

Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Folgegesetzgebung neue Kantonsverfassung, Teil 1, Verordnungsebene (FHV, PuV, BehV, PeV, GebV, VKVK)

1. Ausgangslage

Nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung an der Landsgemeinde 2024 wurden vier neue Gesetze geschaffen, das Staatsorganisationsgesetz (SOG), das Gesetz über den Grossen Rat (GGR), das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und das Bürgerrechtsgesetz (BRG). Parallel dazu wurden die notwendigen Anpassungen auf der Verordnungsebene vorbereitet.

Angesichts der Grösse des Geschäfts wurde die Vorbereitung der Grossratsvorlage verfahrensmässig zweigeteilt. In einem ersten Schritt werden dem Grossen Rat das Staatsorganisationsgesetz und die damit zusammenhängenden Verordnungsänderungen unterbreitet. Zeitlich versetzt werden in einem zweiten Schritt das Gesetz über den Grossen Rat, das Gesetz über die politischen Rechte und das Bürgerrechtsgesetz samt den Revisionsentwürfen zur Änderung der Ausführungsverordnungen überwiesen.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Ausführungsverordnungen zum Staatsorganisationsgesetz. Für die Verordnungsänderungen, welche durch die drei anderen Gesetze ausgelöst werden, wird für den zweiten Teil der Vernehmlassung ein separater Bericht erstellt.

2. Anpassungen auf der Verordnungsebene

Der Erlass der neuen Verfassung und die Einführung der neuen Gesetze haben Auswirkungen auf die Verordnungsebene. Im Bereich der Staatsorganisation sind folgende Verordnungen von Änderungen betroffen:

- Behördenverordnung vom 15. Juni 1998 (BehV, GS 170.010)
- Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310)
- Gebührenverordnung vom 24. Juni 2019 (GebV, GS 172.510)
- Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse vom 24. Juni 2014 (VKVK, GS 172.410)

Zu zwei Themen werden vollständig neue Verordnungen geschaffen. Zum einen ist dies der Bereich des Finanzhaushalts, zu welchem das Staatsorganisationsgesetz die Grundsätze enthält. Die Vollzugsbestimmungen dazu werden in einer neuen Finanzhaushaltsverordnung (FHV) festgehalten. Die Neuregelung zum Finanzhaushalt macht eine Fremdänderung in der Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010) erforderlich.

Zum anderen bedingt die Einführung einer Wahlfreiheit zwischen einer physischen und einer elektronischen Publikation, dass verschiedene Umsetzungsfragen genauer geregelt werden, was in einer separaten Publikationsverordnung (PuV) gemacht wird.

Führen Anpassungen in einer Verordnung zu Änderungen in einer anderen Verordnung, werden diese im Revisionsbeschluss als sogenannte Fremdänderung (Ziff. III des Beschlusses) vorgenommen. Eine solche wird in der Finanzhaushaltsverordnung vorgenommen.

Die beiden neuen Verordnungen und die Verordnungsrevisionen werden dem Grossen Rat als einzelne Vorlagen unterbreitet. Sie sollten jedoch gemeinsam in Kraft gesetzt werden.

3. Finanzhaushaltsverordnung

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Kapitel 7 des Staatsorganisationsgesetzes werden die Grundlagen für den Finanzhaushalt gelegt, namentlich in den Art. 38 bis 44. Die Finanzhaushaltsverordnung enthält das Ausführungsrecht zu diesen gesetzlichen Grundlagen. Die weiteren im Staatsorganisationsgesetz enthaltenen Bestimmungen zu den Finanzen, also die Regelung zur Rechnungslegung, zur Gebührenerhebung und zur Staatshaftung, werden nicht in der Finanzhaushaltsverordnung berücksichtigt. Für die Rechnungslegung besteht bereits heute ein Separatbeschluss, nämlich der Standeskommissionsbeschluss über die Rechnungslegung. Für die Gebühren gibt es die Gebührenverordnung (GebV). Im Falle der Staatshaftung wird auf eine Detailregelung in einer Verordnung verzichtet. Sollte sich mit der Zeit in der Praxis ein Regelungsbedarf zeigen, kann der Grosse Rat gestützt auf Art. 58 SOG das erforderliche Ausführungsrecht immer noch erlassen.

3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Die Verordnung gilt für den Kanton. Es bestehen allerdings Ausnahmen. Keine Anwendung findet sie für die selbständigen Anstalten (Kantonalbank, Versicherungskasse und Ausgleichskasse), da diese eigene Finanzhaushaltsregeln gemäss Branche oder Wirkungsbereich kennen.

Wie bereits die Regelungen im Staatsorganisationsgesetz, gelten auch die Ausführungsbestimmungen in der Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden nur beschränkt. Insbesondere gelten die Vorgaben zur Schuldenbremse nicht.

Art. 2 Sorgfalt

Die Bestimmung befasst sich mit allgemeinen Pflichten, die für alle Ebenen des staatlichen Handelns gelten. In der Verwaltung sind in erster Linie die Departemente für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. Zur Sorgfalt gehört allerdings nicht nur der verantwortungsvolle Umgang mit Gütern und Vermögenswerten, sondern beispielsweise auch eine gebührende Debitorenbewirtschaftung.

Art. 3 Ausgeglichenheit der Rechnung

Für den Kanton schreibt Art. 40 SOG vor, dass die Erfolgsrechnung und die Finanzrechnung langfristig mindestens ausgeglichen zu halten ist. Diese Vorschrift wird mit Art. 3 konkretisiert.

Bilanzgrössen zu steuern ist nur indirekt möglich und insofern unpraktisch, als im Budget und in der Finanzplanung keine Bilanzwerte ausgewiesen werden. Deshalb empfiehlt es sich, für die Steuerung der Rechnung mit Daten aus der Erfolgs-, Investitions- oder Finanzierungsrechnung

zu arbeiten.

Um den Bilanzüberschuss zu erhalten, darf die Erfolgsrechnung nicht negativ abschliessen, und die Finanzierungsrechnung darf nicht negativ sein, damit das Nettovermögen erhalten bleibt. Deshalb werden zweckmässigerweise diese Flussgrössen zur Steuerung der Rechnungen herangezogen: Der Saldo der Erfolgsrechnung und der Saldo der Finanzierungsrechnung. Dies bedeutet zudem, dass nicht vorgegeben wird, ob allfällig notwendige Massnahmen zur Erreichung der Ziele und Vorgaben auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite vorgenommen werden. Relevant ist nur der jeweilige Saldo.

Die Vorgabe der Langfristigkeit verlangt von der Politik, grundsätzlich genügend Abstand von den numerischen Grenzwerten der Schuldenbremse zu halten, damit diese auch nach schlechteren Konjunkturjahren nicht verletzt werden. Schwankungen sollen also nicht direkt modelliert werden, sondern indirekt berücksichtigt werden, indem in guten Zeiten ein Puffer als Abstand zur Untergrenze geschaffen wird, damit ein fiskalischer Spielraum für schlechte Zeiten entsteht. Der Begriff der Langfristigkeit fokussiert bewusst nicht auf einen in der Praxis schwer zu definierenden Konjunkturzyklus, sondern adressiert ganz generell Schwankungen von Jahr zu Jahr, unabhängig von ihren Ursachen. Damit wird auch konjunkturellen Schwankungen Platz eingeräumt, ohne die Konjunktur explizit modellieren zu müssen.

Art. 4 Grenzwerte für Schuldenbremse

Als massgebliche Kennwerte für die Schuldenbremse werden schon in Art. 40 SOG der Bilanzüberschuss in der Erfolgsrechnung und die Nettoschulden in der Finanzierungsrechnung genannt. Das Gesetz enthält eine Bandbreite, innerhalb welcher der Grosse Rat die Grenzwerte setzen muss.

Als Grenzwerte werden beim Bilanzüberschuss Fr. 70 Mio. festgelegt, bei den Nettoschulden Fr. 30 Mio. Hinsichtlich der Herleitung dieser Werte kann auf die Ausführungen zur Art. 40 des Staatshaushaltsgesetzes im erläuternden Bericht «Folgegesetzgebung neue Verfassung, 1. Teil, Staatsorganisationsgesetz» verwiesen werden.

Zur Einordnung dieser Beträge ist darauf hinzuweisen, dass der Kantonshaushalt per Ende 2024 ein Eigenkapital von Fr. 163 Mio. und einen Bilanzüberschuss von über Fr. 100 Mio. ausweist. 2004 betrug der Bilanzüberschuss erst rund Fr. 22 Mio., 2009 Fr. 50 Mio., 2014 52 Mio. und 2019 Fr. 81 Mio. Das Nettovermögen des Kantons entwickelte sich in ähnlicher Weise. Zwischen 2004 und 2024 stieg es um annähernd Fr. 50 Mio., wobei allerdings nicht in jedem Jahr die erforderlichen Investitionen ausgelöst werden konnten. Die dritte wichtige Grösse für den Kanton, der Fiskalertrag, stieg zwischen 2004 und 2024 um mehr als das Doppelte auf rund Fr. 70 Mio. Diese Entwicklungen zeigen, dass die massgeblichen Werte in guten Zeiten in einer Weise steigen können, dass eine Rückführung eines Bilanzüberschusses ab einem Stand von Fr. 70 Mio. auf erneut Fr. 100 Mio. im besten Fall rasch erreicht wird und selbst bei einer zurückhaltenderen wirtschaftlichen Entwicklung mit entsprechend mehr Zeit immer noch sehr realistisch ist. Auch ein Abtragen von vorübergehenden Schulden von maximal Fr. 30 Mio. ist vor diesem Hintergrund machbar.

Als präventive Massnahme wird in Art. 4 Abs. 1 und 2 festgelegt, dass die Grenzen schon für die Budgetierung gelten. Da die Vorgabe lediglich das Budget und damit eine Vorstufe zur Rechnung betrifft, wird darauf verzichtet, bei Verstössen Massnahmen festzuhalten. Diese folgen aber, wenn nach dem Budget auch die Rechnung Ergebnisse jenseits der Grenzwerte enthält.

Ergibt sich in der Rechnung eine Verletzung eines oder beider Grenzwerte sind die Differenzbeträge zwischen den Ergebnissen und dem jeweiligen Grenzwert als ausserordentlicher Aufwand oder als ausserordentliche Ausgabe zu budgetieren. Die Budgets müssen trotz dieser Sonderbelastung so gestaltet sein, dass die Grenzwerte eingehalten werden. Damit wird eine massive Bremswirkung bei den Schulden erreicht. Um aber die erforderliche Zeit für das Schnüren von Sparpaketen zu geben, muss der Übertrag des Aufwands oder der Ausgabe nicht zwingend für das nächste Budget vorgenommen werden, er muss aber spätestens ins übernächste Budget einfließen.

Beschliesst der Grosse Rat in einer ausserordentlichen Situation eine Überschreitung der Grenze für die Schulden oder eine Unterschreitung der Grenze für den Bilanzüberschuss, muss er gleichzeitig festlegen, innert welcher Frist die Rechnungen wieder unter Wahrung der Grenzen abschliessen müssen. Er kann die Frist erstrecken, wenn dafür triftige Gründe bestehen. Wichtig ist aber, dass sich der Zustand der Grenzüberschreitung nicht zu einem Dauerzustand auswächst.

Art. 5 Ausgaben

Neben der Budgetierung von Ausgaben und den erforderlichen Kreditbeschlüssen ist stets zu beachten, dass Ausgaben dem Gesetzmässigkeitsprinzip unterliegen. Sie müssen für eine Aufgabe eingesetzt werden, die gesetzlich vorgesehen ist.

Art. 6 Budgetierung

Der Budgetierungsprozess des Kantons wird in dieser Bestimmung nicht abschliessend geregelt. Der eingespielte Ablauf soll weitergeführt werden können. Wünscht der Grosse Rat Anpassungen an diesem, kann er dies gegenüber der Standeskommission mittels eines Auftrags durchsetzen. Eine Detailregelung in der Verordnung ist hierfür nicht nötig.

In Abs. 2 werden summarisch die Möglichkeiten des Grossen Rates für Anpassungen am Budget dargelegt, um in den Hauptpunkten klare Verhältnisse für die Standeskommission, den Grossen Rat und die Öffentlichkeit zu schaffen.

Der Grosse Rat kann Änderungen am Budget vornehmen. Dies sollte grundsätzlich so gemacht werden, dass zu Beginn des neuen Rechnungsjahrs ein genehmigtes Budget vorliegt. Bereits in der bisherigen Praxis wurde dies so abgewickelt, dass der Grosse Rat das Budget trotz Eingriffs in einzelnen Positionen genehmigte. Das Finanzdepartement hat dann die jeweiligen Positionen geändert. Solche Änderungen hatte in aller Regel auch Auswirkungen auf weitere Zahlen im Budget. Diese Änderungen wurden nachgeführt. Das angepasste Budget wurde dann umgehend online gestellt, sodass für das neue Rechnungsjahr allseits klare Verhältnisse bestanden.

Sollte zu Beginn des neuen Rechnungsjahrs noch kein genehmigtes Budget vorliegen, dürfen nur eingeschränkt Ausgaben vorgenommen werden.

Art. 7 Genehmigtes Budget

Im Rahmen der genehmigten Budgetpositionen dürfen die jeweiligen Ausgaben grundsätzlich vorgenommen werden. Für Einzelvorhaben müssen aber auch noch die entsprechenden Kreditbeschlüsse vorliegen. Dies betrifft namentlich die für die ungebundenen Ausgaben notwendigen Kreditbeschlüsse des Grossen Rates und der Landsgemeinde. Die Kreditbeschlüsse sind zusätzlich zur Budgetierung der Position erforderlich.

Im Laufe eines Rechnungsjahres können Ausgaben auftauchen, die man nicht vorhersehen konnte. Häufig geht es um ausserordentliche Ausgaben, die wegen äusserer Ereignisse auftauchen und ein rasches Handeln des Kantons erfordern. Manchmal beruhen sie aber auch auf Entwicklungen, die sich ausserhalb der Einflussosphäre des Kantons ergeben, beispielsweise wenn mehr junge Erwachsene aus Appenzell I.Rh. ein Studium aufnehmen und der Kanton deshalb bedeutend mehr Studiengelder bezahlen muss als im Voraus angenommen. Solche Ausgaben müssen möglich bleiben, auch wenn sich daraus eine Budgetüberschreitung ergibt. Für grössere Überschreitungen ist dann aber im Rahmen des Rechnungsabschlusses eine Begründung zu geben.

In der Praxis verhält es sich so, dass geringfügige Überschreitungen der kontierten Beträge im Rahmen der Rechnungslegung toleriert werden, da eine Budgetierung immer mit einer gewissen Prognosenunsicherheit verbunden ist und sich ein frankengenaue Rechnungsabschluss nur für wenige Konten gewährleisten lässt. Solche kleine Abweichungen werden ohne nähere Begründung im Rahmen der jährlichen Rechnungslegung behandelt. Sie müssen nur begründet werden, wenn dies verlangt wird. Bei absehbaren grösseren Überschreitungen ist demgegenüber vor der Vornahme der Ausgabe ein Beschluss der Standeskommission einzuholen. Sie hat zu entscheiden, ob ein Fall nach Art. 5 vorliegt, der eine nicht budgetierte Ausgabe erlaubt.

Der Verfall nicht beanspruchter Positionen führt dazu, dass grundsätzlich eine Neubudgetierung erforderlich ist. Handelt es sich indessen um Ausgaben für ein beschlossenes Projekt, die wegen Verzögerungen in der Abwicklung nicht oder nicht vollständig im Rechnungsjahr vorgenommen werden können, besteht die Möglichkeit eines Übertrags des entsprechenden Budgetpostens auf das Folgejahr. Hierzu ist am Ende des Rechnungsjahrs ein Übertragsformular auszufüllen und der Landesbuchhaltung einzureichen.

Art. 8 Kredite

Kreditbeschlüsse müssen vor dem Beginn eines Projekts vorliegen. Insbesondere bei Kostenüberschreitungen in laufenden Projekten kann sich aber die Situation ergeben, dass man nicht das Projekt stoppen kann, bis beispielsweise die Landsgemeinde einen Zusatzkredit gesprochen hat. In diesen Fällen müssen die Ausgaben getätigt werden, die notwendig sind, damit dem Kanton nicht durch einen Baustopp ein enormer Schaden entsteht.

Für den Abbruch des Projekts AVZ+ hat die Standeskommission beschlossen, einen Entscheid der Landsgemeinde einzuholen. Dies war allerdings eine Ausnahmesituation, die damit zusammenhängt, dass der Kreditbeschluss für den Neubau mit dem politischen Sachentscheid verbunden war, im Kanton ein gewisses Angebot an stationären Betten zu unterhalten. Dieser Punkt kam im Abstimmungskampf um den Baukredit sehr deutlich zum Ausdruck.

Üblicherweise ist die Situation so, dass ein Bauprojekt nicht mit einem Sachentscheid verknüpft ist, sondern lediglich der Wahrnehmung einer bestimmten gesetzlichen Aufgabe dient, beispielsweise der Ausbau einer Strasse auf den heutigen Standard. Würde sich in einem solchen Fall in der Projektausarbeitung erweisen, dass sich ein geplanter Ausbau wegen Naturgefahren oder Rutschgefährdung nicht realisieren lässt und lediglich eine Sanierung im Rahmen des üblichen Unterhalts möglich ist, würde man nicht ein erneutes Geschäft an die Landsgemeinde machen, sondern die Öffentlichkeit über die eingetretene Entwicklung orientieren oder allenfalls eine Diskussion im Grossen Rat führen. Noch klarer wäre der Fall, wenn man für den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung einen Kreditbeschluss für die Beitragszahlungen eingeholt hat, danach aber die Vereinbarung nicht zustande kommt. Auch

hier würde man es bei einer Information der Öffentlichkeit belassen.

Art. 9 Baukredite

Die Hauptanwendungsfälle für Kreditbeschlüsse sind Bauprojekte. Sie werden daher mit einer eigenen Regelung berücksichtigt.

Lit. a beschreibt den Kredit, der erforderlich ist, um ein Bauvorhaben soweit zu planen, damit gestützt auf das Ergebnis ein Baukredit (lit. b) eingeholt werden kann. Das Vorgehen mit einem Projektkredit bietet den Vorteil, dass man bei der Genehmigung des Baukredits bereits ein recht verlässliches Bild der zu erstellenden Baute hat. Bei einem Geschäft, für das ein Rahmenkredit (lit. c) vorgesehen ist, wird üblicherweise eine Machbarkeitsstudie, manchmal auch ein Vorprojekt erarbeitet. Auf dieser Basis wird dann ein Rahmenkredit beantragt, welcher die weitere Planung und die Ausführung des Projekts umfasst.

Dass bei Rahmenkrediten der Vorbereitungsgrad des Geschäfts weniger weit fortgeschritten ist als bei Projektkrediten, hat den Vorteil, dass der bis dahin entstandene Aufwand bei einer allfälligen Ablehnung durch das kreditgebende Organ kleiner ist als dann, wenn bereits ein ausgereiftes Projekt ausgearbeitet wurde. Das Verfahren hat aber auch den Nachteil, dass das Vorhaben nach einem positiven Kreditentscheid noch fertig ausgearbeitet werden muss. In diesem Prozess kommt es etwa bei Tiefbauten sehr häufig zu leichten Anpassungen in der Linienführung einer Strasse oder bei Hochbauten zu Anpassungen im Raumprogramm, welches dem Kreditgeschäft zugrunde gelegen hat. Soweit davon die wesentlichen Teile einer Vorlage nicht erheblich tangiert werden, sind solche Änderungen als verfahrensbedingt zu akzeptieren. Sobald sich aber starke Änderungen in wesentlichen Punkte einer Vorlage ergeben, sind diese durch den Kreditbeschluss nicht mehr gedeckt. Möchte man beispielsweise bei einem Strassenbauprojekt infolge der Weiterführung der Projektierungsarbeiten eine wesentlich neue Linienführung, gilt die Änderung als nicht mehr durch den Rahmenkredit abgedeckt. Möchte man an der wesentlichen Änderung festhalten, muss ein neuer Entscheid des kreditgebenden Organs eingeholt werden.

Art. 10 Controlling

Hier wird der Begriff des Controllings im modernen Sinn definiert. Das Controlling ist eine finanzielle Führungsaufgabe und ist von der Finanzkontrolle zu unterscheiden.

Das Controlling muss jederzeit angemessen sein, das heisst, Kosten und Nutzen sollten im Einklang stehen. Die Intensität des Controllings ist abhängig von der betroffenen Verwaltungseinheit. Das Controlling selbst soll durch ein übergeordnetes Organ, in der Regel die interne Finanzkontrolle, überprüft werden. Es ist sicherzustellen, dass das Controlling auf der Verwaltungsebene überhaupt durchgeführt wird und die getroffenen Massnahmen möglichst einheitlich und sachgerecht sind.

Die Standeskommission muss für das Controlling, das eine spezifische Aufgabe der Verwaltungsführung ist, das Nähere regeln.

Art. 11 Internes Kontrollsystem

Die Standeskommission ist grundsätzlich auch für die interne Kontrolle zuständig. Dieser kommt im Sinne eines umfassenden Risk-Managements eine hohe Bedeutung zu. Sie dient der Strategie des bestmöglichen Vermögensschutzes. Es ist die Aufgabe des Risk-Managements,

- das Vermögen zu schützen,
- die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen,
- Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungslegung aufzudecken und zu verhindern,
- die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten und
- die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

Bei der Definition der Massnahmen sollten die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt werden. Im Einzelnen umfasst ein internes Kontrollsystem sowohl regulatorische (z.B. Erlass von Weisungen und Reglementen), organisatorische (z.B. Ernennung zuständiger Personen) und technische Massnahmen (z.B. Installation und Aktualisierung eines elektronischen Buchhaltungssystems). Diese Massnahmen sind nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle über entsprechende interne Weisungen umzusetzen. Die Leitungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sind in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems.

Art. 12 Interne Finanzkontrolle

Da Art. 10 und 11 bereits gewisse Aufträge der internen Finanzkontrolle enthalten, wird der heute in Art. 9 VFG enthaltene Auftrag an diese in die neue Verordnung übernommen. Der Auftrag wird etwas ausführlicher geregelt als in Art. 9 VFG. Inhaltlich ergeben sich im Vergleich mit der heutigen Praxis aber keine erheblichen Veränderungen.

Wie bereits bisher wird die interne Finanzkontrolle durch die Standeskommission besetzt. Sie erstellt für diese ein Pflichtenheft mit den allgemeinen Aufträgen sowie den massgeblichen Rechten und Pflichten.

Soweit die Aufträge sich nicht bereits aus dem Pflichtenheft ergeben, erteilt die Standeskommission der Finanzkontrolle die zu erledigenden Aufträge. Wie bisher (Art. 9 Abs. 3 VFG) kann die Staatswirtschaftliche Kommission der Standeskommission für spezifische Aufträge Antrag stellen.

Die Verwaltungseinheiten und Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowie der unselbstständigen Anstalten sind gehalten, der Finanzkontrolle die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die benötigten Akten auszuhändigen.

Art. 13 Standeskommission

Die einzelnen Zuständigkeiten der Standeskommission werden festgehalten, allerdings nicht im Sinne einer abschliessenden Liste.

Art. 14 Inkrafttreten

Die Verordnung soll zusammen mit dem Staatsorganisationsgesetz in Kraft treten. Der Grosse Rat wird das Datum festlegen.

3.3 Fremdänderung

In der neuen Verordnung werden die Grundlagen für die interne Finanz- und Projektkontrolle in Art. 12 gelegt. Teilweise enthalten bereits die Art. 10 und 11 Elemente dieses Auftrags. Mit der Neuregelung und der Übernahme der massgeblichen Festlegungen für das Finanz- und Projektcontrolling aus der Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010) kann Art. 9 VFG aufgehoben werden.

4. Publikationsverordnung

4.1 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Mit der Verordnung werden die Ausführungsbestimmungen zur Grundregelung von Art. 55 bis 57 SOG gesetzt.

Sie gilt für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Die Korporationen und Flurgenossenschaften sind demgegenüber in der Publikation ihrer Anliegen nicht an die Vorgaben der Verordnung gebunden.

Art. 2 Einsicht in Publikationen

Die amtlichen Mitteilungen im heutigen Publikationsorgan des Kantons, im Appenzeller Volksfreund, sind nicht für alle leicht greifbar. Ähnliches gilt für den Fall von elektronischen Publikationen. Es besteht daher die Möglichkeit, via Ratskanzlei Einsicht in einzelne Publikationen zu nehmen. Da diese aber nicht in allen Fällen durch die Ratskanzlei veranlasst werden, ist nicht ausgeschlossen, dass die Bereitstellung einer gewissen Zeit bedarf.

Die gleiche Zuständigkeit gilt auch für die Einsicht in einen kantonalen Erlass.

Für die Bezirke und Gemeinden übernehmen die Sekretariate diese Aufgabe. Wo solche fehlen, kann man sich bei der Präsidentin oder dem Präsidenten der obersten Behörde melden.

Das Publikationsgesetz des Bundes vom 18. Juni 2004 (PublG, SR 170.512) hält fest, dass die Inhalte der Publikationsplattform des Bundes die ausserordentlich veröffentlichen Erlasse, die noch nicht in der Amtlichen Sammlung aufgenommen sind, auf der Bundeskanzlei und bei einer vom jeweiligen Kanton bezeichneten Stelle eingesehen werden können. Diese Aufgabe ist in Appenzell I.Rh. der Ratskanzlei zugewiesen.

Art. 3 Datenschutz

Publikationen enthalten regelmässig Personendaten. Beispiele dafür sind die Bekanntmachung von Einbürgerungen oder grundbuchliche Anzeigen, betreibungsamtliche Aufrufe, Mitteilungen des Handelsregisters oder Erbschaftsanzeigen. In seltenen Fällen können auch besonders schützenswerte Daten Teil einer Publikation sein, beispielsweise bei Publikationen in Strafverfahren, die notwendig sind, damit Verfahren fortgeführt oder abgeschlossen werden können.

Zu betonen ist allerdings, dass Art. 3 nicht als Grundlage für die Veröffentlichung von besonders schützenswerten Daten gelten kann. Der Auftrag für die Veröffentlichung muss sich, bezogen auf eine bestimmte Sachlage, aus einem anderen Gesetz ergeben.

Die besonders schützenswerten Personendaten müssen vor allem bei einer elektronischen Veröffentlichung besonders sorgfältig behandelt werden, damit nicht externe Suchmaschinen systematisch auf sie zugreifen können. Häufig werden hierfür CAPCHA-Codes eingesetzt. Sodann

müssen diese Daten gelöscht werden, sobald sie nicht mehr gebraucht sind. So sind beispielsweise Veröffentlichungen, die eine Frist für eine bestimmte Handlung enthalten, nach Ablauf dieser Frist zu löschen.

II. Amtliche Publikation

Art. 4 Publikationsinhalte

Welche Inhalte amtlich zu veröffentlichen sind, wird zumeist in Erlassen zu bestimmten Sachbereichen festgelegt, häufig bereits auf der Bundesebene. So enthalten die Bundeserlasse zu Sachgebieten, deren Vollzug den Kantonen obliegt, regelmässig Vorgaben zur Publikation, beispielsweise die Erlasse zum Schuldbetreibungs- und Konkurswesen, zum Grundbuch, zum Zivilstandswesen oder zum Handelsregister. Im kantonalen Recht sind es vor allem die Gesetze zu den Verfahren (z.B. Verwaltungsverfahren, Gerichtsverfahren oder Verfahren zur Gründung von Flurgenossenschaften), die Publikationspflichten enthalten.

Mit dem Mittel der amtlichen Mitteilungen soll die Bevölkerung in allgemeiner Weise über wichtige amtliche Dinge orientieren. Darunter fallen etwa Mitteilungen über Verkehrsbeschränkungen, über den Stand oder den Fortgang von politischen Geschäften, über Entscheide der Behörden und über wichtige Ereignisse oder Entwicklungen.

Auf eine Publikation verzichtet werden kann dann, wenn Beschlüsse öffentlich gefasst wurden und die Medien bereits selbständig in genügender Weise darüber berichtet haben. Dies ist beispielsweise bei der Landsgemeinde, bei Bezirksgemeinden oder Gemeindeversammlungen regelmässig der Fall.

Handelt es sich um Beschlüsse, die nur für einen begrenzten Kreis wirken oder ausschliesslich intern wirken, kann ebenfalls auf eine allgemeine Veröffentlichung verzichtet werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass die Betroffenen aber anderweitig über sie informiert werden sollten.

Untergeordnete Beschlüsse, wie die Berichtigung von Schreibversehen, formellen Fehlern oder Rechnungsfehler, werden in der Praxis ebenfalls nicht veröffentlicht. Anders ist indessen zu verfahren, wenn eine Anordnung oder Bestimmung mit der Berichtigung einen neuen Sinn erhält.

Art. 5 Form der Publikation

Die verantwortlichen Behörden können für die Publikation ein physisches Medium bezeichnen oder für die Veröffentlichung eine elektronische Plattform nutzen. Den Akt der Publikation können sie entweder selbst besorgen oder Dritten überlassen. Sie können also im Falle eines elektronischen Publikationsorgans die Plattform selbst mit ihren Meldungen bestücken oder die Platzierung der Anbieterin oder dem Anbieter der Plattform übertragen.

Art. 6 Ausnahmen

Es gibt Konstellationen, in denen eine zeitgerechte Veröffentlichung im ordentlichen Publikationsorgan nicht möglich ist. Zu denken ist beispielsweise an einen vorübergehenden Ausfall einer elektronischen Plattform wegen technischer Probleme. Diesfalls kann eine anderweitige Publikation vorgenommen werden. Die Veröffentlichung auf dem amtlichen Kanal ist aber raschmöglichst nachzuholen.

Art. 7 Verantwortung für Publikation

Die oberste Verwaltungsbehörde der jeweiligen Körperschaft bezeichnet das amtliche Publikationsorgan und sorgt dafür, dass eine verlässliche Publikation vorgenommen wird. Dies gilt auch, wenn die eigentliche Publikation einer dritten Stelle übergeben wurde. Für die Inhalte sind demgegenüber grundsätzlich die Stellen und Organe verantwortlich, von denen die Veröffentlichung ausgeht.

Wird für die Publikation eine elektronische Plattform genutzt, muss die oberste Verwaltungsbehörde dafür sorgen, dass die Inhalte durch technische Vorkehrungen in ihrer Authentizität, Integrität und Verfügbarkeit genügend geschützt sind. Dabei handelt es sich um grundlegende Schutzziele der Informationssicherheit.

Sind im Prozess der Publikation von Inhalten Dritte massgeblich beteiligt, ist deren Leistung im Regelfall vertraglich zu sichern. Darauf kann verzichtet werden, wenn die Sicherung bereits anderweitig besteht, beispielsweise beim Handelsblatt durch Vorgaben des Bundes.

III. Gesetzessammlung

Art. 8 Kantonale Gesetzessammlung

Nach Art. 56 SOG gilt die Aufschaltung von Erlassen oder von Änderungen daran in der elektronischen Gesetzessammlung als amtliche Publikation. Bezirke und Gemeinden können die elektronische Aufschaltung von Erlassen und Änderungen ebenfalls als amtliche Publikation bezeichnen, sofern sie eine öffentlich zugängliche elektronische Sammlung führen.

Die systematische Gesetzessammlung des Kantons enthält die vollständigen gesetzlichen Texte in der aktuellen Fassung, die chronologische Sammlung die Einzelbeschlüsse für den Erlass und für Revisionen. Als massgebend für die amtliche Publikation von Erlassen (siehe Art. 56 SOG) wird die systematische Sammlung bezeichnet.

Die Rahmenbedingungen für den Kanton gelten sinngemäss auch für die Bezirke und Gemeinden, welche ihre Sammlungen als für die Publikation massgebend erklären. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die Aufnahmepflicht von Erlassen und Vereinbarungen nach Art. 9.

Art. 9 Aufnahmepflicht

In die Gesetzessammlung aufzunehmen sind alle rechtsetzenden Erlasse und Vereinbarungen sowie Änderungen an diesen. In vielen Fällen empfiehlt es sich aber auch, dass Inhalte aufgenommen werden, die nicht rechtsetzend sind, beispielsweise Verwaltungsvereinbarungen mit einer gewissen öffentlichen Bedeutung, etwa Vereinbarungen mit Festlegungen von Zuständigkeiten, die unmittelbar gegenüber der Bevölkerung wirken.

Vereinzelt kommt es vor, dass sich Erlasse wegen ihres Umfangs oder aus anderen Gründen nicht für eine Publikation eignen. Diesfalls muss der Erlass in der Sammlung angezeigt und auf die Stelle hingewiesen werden, wo der Inhalt abgerufen oder bezogen werden kann. Auch bei Erlassen, die bereits anderweitig publiziert sind, kann auf eine Aufnahme in die kantonale Sammlung verzichtet werden. Auf sie ist in der Sammlung aber ebenfalls hinzuweisen, unter Angabe der Fundstelle.

In Abs. 4 werden schliesslich die wenigen Fälle geregelt, bei denen auf eine Aufnahme gänzlich verzichtet werden kann. In der Hauptsache sind dies interne Weisungen oder Reglemente, welche einzig für diesen Kreis Rechtswirkung entfalten. Voraussetzung für einen Verzicht der Aufnahme ist allerdings, dass die Betroffenen über ihre Rechte und Pflichten anderweitig in genügender Weise orientiert werden.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 10 Ausführungsrecht

Wo das Gesetz und die Verordnung keine abschliessende Regelung enthalten, kann die Ständekommission die erforderlichen ergänzenden Regelungen vornehmen.

Für die Umsetzung in jeder Körperschaft sind deren obersten Verwaltungsbehörden verantwortlich. Sie legen das jeweilige Publikationsorgan, die Zuständigkeiten und den organisatorischen Ablauf fest.

Art. 11 Übergang

Das Gesetz und die Verordnung knüpfen einzelne Wirkungen an die Publikation, so beispielsweise, dass amtlich publizierte Texte und Erlasse als bekannt gelten. Diese Rechtswirkung gilt auch für Veröffentlichungen von Inhalten und Erlassen, die bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts vorgenommen wurden.

Art. 12 Inkrafttreten

Wie schon die Finanzhaushaltsverordnung soll auch die Publikationsverordnung zusammen mit dem Staatsorganisationsgesetz und den weiteren damit zusammenhängenden Verordnungen und Revisionen in Kraft treten. Der Grosse Rat wird das Datum festlegen.

5. Behördenverordnung

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Da die Bestimmungen des Staatsorganisationsgesetzes über die Behörden und damit auch über die Amtspflichten für alle Behörden im Kanton gelten, sollten im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Gesetzes auch bestehenden Bestimmungen über die Amtserfüllung oder das Amtsgeheimnis in Bezirks- oder Gemeindereglementen überprüft werden. Widersprüche sind zu beseitigen.

5.2 Bemerkungen zu den Änderungen

Art. 2 Amtserfüllung

Die Regelung zur Amtserfüllung wird wegen ihres bedeutenden Inhalts neu auf die Gesetzesebene genommen, und zwar als Art. 7 SOG. Art. 2 BehV kann daher aufgehoben werden. Es ergeben sich keine materiellen Änderungen.

Art. 3 Amtsgeheimnis

Die Art. 3 Abs. 1 und 2 BehV werden ebenfalls auf die Gesetzesebene verschoben. Art. 3 Abs. 1 BehV wird neu zu Art. 8 Abs. 1 SOG, Art. 3 Abs. 2 BehV zu Art. 8 Abs. 2 SOG.

Von der heutigen Bestimmung in Art. 3 BehV bleibt einzig Abs. 3 bestehen. Da dieser nur noch den Materialumgang nach Rücktritten regelt, ist der Titel der Bestimmung anzupassen.

Art. 5 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit

Diese Bestimmung regelt heute die Staatshaftung für Behördenmitglieder. Künftig wird dieser Sachverhalt im Staatsorganisationsgesetz geregelt (Art. 46 f. SOG). Art. 5 BehV kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

6. Personalverordnung

6.1 Allgemeine Bemerkungen

In der Mehrheit handelt es sich bei den vorgesehenen Änderungen der Personalverordnung um rein formale Anpassungen, die wegen der Verlagerung von Regelungen ins Staatsorganisationsgesetz vorzunehmen sind.

Im Zusammenhang mit der Schaffung des neuen Gesetzes über die politischen Rechte wird die Revision der Personalverordnung wahrscheinlich noch mit einer zusätzlichen Regelung zur Unvereinbarkeit einer Mitarbeit im Kanton und eines Mandats im Grossen Rat oder in einem Gericht ergänzt. Diese Ergänzung wird dann im Rahmen des Gesetzgebungspakets mit dem Gesetz über die politischen Rechte dargelegt und erläutert.

6.2 Bemerkungen zu den Änderungen

Art. 1 Geltungsbereich

Die Personalverordnung und die darauf beruhenden Erlasse gelten für die Bezirke und Gemeinden schon heute, soweit diese keine eigenen Regelungen haben. Da neu im Staatsorganisationsgesetz ebenfalls Personalbestimmungen für den Kanton enthalten sind, muss die Umschreibung des Bereichs, für welchen die subsidiäre Geltung für die Bezirke und Gemeinden gilt, neu gefasst werden. Zudem sollen nicht mehr alle Gemeindetypen, also Schul- und Kirchgemeinden sowie Feuerschaugemeinde, einzeln aufgezählt werden, sondern in Übereinstimmung mit der Begrifflichkeit in der neuen Verfassung nur noch von Gemeinden gesprochen werden.

Art. 2 Anwendbares Recht

Eine analoge Anpassung, wie sie in Art. 1 Abs. 2 PeV vorgenommen wird, ist auch in Art. 2 Abs. 1 PeV umzusetzen. Nicht nur die Verordnung und die darauf beruhenden weiteren Erlasse sind massgeblich, sondern das kantonale Recht, einschliesslich der Personalbestimmungen im Staatsorganisationsgesetz.

Abs. 2 kann aufgehoben werden, weil die Bestimmung neu in Art. 24 Abs. 1 SOG geführt wird.

Der Titel der Bestimmung wird gemäss den vorgenommenen Änderungen leicht angepasst.

Art. 3 Zuständigkeit

Wie bereits in Art. 1 und 2 PeV wird auch hier der Verweis auf das kantonale Recht umfassender formuliert, sodass die Personalbestimmungen des Staatsorganisationsgesetzes ebenfalls erfasst sind.

Art. 7a Datenweitergabe

Die Regelung über den Datenschutz wird wegen ihres Gewichts neu als Art. 25 SOG geführt. Art. 7a PeV kann aufgehoben werden.

Art. 26 Unvereinbarkeit (neu)

Die Haftung der Arbeitgeberseite für widerrechtliche Schäden, die Angestellte in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit verursacht haben, wird neu in Art. 46 f. SOG geregelt. Art. 26 Abs. 1 und 2 PeV können aufgehoben. Es bleibt noch Abs. 3, welcher das Vorgehen bei strafbaren Handlungen beschreibt. Der Titel von Art. 26 PeV ist entsprechend anzupassen.

7. Gebührenverordnung

7.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Überführung von Inhalten aus der Gebührenverordnung in den Finanzteil des Staatsorganisationsgesetzes macht eine Revision der Verordnung nötig. Es ergeben sich keine materiellen Änderungen.

7.2 Bemerkungen zu den Änderungen

Art. 2 Gebührenpflicht

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, weil der Inhalt vollständig in Art. 45 SOG integriert wird.

Art. 3 Gebührenpflichtige

Abs. 1 der Bestimmung wird aufgehoben, da der Inhalt neu als Art. 45 Abs. 3 SOG geführt wird. Da mit der Aufhebung von Abs. 1 in der Bestimmung nur noch der Fall der solidarischen Haftung geregelt wird, ist auch der Titel der Bestimmung anzupassen.

8. Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse

8.1 Allgemeine Bemerkungen

Auch die Änderungen in dieser Verordnung sind rein formeller Natur.

8.2 Bemerkungen zu den Änderungen

Titel

Da die Verordnung noch keine Abkürzung hat, wird dem Titel eine solche angefügt.

Art. 1 Rechtsform und Zweck

Die Rechtsform der Versicherungskasse wird neu in Art. 28 Abs. 2 SOG festgelegt. Es bleibt weiterhin dabei, dass die Kasse eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist.

9. Änderung weiterer Erlasse des Grossen Rates

Gemäss Art. 15 nKV können neu nicht mehr nur Bezirke und Schulgemeinden untereinander fusionieren, sondern auch Kirchgemeinden. Dies hat unter anderem Auswirkungen auf die Fusionsverordnung vom 24. Juni 2019 (FusV, GS 175.610). Da die entsprechenden Änderungen unter Einbezug der betroffenen Behörden erarbeitet werden sollten, wird mit einer separaten Vorlage geplant, welche auch die erforderlichen Anpassungen am Fusionsgesetz vom 29. April 2012 (FusG, GS 175.600) beinhaltet.

Der Vertrag zwischen den St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerken AG (SAK) und dem Kanton Appenzell I.Rh. betreffend Beitritt des Kantons Appenzell I.Rh. zu den SAK vom 26. Mai 1951 (GS 731.910) enthält in Art. 2 des Anhnags 1 einen Verweis auf die Regelung über das Finanzreferendum nach Art. 27 aKV. Verweise in interkantonalen Verträgen werden nicht angepasst, da sie nicht einseitig abgeändert werden können. Es wird aber eine Fussnote gesetzt, welche auf die Neuregelung des Finanzreferendums in der neuen Kantonsverfassung hinweist.

10. Inkrafttreten

Die Finanzhaushaltsverordnung, die Publikationsverordnung und die Revision der weiteren Verordnungen sollen zusammen mit dem Staatsorganisationsgesetz in Kraft treten. Der Grosse Rat wird das Datum festlegen. Geplant in eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2028.

11. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der vorgelegten Beschlüsse einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 2. Dezember 2025

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler