitung preisgegeben werden müssten.

5.2.2 Neue Regionalpolitik (NRP)

Trotz wiederholter Kritik an der Organisation der NRP in Appenzell Ausserrhoden durch den Bund lehnte der Regierungsrat Mitte 2012 eine vom Departement Volks- und Landwirtschaft beantragte, auf drei Jahre befristete 60%-Stelle zur Professionalisierung der NRP ab. Dadurch wurde die Schaffung einer NRP-Geschäftsstelle verunmöglicht. In der Konsequenz entschied der Regierungsrat nun Mitte Juni 2014, im Rahmen des Entlastungsprogramms die Beiträge für kantonale NRP-Projekte zu streichen. Von diesem Entscheid nicht tangiert sind interkantonale Projekte ohne Lead-Funktion durch Appenzell Ausserrhoden. Auch ein Wiedereinstieg mit kantonalen Projekten ab der übernächsten Programmperiode (2020-2023) ist grundsätzlich möglich. Ebenso ist die Unterstützung von touristischen Infrastrukturprojekten mittels NRP-Darlehen des Bundes und entsprechenden kantonalen Äquivalenzbeiträgen weiterhin möglich.

Die StwK nimmt den bisherigen Verlauf im Bereich der Neuen Regionalpolitik zur Kenntnis. Vor dem Hintergrund der Ziele des Regierungsprogramms 2012-2015 ist für die StwK jedoch nach wie vor nicht nachvollziehbar, dass die Regierung die Chancen der Neuen Regionalpolitik nicht besser wahrnimmt.

5.2.3 Landwirtschaftsamt

Im Auftrag des Bauernverbandes und mit schriftlicher Zustimmung des jeweiligen Landwirts verrechnet das Landwirtschaftsamt die Mitgliederbeiträge des Bauernverbandes Appenzell Ausserrhoden mit den Direktzahlungen. Ebenfalls wird durch das Landwirtschaftsamt der Beitrag für den Kälbermästerverband eingezogen. Eine gesetzliche Grundlage für dieses staatliche Inkasso besteht nicht. Die Abzüge basieren auf einer privatrechtlichen Vereinbarung bzw. auf einer Empfehlung des Bundesamtes für Landwirtschaft.

Obwohl eine Mehrheit der Kantone dieses staatliche Inkasso zugunsten von privaten Vereinen praktiziert, erachtet es die StwK grundsätzlich als problematisch, wenn eine Behörde eine Aufgabe wahrnimmt, für die sie keinen gesetzlichen Auftrag hat.

Die StwK empfiehlt, die aktuelle Praxis in Bezug auf deren Rechtmässigkeit und im Sinne der Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben zu überprüfen.

5.2.4 Regionales Arbeitsvermittlungszentrum

Im ihrem Bericht 2011 empfahl die StwK, im Rahmen der Revision der «Verordnung über die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung» zu prüfen, ob die Gemeindearbeitsämter die geeignete Anlaufstelle für die Anmeldung zur Arbeitsvermittlung sowie für die Vermittlung erster Informationen sind. Die Teilrevision der Verordnung wurde für das Jahr 2014 in Aussicht gestellt. Die StwK stellt fest, dass die Frage der geeigneten Anlaufstelle eingehend geprüft wurde und der Entscheid aus verschiedenen Gründen zugunsten der Gemeindearbeitsämter ausfiel. Weiter nimmt die StwK zur Kenntnis, dass damit auf eine Teilrevision der «Verordnung über die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung» verzichtet werden kann.



6. Departement Sicherheit und Justiz

6.1 Protokolllesungen

- Betriebskommission der Strafanstalt Gmünden
- Jagdkommission
- Jagdprüfungskommission
- Sicherheitskommission (keine Sitzungen im Jahr 2014)
- Verwaltungsrat der Assekuranz
- Wildschadenkommission

6.2 Bemerkungen

6.2.1 Allgemeines

Das Gesetz über den Justizvollzug konnte per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt werden. Die StwK stellt fest, dass die umfangreichen Ausführungsbestimmungen zum Gesetz per Ende 2014 vom Regierungsrat erlassen und ebenfalls per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt wurden.

Nach Einschätzung der StwK erfolgt die Zusammenarbeit und gegenseitige Information im Departement, auch über die «Aussenstellen», zielführend und auf breiter Vertrauensbasis.

6.2.2 Personal

Die Mitarbeitenden begegnen in verschiedenen Bereichen berufsbedingten belastenden Situationen. Die StwK stellt fest, dass sich das Kader dieser Belastungen bewusst ist und das Thema regelmässig in Ausbildungen und Teamanlässen thematisiert wird. Ebenfalls besteht die Möglichkeit externe Hilfe anzufordern resp. interne Fachkräfte beizuziehen. Diese Abläufe sind definiert.

6.2.3 Medien

Der professionelle Umgang mit den Medien ist durch interne, gut sensibilisierte Fachpersonen gewährleistet. Rücksprachen mit den Medienverantwortlichen des Kantons finden zusätzlich statt. Somit kann eine sachliche Berichterstattung sichergestellt werden.

6.2.4 Nachfolge Amtsleitungen infolge Pensionierungen

Die Überprüfung durch die StwK hat ergeben, dass die Nachfolgeregelungen gemäss der Dringlichkeit auf Kurs sind. Die Konzepte und Abläufe sind teilweise erstellt. Gleichzeitig wurden im Zusammenhang mit der Reorganisation verschiedene Optimierungen von Schnittstellen geprüft.

6.2.5 Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

Der Regierungsrat ist gemäss dem Justizgesetz Aufsichtsinstanz über die Staatsanwaltschaft. Seit Dezember 2010 wurde dies in den StwK-Berichten thematisiert. Im Auftrag des Regierungsrates nimmt der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz weiterhin die Aufsicht wahr. Sie erfolgt auf der Grundlage von regelmässigen Gesprächen sowie der Besprechung des Jahresberichtes; die Geschäftskontrolle sowie die Kontrolle der Abläufe werden damit wahrgenommen.

Die StwK wird die Entwicklung im Zusammenhang mit der Corporate Governance und der Revision des Justizgesetzes aufmerksam verfolgen.

6.2.6 Kantonspolizei

Aus Sicht der StwK werden Ausbildung und Personalsuche laufend optimiert. Es erfolgt keine Personalaufstockung, jedoch interne Optimierungen. Die StwK wird die Entwicklung und Ressourcensituation im Auge behalten.

Leistungsvereinbarungen, vorwiegend im technischen Bereich, sind aus Sicht der StwK erforderlich, da das Korps für die steigenden technischen Anforderungen zu klein ist. Die Leistungsvereinbarungen werden somit als notwendig und sinnvoll betrachtet.

6.2.7 Strafanstalt Gmünden/Kantonales Gefängnis

Die StwK stellt fest, dass die Strafanstalt und das kantonale Gefängnis sehr gut ausgestattet 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.

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die Vollzugseinrichtungen wird die Installation des Gesundheitsdienstes als zentrale Position der medizinischen Versorgung im Strafvollzug von hoher Bedeutung sein. Die StwK stellt fest, dass die damit verbundene Anstellung einer medizinisch geschulten Person und deren definiertem Auftrag mit konkreten Abläufen zur Steigerung der Qualität der medizinischen Versorgung wesentlich beiträgt.

Der weitere Verlauf wird von der StwK beobachtet.

6.2.8 Assekuranz

Bei Schadenfällen erfolgt durch Begutachtung und allenfalls Offerten eine Kostenschätzung mit Kostengutsprache. Rekurse zeigen auf, dass bei Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit Schadenfällen die eingeforderte Schadensumme genau überprüft wird. Bei der externen periodische Überprüfung der Schadensbearbeitung durch ein Team von Schadenexperten wurden fünfzig Schadendossiers nach dem Zufallsprinzip überprüft und der Assekuranz Appenzell Ausserrhoden wurde die Note «gut» ausgestellt.

Die StwK stellt fest, dass im Bereich Ausbildung Feuerwehr eine vorbildliche überregionale Zusammenarbeit besteht. Dies ist im nach neusten Normen und Erkenntnissen erstellten Konzept «Feuerwehr 2015» deutlich ersichtlich.



7. Departement Inneres und Kultur

7.1 Protokolllesungen

- Kommission für Denkmalpflege
- Begleitkommission Familien, Gleichstellung und Integration
- Kulturrat

zudem der Prüfbericht der Finanzkontrolle bzgl. KESB

7.2 Bemerkungen

7.2.1 Aufsicht über die Gemeinden im Bereich des Departements Inneres und Kultur

Es gibt verschiedene Instrumente der Aufsicht über die Gemeinden. Das Departement ist zuständig für die Inspektionen und das aufsichtsrechtliche Einschreiten im Zusammenhang mit dem Gemeindegesetz.

Inspektionen finden bei den Zivilstandsämtern, den Grundbuchämtern und den Gemeindekanzleien (öffentliche Beurkundungen) statt. Die StwK stellt fest, dass die Inspektionen gemäss den gesetzlichen Vorgaben stattfanden und sich in den letzten Jahren lediglich in einem Fall im Bereich eines Grundbuchamtes Handlungsbedarf abzeichnete.

Mit Blick auf die Gemeinden kann der Regierungsrat gemäss Art. 43 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11), soweit Anordnungen und Unterlassungen von Gemeinden nicht im Rahmen von Rechtsmittelverfahren zu prüfen sind, aufsichtsrechtlich einschreiten und erforderliche Massnahmen gemäss Art. 44 des Gemeindegesetzes ergreifen. Gemäss gängiger Praxis sollen Aufsichtsmaßnahmen nur mit Zurückhaltung und nur in Fällen angeordnet werden, wo sie aus Gründen des öffentlichen Interesses erforderlich sind. Im vergangenen Jahr wurden vom Regierungsrat auf Antrag des Departements Inneres und Kultur drei Aufsichtsbeschwerden erledigt. Die Verfahrensabläufe wurden seitens der StwK überprüft und es konnte ein korrektes Vorgehen mit nachvollziehbarer Beschlussfassung festgestellt werden.

Die StwK kommt zum Schluss, dass sich die Aufsicht über die Gemeinden innerhalb des Departements Inneres und Kultur weitgehend auf die regelmässig stattfindenden Inspektionen und die Bearbeitung von Aufsichtsbeschwerden beschränkt. Ein proak-

tiveres Einschreiten seitens des Regierungsrates drängt sich nicht auf, zumal diesbezüglich der Aspekt der Verhältnismässigkeit bzgl. Aufwand mitberücksichtigt werden muss.

Auffallend ist aus Sicht der StwK, dass in der Praxis schriftliche Aufsichtsbeschwerden weitgehend wie formelle Rechtsmittel behandelt werden, jedoch keine internen schriftlichen Vorgaben existieren.

7.2.2 Amt für Gesellschaft

Begleitkommission Familien, Gleichstellung und Integration

Aufgrund der Neuorganisation des Amtes für Gesellschaft wurde die thematische Zuständigkeit der Begleitkommission um das Gebiet Integration erweitert, was eine Überprüfung der Aufgaben, Inhalte etc. der Begleitgruppe nötig machte. Eine entsprechende Neukonzeption wurde gemeinsam erarbeitet und es zeigt sich, dass den Mitgliedern dabei eine wesentlich aktivere Rolle zugeordnet ist. Aus diesem Grund wurden gezielt Personen gesucht, welche an den verschiedenen Themen interessiert und gut vernetzt sind. Die personell weitgehend neu zusammengesetzte Begleitkommission nahm ihre Arbeit mit erweitertem Rahmen im Juni 2014 auf.

Erfreut hat die StwK zur Kenntnis genommen, dass die aktive Rolle bereits in Form einer gemeinsamen Stellungnahme zu einem anstehenden Geschäft wahrgenommen wurde.

7.2.3 Amt für Kultur

Kulturförderung

Im Bereich der Kulturförderung stehen insgesamt CHF 550'000 für freie Projekte und CHF 1.093 Mio. für feste Beiträge zur Verfügung (Kürzung aufgrund des Entlastungsprogramms per 2015 um CHF 100'000). Über Projektanträge unter CHF 5'000 wird in eigener Kompetenz im Departement des Inneren und Kultur entschieden.

Kulturrat

Zu den Kernaufgaben des Kulturrats gehört im Bereich der Kulturförderung die laufende Prüfung von eingegangenen Projektgesuchen deren Summe CHF 5'000 übersteigt. Diese werden begutachtet und dem Regierungsrat mit einer Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung weitergeleitet.

Die StwK hat im vergangenen Jahr zwei Projektanträge anhand von vollständigen Dossiers vertieft geprüft. Die Unterlagen waren sehr umfangreich und es zeigte sich, dass die dementsprechend notwendige Aufbereitung sehr seriös gemacht wurde. Die Begutachtung durch den Kulturrat erfolgte aufgrund von klar erkennbaren Kriterien und die entsprechende Empfehlung ein Mal auf Annahme und ein Mal auf Ablehnung zuhanden des Regierungsrates ist gut nachvollziehbar.

Im Kulturförderungsgesetz ist festgehalten, dass Institutionen wie Museen und Bibliotheken mit wiederkehrenden Betriebsbeiträgen sogenannt festen Beiträgen unterstützt werden. Diesbezüglich bestehen Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den Institutionen, welche jeweils für drei Jahre abgeschlossen werden und per Ende 2014 ausliefen. Der Kulturrat hat für die Periode 2012 bis 2014 eine umfangreiche Evaluation durchgeführt.

Die Planung der Evaluation erfolgte frühzeitig und wurde seriös vorbereitet. Die Aufgaben wurden auf die einzelnen Mitglieder sinnvoll verteilt und die Durchführung erfolgte mittels Fragebogen (bei kleineren Unterstützungsbeiträgen) und persönlichen Gesprächen (bei grösseren Unterstützungsbeiträgen) bei allen Institutionen. Die differenzierte Auswertung zeigt, dass es heikel ist, in gewissen Bereichen allenfalls Kürzungen zu machen. Zudem stellt das Spannungsfeld zwischen Professionalität und Freiwilligenarbeit eine besondere Herausforderung dar.

Aufgrund der Evaluation wurden die Leistungsvereinbarungen angepasst, in einem Fall nicht wieder erneuert und analog der Empfehlung des Kulturrates für die nächsten drei Jahre (2015 - 2017) vom Regierungsrat bewilligt.

Erfreut nimmt die StwK zur Kenntnis, dass bei der Bewilligung der Leistungsvereinbarungen durch den Regierungsrat erstmals bewusst die Rolle der Mitglieder in den verschiedenen Institutionen (z.B. Stiftungen, Museen) reflektiert wurde, was letztlich zu vier Entscheiden mit je einem Regierungsrat im Ausstand führte.

Die personelle Zusammensetzung des Kulturrates wechselt gemäss Kulturförderungsgesetz in einem vierjährigen Turnus - eine Neubesetzung ist per 2015 geplant. Ein Blick zurück zeigt, dass sich dieser vierjährige Wechsel bewährt hat und als innovativ bezeichnet werden kann.

Artist in Residence (AiR)

Im Kulturkonzept vom Jahr 2012 wurde als ein Ziel der Aufbau des Förderinstruments Atelieraufenthalt (Artist in Residence) formuliert. Dieses Ziel soll in Kooperation mit der Ausserrhodischen Kulturstiftung erreicht werden. Die Federführung obliegt der

Kulturstiftung und die entsprechende Leistungsvereinbarung wurde um diese neue Aufgabe ergänzt und der Beitrag um CHF 25'000 auf 100'000 erhöht. Zudem wurde beschlossen, dass die Erfahrungen mit dem neuen Förderinstrument nach zwei Jahren überprüft und in einem Bericht festgehalten werden.

Der entsprechende Bericht lag im Jahr 2014 vor. Es zeigt sich, dass bezüglich des Ausschreibungsverfahrens, der Bearbeitung der Bewerbungen und der Auswahl strukturiert vorgegangen wurde und die Vorgaben, die Begleitung und die Bedingungen mit den Stipendiaten im Vorfeld besprochen wurden. In den Jahren 2013 und 2014 wurden zwei AiR-Stipendien gewährt. Über die beiden Aufenthalte wurde in den Medien während des Aufenthalts berichtet. Beide Stipendiaten haben einen Bericht über ihren Aufenthalt verfasst und mit einer Ausstellung bzw. Publizierung die Vorgaben (Bericht, erkennbarer Rückfluss nach Appenzell Ausserrhoden) erfüllt. Bei den Finanzen zeigt sich, dass die ursprünglich budgetierten Kosten einiges unter dem zugewiesenen Betrag an die Kulturstiftung liegen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Modell als innovativ und zeitgemäss bezeichnet werden kann. So lässt insbesondere die freie Wahl des Ortes eine grössere Vielfalt der Projekte zu und wirkt sich auch finanziell positiv aus, da keine fixen Mietkosten übernommen werden müssen. Zudem bewegen sich die personellen Aufwendungen in einem vertretbaren Rahmen.

Aus Sicht der StwK müssen aufgrund des neuen Förderinstruments bezüglich der tieferen Kosten noch über einen längeren Zeitraum Erfahrungen gesammelt werden.

Die finanzielle Beteiligung des Kantons sollte jedoch im Hinblick auf die nächste Überprüfung der Leistungsvereinbarungen (Ausserrhodische Kulturstiftung) im Jahr 2017 nochmals geprüft und allenfalls angepasst werden.

Die StwK stellt bei der intensiven Auseinandersetzung mit der Verwendung der vom Kanton zur Verfügung gestellten Mitteln im Bereich Kulturförderung erfreut fest, dass die Mittel sorgfältig, zweckmässig und gezielt eingesetzt werden.

Denkmalpflege / Kostenverlagerung aufgrund des Entlastungsprogramms

Im Rahmen des Entlastungsprogramms wurden im Bereich der Denkmalpflege CHF 300'000 gekürzt und via Lotteriefonds ausgeglichen. Auch im Wissen darum, dass einige Kantone den Verwendungszweck des Lotteriefonds eigenmächtig erweitert haben, erachtet die StwK diese Entwicklung als äusserst problematisch.

Auf der Homepage des Kantons Appenzell Ausserrhoden kann unter Lotteriefonds nachgelesen werden, dass die Gelder nicht für gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben des Kantons verwendet werden dürfen und als Voraussetzung wird aufgeführt, dass das Projekt sachlich und zeitlich abgegrenzt sein soll.

Bei der Denkmalpflege handelt es sich aus Sicht der StWK klar um eine Staatsaufgabe mit wiederkehrenden Aufwendungen und es gibt nebst den rechtlichen auch fachliche bzw. sachliche Argumente, die gegen die Entnahme der Gelder aus dem Lotteriefonds sprechen.

7.2.4 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Wie bereits im letzten StWK-Bericht ausgeführt, stellt der Aufbau der KESB eine riesige Herausforderung in verschiedenen Bereichen dar. Im Besonderen war fraglich, ob mit den bestehenden personellen Ressourcen der gesetzliche Auftrag zufriedenstellend erfüllt werden kann. Aufgrund der laufenden Entwicklungen hat der Regierungsrat einer Erhöhung der Personalkosten zugestimmt, welche mit dem Voranschlag 2015 vom Parlament bewilligt wurde.

Im Jahr 2014 wurden auf der personellen und strukturellen Ebene nochmals einige Anpassungen vorgenommen. Die Fallzahlen bewegen sich konstant auf einem nach wie vor sehr hohen Niveau. Durch die bewilligte Erhöhung konnte die KESB gezielt und massvoll, insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendschutzfälle, gestärkt werden. Zudem hat sich die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Fachstellen weiter etabliert, was insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von angeordneten Massnahmen (Fremdplatzierungen) durch die Gemeinden äusserst wichtig und zentral ist.

Vorausschauend wurden die Finanzverwalter der Gemeinden seitens der Stabsstelle Controlling bereits im Dezember 2012 angewiesen, bei der Kontierung innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe die Unterscheidung zwischen freiwilligen und behördlich angeordneten Fremdplatzierungen und sozialpädagogischen Familienbegleitungen zu machen. Dies mit dem Ziel, detaillierte Angaben zu den Kosten in diesem Bereich zu erhalten. Die Kontierung wurde nicht von allen Gemeinden korrekt gemacht, so dass aktuell noch keine diesbezüglichen Aussagen gemacht werden können.

Zusammenfassend stellt die StWK fest, dass auftauchende Probleme aktiv angegangen und Lösungen gesucht werden. Durch die bewilligten zusätzlichen Personalressourcen ist die StWK zuversichtlich, dass die KESB den gesetzlichen Auftrag hinreichend erfüllen kann.



VIII. Rückblick auf StwK-Bericht 2013

Forderungen und noch nicht umgesetzte Empfehlungen aus dem Bericht 2013

1. Regierungsrat und allgemeine Verwaltung

Konzept Aufsicht der Regierung	pendent, siehe S. 26f
Strategische Arbeit im Regierungsrat: mehr Gewicht beimessen oder besser kommunizieren	teilweise erfüllt
Prüfung der Bezüge des Regierungsrates aus Verwaltungsratsmandaten durch die Finanzkontrolle	erfüllt
Regelung zur Einführung neuer Regierungsmitglieder	siehe S. 26
Regierungsprogramm 2016 - 2020: Einbindung möglichst aller Departemente	erfüllt
Führung einer Pendenzenliste während der Sitzungen des Kantonsrates	nicht erfüllt
Übersichtlichkeit Staatskalender	pendent

2. Departement Finanzen

Einseitige Vergabe von Aufträgen an ein einzelnes Unternehmen	erfüllt, siehe S. 36
Veranlagungsstand der juristischen Personen	siehe S. 37f

3. Departement Bildung

Arbeitsbelastung im Departementssekretariat	erfüllt, siehe S. 40f
---	-----------------------

4. Departement Gesundheit

Controlling der Spitäler / Kliniken	pendent, siehe S. 45
-------------------------------------	----------------------

Umsetzung des Grundlagenpapiers «Psychiatrie-Versorgung»	pendent, siehe S. 46
---	----------------------

Rückstau in der Gesetzesarbeit	pendent, siehe S. 45
--------------------------------	----------------------

5. Departement Bau und Umwelt

Restwassersanierungen	erledigt, siehe S. 49
-----------------------	-----------------------

6. Departement Volks- und Landwirtschaft

Departementssekretariat / öffentlicher Verkehr / Tourismus

Organisationsstruktur

in Bearbeitung; Reorganisation der kantonalen Verwaltung

Amt für Wirtschaft / neue Regionalpolitik

siehe S. 53

Amt für Wirtschaft / Kantonales Arbeitsinspektorat

Ressourcen

wird weiter beobachtet

7. Departement Sicherheit und Justiz

Grundsätzlicher Miteinbezug der in Trogen verbleibenden Ämter

erfüllt, siehe S. 56

Nachfolge Amtsleitungen

in Bearbeitung, siehe S. 57

Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

erfüllt, siehe S. 57

8. Departement Inneres und Kultur

KESB: nötige Sorgfalt bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags

erfüllt, siehe S. 64

IX. Rückblick auf die StwK-Berichte 2012 und 2011

Forderungen und noch nicht umgesetzte Empfehlungen aus den Berichten 2012 und 2011

1. Departement Volks- und Landwirtschaft

Amt für Wirtschaft / Kantonales Arbeitsinspektorat

Ressourcen	wird weiter beobachtet
organisatorische und hierarchische Einbindung	wird im Rahmen der Reorganisation der kant. Verwaltung beobachtet

Amt für Wirtschaft / Neue Regionalpolitik

Professionalisierung / fehlende Geschäftsstelle	siehe S. 53
---	-------------

Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV)

Überprüfung der Zuständigkeit für die Anmeldung zur Arbeitsvermittlung bzw. Teilrevision der kant. VO zum BG über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung	erfüllt, siehe S. 54
--	----------------------

Landwirtschaftliche Kreditkasse

Doppelfunktion VR-Präsidium / Führung Betriebsbuchhaltung; Entflechtung	erfüllt
---	---------

2. Departement Inneres und Kultur

Kulturförderung Förderkonzept für Auslandsaufenthalte «Artist in Residence»	erfüllt, siehe S. 61f
---	-----------------------

Anträge

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission
folgende Anträge:

1. Vom vorliegenden Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über das Amtsjahr 2014 sei Kenntnis zu nehmen.
2. Dem Regierungsrat, den kantonalen Kommissionen, den Mitarbeitenden und allen für den Kanton tätigen Personen sei für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der Berichtsperiode der Dank des Kantonsrates auszusprechen.

Herisau und Speicher, 31. März 2015

Namens der Staatswirtschaftlichen Kommission
von Appenzell Ausserrhoden

Der Präsident
Michael Fuhrer

Die Vizepräsidentin
Judith Egger