



Botschaft

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

Revision der Verordnung über die Departemente (DepV)

1. Ausgangslage

Zum Vollzug der gesetzlichen Aufgaben werden in der innerrhodischen Gesetzgebung in zahlreichen Erlassen unterschiedlicher Stufen die erforderlichen Zuständigkeiten festgelegt. Oft wird ein Departement als zuständig bezeichnet, verschiedentlich werden aber auch Kommissionen, Ämter oder Amtspersonen als zuständig erklärt. Beispiele für die verschiedenen Zuweisungen sind etwa:

- Departemente: Justiz-, Polizei- und Militärdepartement und Volkswirtschaftsdepartement (Art. 5 f. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012, EG ZGB, GS 211.000) und Bau- und Umweltdpartement (Art. 9 des Wasserbaugesetzes vom 29. April 2001, WBauG, GS 721.000) oder Gesundheits- und Sozialdepartement (Art. 4 des Gesundheitsgesetzes vom 26. April 1998, GesG, GS 800.000)
- Kommissionen: Bodenrechtskommission (Art. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 24. April 1993, GS 911.000) oder Jagdprüfungskommission (Art. 4 der Verordnung zum Jagdgesetz vom 13. Juni 1989, JaV, GS 922.010)
- Ämter: Amt für Berufsbildung (Art. 5 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 21. Juni 2004, VEG BBG, GS 413.010) oder Sozialamt (Art. 2 der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 1. Oktober 2001, ShiV, GS 850.010)
- Amtspersonen: Kantonstierarzt (Art. 3 der Einföhrungsverordnung zum Tierschutzgesetz vom 19. November 1984, EV TSchG, GS 452.010) oder Kantonschemiker (Art. 3 der Verordnung zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 30. Oktober 1995, LGV, GS 817.010).

Selten wird den zuständigen Stellen dabei die Möglichkeit eingeräumt, ihre Befugnisse zu delegieren. Ein Beispiel einer solchen Ausnahme ist Art. 1 des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz vom 26. April 1992 (EG SVG, GS 741.000), gemäss welchem der Landesfährnrich seine Aufgaben im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung delegieren kann. Ein anderes Beispiel ist die Befugnis des Erziehungsdepartements, verschiedene Aufgaben, die ihm im Stipendienwesen obliegen, einer Dienststelle zum selbständigen Vollzug zu übertragen (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über Ausbildungsbeiträge vom 20. Juni 1994, AusbV, GS 416.010).

Sind bei Vollzugsaufgaben verbindliche Regelungen zu treffen, erlässt die Verwaltung häufig Verfügungen. Bezüglich dieser Verwaltungsakte besagt Art. 3 Abs. 1 lit. f des Verwaltungsverfahrens-gesetzes vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) als Grundregel, dass eine Verfügung «die Unterschrift des Vorsitzenden der Verwaltungsbehörde und des allfälligen Aktuars» zu tragen habe.

Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben ist gesetzlich häufig den Departementen übertragen. Sie sind damit auch für den Erlass der entsprechenden Verfügungen zuständig. Diese Verfügungen sind daher grundsätzlich von der Vorsteherin oder dem Vorsteher des jeweiligen Departements zu unterzeichnen. In deren Abwesenheit müsste das von der Standeskommission gestützt auf Art. 4 des Geschäftsreglements der Standeskommission vom 21. Dezember 2021

(GR StK, GS 172.113) bestimmte Ständekommissionsmitglied handeln. Liegt die Zuständigkeit für den Vollzug bei einem Amt, muss die Amtsleiterin oder der Amtsleiter selbst verfügen. Einzig die Stellvertretung der Amtsleitung kann die Amtsleitung bei Verfügungen ersetzen. Angesichts der laufend zunehmenden Aufgaben der kantonalen Verwaltung sollen die Departemente nun die Möglichkeit erhalten, die Zeichnungsberechtigungen für ihre Vollzugsaufgaben verstärkt bezogen auf die konkrete Aufgabenerledigung zu bezeichnen.

2. Delegation der Zeichnungsbefugnisse

Abgesehen von der erwähnten Grundregel (Art. 3 Abs. 1 lit. f VerwVG), enthält die appenzell-innerrhodische Gesetzgebung bisher keine allgemeinen Vorschriften über die Zeichnungsberechtigung. Neu erhalten die Departemente die Möglichkeit, ihre Vollzugsaufgaben auf ihre Dienststellen zu übertragen. Die Dienststellen, welche die Departementsverfügungen vorbereiten, werden nach einer Delegation auch für das Departement unterzeichnen können. Soweit Ämter und andere Dienststellen in einem Erlass für bestimmte Aufgaben als zuständig erklärt sind, soll das Departement die Zeichnungsbefugnis auch auf Mitarbeitende der Ämter oder Dienststellen übertragen können.

Die angestrebten Delegationsmöglichkeiten ermöglichen eine schlanke Verwaltung, die dank eigener Zeichnungskompetenzen rasch reagieren und damit die von der Öffentlichkeit erwartete Kundenorientierung der Verwaltung erhöhen kann. Die Mitglieder der Ständekommission sollen sich auf wichtige Aufgaben konzentrieren und die Arbeiten, insbesondere wo Fachkenntnisse im Zentrum stehen, durch fachkundige Mitarbeitende erledigen lassen können. Bei Dienststellen mit direktem Kundenkontakt soll die Möglichkeit bestehen, die Person, welche die Kundinnen und Kunden betreut, auch für den Erlass von Verfügungen als zuständig zu erklären. Gleichzeitig soll über die Zuständigkeit Rechtssicherheit bestehen. Kann der Personenkreis, der bisher schon die Vollzugsaufgaben wahrnahm und die nötigen Verfügungen vorbereitete, diese Verfügungen selbst unterzeichnen, steigt zudem die Attraktivität der Stelle für die Mitarbeitenden.

3. Ergänzung der Verordnung über die Departemente (DepV)

Eingeräumt werden soll die Delegationsmöglichkeit durch eine Ergänzung der Verordnung über die Departemente vom 26. März 2001 (DepV, GS 172.110).

Die Departemente erhalten die Möglichkeit, Mitarbeitende zu ermächtigen, in bestimmten Angelegenheiten für das Departement oder für eine Dienststelle des Departements zu unterzeichnen. Für die Ratskanzlei erhält die Ratschreiberin oder der Ratsschreiber diese Kompetenz. In den Departementen und der Ratskanzlei sind Unterlagen zu führen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, aus denen sich ergibt, für welches Aufgabengebiet welche Personen abweichend von der in der Gesetzessammlung aufgeführten Zuständigkeiten handeln können.

Die vorgeschlagene Lösung lehnt sich an die Regelung des Kantons Appenzell A.Rh. an. Dort sieht Art. 45 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (Organisationsgesetz, OrG, bGS 142.12) vor, dass der Regierungsrat die Unterschriftsberechtigungen für die Departemente, die Kantonskanzlei und die Organisationseinheiten regelt und dass er die Regelung der Unterschriftsberechtigung an die Departemente oder die Kantonskanzlei delegieren kann. Von dieser Delegationsbefugnis hat der Regierungsrat Gebrauch gemacht und angeordnet, dass die Departemente und die Kantonskanzlei ihre Unterschriftsberechtigungen im Organisationsreglement festlegen (Art. 44f der Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 31. Mai 2005, Organisationsverordnung, OrV, bGS 142.121).

Der Kanton St.Gallen kennt eine ähnliche Regelung. Dort kann die Regierung durch Verordnung Mitarbeitende ermächtigen, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departements oder für eine andere Dienststelle zu handeln (Art. 27 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994, StVG, sGS 140.1). Gestützt darauf hat die Regierung 2004 die Ermächtigungsverordnung erlassen, welche die Zuständigkeiten im Detail festhält. Allerdings wurde diese Verordnung, einschliesslich einer Totalrevision im Jahr 2011, insgesamt über 60 Mal geändert. Durchschnittlich änderte die Regierung ihre Verordnung also dreimal jährlich. Ähnlich ist die Lage im Kanton Solothurn. Gestützt auf das Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG, BGS 122.111) hat der Regierungsrat die Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen vom 25. Mai 2004 (BGS 122.218) erlassen. Auch der Solothurner Regierungsrat hat diese Regelung seit dem Erlass 2004 häufig, nämlich fast 30 Mal, geändert. Um so häufige Revisionen zu vermeiden, schlägt die Standeskommission vor, die delegierten Unterschriftsberechtigungen nicht nach dem Vorbild der Kantone St.Gallen und Solothurn auf der Ebene von regierungsrätlichen Verordnungen anzusiedeln, sondern nach dem Vorbild des Kantons Appenzell A.Rh. den Departementen zu übertragen. Dem Aspekt der Öffentlichkeit der Zuständigkeitsordnung soll dadurch Rechnung getragen werden, dass über die Unterschriftsberechtigungen ein öffentliches Register geführt wird.

4. Auswirkungen

Von der neuen Regelung sind keine direkten finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen zu erwarten.

5. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage zur Revision der Verordnung über die Departemente wurde vom 20. Dezember 2023 bis am 15. März 2024 bei den Bezirken, den Schulgemeinden, den Verbänden und Parteien in die Vernehmlassung gegeben. Es gingen elf Stellungnahmen ein.

Die Möglichkeit, Kompetenzen zu delegieren, wurde durchwegs begrüsst. Ein Verband hätte es vorgezogen, die Befugnis zur Kompetenzdelegation nicht bei den Departementsvorstehenden anzusiedeln, sondern bei der Standeskommission selbst. Die Standeskommission strebt mit der Änderung unter anderem auch eine Entlastung im eigenen Arbeitsbereich an. Da regelmässige Änderungen der Delegationen zu erwarten sind (siehe letzter Absatz von Ziff. 3 oben), würde der Vorschlag des Verbands einer solchen Entlastung entgegenstehen. Er würde dazu führen, dass die Standeskommission stets alle Änderungen beschliessen müsste, die Mitglieder der Standeskommission sich daher organisatorisch nicht auf die Führung ihres Departements beschränken könnten, sondern sich auch häufig mit der Organisation anderer Departemente befassen müssten.

6. Bemerkungen zu einzelnen Regelungen

Die Verordnung über die Departemente wird durch einen neuen Art. 10a ergänzt. Dieser räumt der Departementsvorsteherin und den Departementsvorstehern sowie der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber die Befugnis ein, ihren Mitarbeitenden Unterschriftsbefugnisse zu erteilen. Bei der Übertragung der Befugnisse ist der Aufgabenbereich, für welchen die Zeichnungsberechtigung eingeräumt ist, zu umschreiben. Damit die Öffentlichkeit und damit alle von einer Verfügung Betroffenen überprüfen können, ob eine Verfügung von den zuständigen Personen erlassen wurde, ist ein öffentlich zugängliches Verzeichnis vorgesehen, in welchem die departementalen Zeichnungsberechtigungen nachgelesen werden können. Das Verzeichnis soll auf der

Ratskanzlei eingesehen werden können. Überdies soll es auf der Internetseite des Kantons abgerufen werden können.

Das Einfügen der neuen Bestimmung über die Unterschriften macht eine Anpassung der Zwischentitel in der Verordnung nötig.

7. Inkrafttreten

Die Ständekommission soll die Änderung in Kraft setzen, sobald die Liste der Delegationen für die Zeichnungsberechtigungen in den Departementen erstellt ist. Die Liste soll dann mit dem Inkrafttreten der Verordnungsrevision auf der Internetseite des Kantons aufgeschaltet werden.

8. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Revision der Verordnung über die Departemente einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 16. April 2024

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig