



Botschaft

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

Staatsorganisationsgesetz (SOG)

1. Ausgangslage

An der Landsgemeinde vom 28. April 2024 wurde die neue Kantonsverfassung (nKV) angenommen. In dieser werden nur noch Dinge geregelt, welche von ihrem Gewicht her in eine Verfassung gehören. Detailregelungen aus der heutigen Kantonsverfassung (Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. vom 24. Wintermonat 872, im Folgenden aKV, GS 101.000) wurden nicht übernommen. Sie sollen nun im Nachgang auf die Gesetzes- und Verordnungsebene verschoben werden. Da jedoch heute in zentralen Bereichen Gesetze und Verordnungen fehlen, in denen diese Inhalte platziert werden könnten, müssen neue Erlasse geschaffen werden. Namentlich sind dies folgende Gesetze:

- Staatsorganisationsgesetz (SOG)
- Gesetz über die politischen Rechte (GPR)
- Gesetz über den Grossen Rat (GGR)
- Bürgerrechtsgesetz (BRG)

Damit sich die Öffentlichkeit bereits vor dem Entscheid über die neue Verfassung eine Vorstellung über die Verschiebung der Inhalte aus der bisherigen Verfassung auf die Gesetzesebene machen konnte, wurden dem Verfassungsentwurf die Vorentwürfe für diese vier neuen Gesetze beigelegt. Die Vorentwürfe gingen als Beilagen zum Verfassungsentwurf in die Vernehmlassung und wurden im Vorfeld zur Landsgemeinde rege diskutiert.

Nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung an der Landsgemeinde 2024 wurden die vier Gesetzesentwürfe weiterbearbeitet, verdichtet und intern abgestimmt. Im Weiteren wurden die Verordnungsanpassungen, die sich aus den Verschiebungen der Regelungsinhalte ergeben, vorbereitet.

Neben den vier neuen Gesetzen ergaben sich umfangreiche Änderungen auf der Verordnungsebene. Da sich in der Summe ein ausserordentlich grosses Geschäft ergab, beschloss die Standeskommission, die Aufbereitung des Gesamtpakets für den Grossen Rat zweizuteilen. In einem ersten Schritt werden dem Grossen Rat das Staatsorganisationsgesetz und alle mit diesem zusammenhängenden Verordnungsänderungen zur Verfügung gestellt. Zeitlich nachgelagert werden die drei übrigen Gesetze mit den Verordnungsanpassungen überwiesen. Die Lesung der beiden Pakete im Grossen Rat soll im Jahr 2026 stattfinden, sodass die Landsgemeinde an der Landsgemeinde 2027 über die vier neuen Gesetze entscheiden kann. Die Landsgemeinde wird über jedes Gesetz einzeln befinden können. Nach wie vor ist geplant, die neue Verfassung, zusammen mit den darauf beruhenden Gesetzes- und Verordnungsanpassungen, auf den 1. Januar 2028 in Kraft zu setzen.

2. Neuregelungen

2.1 Berücksichtigung von offenen Anliegen

Im Verlauf der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung wurden von verschiedenen Kreisen materielle Neuerungen gewünscht, die in der neuen Verfassung zu berücksichtigen seien. Die Ständekommission vertrat diesbezüglich die Haltung, dass mit der neuen Verfassung lediglich eine Nachführung vorgenommen werden soll. Auf materielle Neuerungen solle möglichst weitgehend verzichtet werden. Gleichzeitig signalisierte sie aber die Bereitschaft, solche Neuerungen im Rahmen der Folgegesetzgebung zu prüfen, sofern sie mit der neuen Verfassung kompatibel sind.

Vor diesem Hintergrund hat die Ständekommission die Anliegen, die bei der Erarbeitung der neuen Verfassung an sie herangetragen wurden, nochmals geprüft. Sie hat sich dabei von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- Gesetzesänderungen im Rahmen der neuen Verfassung können geprüft werden.
- Ist für die gewünschte Neuerung eine Verfassungsänderung notwendig, kann sie in der laufenden Folgegesetzgebung nicht berücksichtigt werden. Für solche Neuerungen muss eine separate Vorlage aufgelegt werden. Eine solche Initiierung kann bei Dringlichkeit schon vor der Inkraftsetzung der neuen Verfassung angegangen werden.
- Materielle Neuerungen können in der Folgegesetzgebung nur berücksichtigt werden, wenn sie einen Zusammenhang mit der neuen Verfassung haben, sei es, dass die Grundlagen für eine mögliche Änderung dort gelegt sind und die konkrete Ausgestaltung der Folgeregelung im Gesetz den erforderlichen Spielraum bietet oder dass sich mit einer Neuregelung in der Verfassung ein geänderter Rahmen für die Folgeregelung ergibt.
- Für Änderungen, die keinen Zusammenhang mit der neuen Verfassung haben, müssen separate Vorlagen erstellt werden. Würden solche Änderungen trotzdem in das ganze Revisionspaket einbezogen, besteht die Gefahr, dass das Gebot der Einheit der Materie verletzt wird.
- Neuerungen können nur berücksichtigt werden, wenn sie nicht mit einer politischen Grundsatfrage oder mit Systementscheidungen verbunden sind. Solche weitreichenden Änderungsvorschläge setzen eine umfassende Prüfung und politische Diskussion voraus. Für sie müssen in jedem Fall separate Vorlagen erstellt werden.

2.2 Themen aus der Vorbereitung der neuen Verfassung

Im Zuge der Erarbeitung der neuen Verfassung gelangten verschiedene Wünsche für Neuerungen an die Ständekommission. Einzelne Themen wurden bereits in der neuen Verfassung aufgenommen. Als offen zu betrachten sind aber noch die folgenden Themen:

- Verzögerter Amtsantritt für neue Ständekommissionsmitglieder
- Verkleinerung Anzahl Ständekommissionsmitglieder von sieben auf fünf
- Beendigung des Amtsjahrs bei einem innerkantonalen Umzug
- Regelung des Finanzhaushalts
- Konsequente Trennung von Kirche und Staat
- Justizreform

2.2.1 Amtsantritt neue Ständekommissionsmitglieder

Bis heute war es immer so, dass die Mitglieder der Ständekommission das Amt unmittelbar mit der Wahl antraten. Äusseres Zeichen dafür ist, dass das abtretende Mitglied an der Landsgemeinde den Stuhl verlässt und das neu gewählte Mitglied diesen Platz einnimmt. Mit der Einnahme dieses Platzes ist das neue Amt übernommen.

Heute ist das Mandat in der Ständekommission ein Hauptamt. Eine Erwerbstätigkeit ausserhalb dieses Mandats ist nur noch in untergeordnetem Umfang möglich. Diese Konstellation bringt hinsichtlich der Organisation der Erwerbssituation unter Berücksichtigung aller möglichen Wahlergebnisse grosse Herausforderungen. Möchte eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer in die Ständekommission gewählt werden, muss mit dem bisherigen Arbeitgeber eine Lösung gefunden werden, welche sowohl die Option einer erfolgreichen Wahl mit einem sofortigen Amtsantritt berücksichtigt als auch den Fall einer Nichtwahl und einer nahtlosen Weiterbeschäftigung im bisherigen Betrieb. Für Selbständigerwerbende stellen sich analoge Probleme. Sie müssen für die bisherige Geschäftsführung eine Lösung vorbereiten, mit welcher eine rasche Übernahme nach einer erfolgreichen Wahl vorgenommen werden kann. Gleichzeitig müssen sie für den Fall gewappnet sein, dass sie nicht gewählt werden und die Geschäftsführung fortsetzen werden.

Angesichts dieser Problemlage steht schon längere Zeit die Idee im Raum, den Amtsantritt eines neuen Ständekommissionsmitglieds zeitlich etwas nach hinten zu schieben. Das Anliegen wurde auch im Begleitgremium der neuen Kantonsverfassung diskutiert. Eine Mehrheit der Veranstaltungsteilnehmenden wünschte damals eine entsprechende Anpassung. Die Ständekommission wollte das Anliegen aber nicht in der Kantonsverfassung berücksichtigen. Sie stellte jedoch in Aussicht, die Sache im Prozess der Erarbeitung der Folgegesetzgebung zu prüfen.

In Anbetracht der breiten Zustimmung, auf welche das Anliegen in der öffentlichen Diskussion stiess, und in Würdigung der teilweise sehr grossen Herausforderungen, die mit einem sofortigen Amtsantritt regelmässig verbunden sind, ist die Ständekommission bereit, im neuen Staatsorganisationsgesetz eine entsprechende Neuregelung aufzunehmen. Anstatt nur für die neuen Ständekommissionsmitglieder eine Ausnahmeregelung zu treffen, schlägt sie vor, die Amtsperiode für die gesamte Ständekommission neu zu fassen. Diese soll am 1. Juni beginnen und am 31. Mai des Folgejahrs enden. Eine Verlegung des Amtsbeginns auf den 1. Juli oder den 1. August erachtet die Ständekommission als ungünstig, weil dann die Amtsaufnahme in die Ferienzeit fallen würde, in welcher viele Mitarbeitende in den Departementen fehlen. Eine geordnete Einarbeitung würde dadurch enorm erschwert.

Die Ständekommission ist sich bewusst, dass mit einer Verschiebung des Amtsantritts auf den 1. Juni nicht eine vollständige Lösung des bestehenden Problems erreicht wird. Eine solche würde sich erst ergeben, wenn man den Neugewählten die Möglichkeit einräumen würde, nach der Wahl die bisherige Beschäftigung zu kündigen und das neue Amt erst nach Ablauf der Kündigungsfrist anzutreten. Dies würde allerdings bedeuten, dass man den Amtsantritt um rund ein halbes Jahr verschieben müsste. Eine solche zeitliche Verschiebung erachtet die Ständekommission als deutlich zu lange. Sie ist überzeugt, dass sich bereits mit der Verschiebung des Amtsantritts um gut einen Monat die häufig schwierige Phase der Ablösung sowohl für die Arbeitgeberseite als auch für Arbeitnehmende, aber auch für Selbständigerwerbende, deutlich einfacher gestalten lässt.

Da das abtretende Ständekommissionsmitglied sein Mandat nach der Landsgemeinde noch für gut einen Monat fortsetzen wird, wird es nicht mehr bei der Wahl der Nachfolge den Stuhl verlassen und sich in den Ring begeben. Es wird auch beim Rückmarsch mitmachen. Wie in

diesen Ablauf die neu gewählten Mitglieder zu integrieren sind, wird die Standeskommission, die für die Organisation der Landsgemeinde verantwortlich ist, separat festlegen.

Die Neufassung des Amtsjahrs für die Standeskommission wird zum Anlass genommen, auch die Amtsperiode für das Kantonsgericht anzupassen. Dies erscheint zum einen gerechtfertigt, weil auch die Übernahme des Kantonsgerichtspräsidiums im Regelfall Anpassungen bei der bisherigen Beschäftigung erfordert. Zum anderen würde es eigenartig anmuten, wenn für die beiden von der Landsgemeinde bestellten höchsten kantonalen Gremien unterschiedliche Amtsperioden gelten würden.

2.2.2 Verkleinerung der Standeskommission

Das Thema der Verkleinerung der Standeskommission auf fünf Mitglieder war in den letzten Jahren immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Zuletzt befasste sich die Standeskommission im Zusammenhang mit dem Bericht von Andreas Schubiger zur Analyse der Strukturen der Standeskommission vom Juni 2020 mit diesem Thema. Damals befand sie, dass man beim heutigen System bleiben soll. Es habe sich bewährt und biete verschiedene Vorteile. In der Beratung des Berichts an der Grossratssession vom 8. Februar 2021 wurde das Thema ebenfalls aufgegriffen. Aus dem Grossen Rat wurde der Wunsch geäussert, dass die Standeskommission die Frage einer Verkleinerung der Standeskommission von sieben auf fünf Mitglieder prüft. Seitens der Standeskommission wurde diesbezüglich ausgeführt, man habe nichts dagegen, bei Gelegenheit eine erneute Überprüfung der Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder durchzuführen. Ein ähnlicher Antrag wurde zuletzt auch an der Session vom 23. Juni 2025 gestellt. Die Standeskommission hielt fest, dass sie einen Bericht zum Thema erstellt und dem Grossen Rat zur Diskussion unterbreiten wird. Dieser soll eine Auslegeordnung über die voraussichtlichen Konsequenzen einer solchen Strukturanpassung enthalten. Darüber hinaus sind mögliche Anpassungen im Umfeld darzulegen und eine Übersicht über die Arbeiten zu erstellen, welche für eine Umsetzung zu erledigen wären.

Ein unmittelbarer Einbezug des Themas in die Folgegesetzgebung zur neuen Verfassung ist indessen ausgeschlossen, da eine Verkleinerung der Standeskommission mit einer Revision der neuen Kantonsverfassung verbunden wäre.

2.2.3 Beendigung des Amtsjahrs bei einem innerkantonalen Umzug

Gemäss bisheriger Verfassungsregelung ist die Übernahme und Ausübung eines Amtes, in welches jemand durch die Landsgemeinde oder durch die Stimmberechtigten in einem Bezirk oder Gemeinde gewählt wird, unabdingbar an den Wohnsitz in der jeweiligen Körperschaft geknüpft. Dies bedeutet, dass dann, wenn jemand ein Mandat eines Bezirks oder einer Gemeinde innehatte, dieses mit dem Zeitpunkt des Wegzugs nicht mehr ausüben konnte. Dies gilt auch bei einem innerkantonalen Umzug in einen anderen Bezirk oder eine andere Gemeinde.

In der Diskussion um die neue Verfassung wurde angeregt, eine Neuregelung zu schaffen, welche es erlaubt, dass die bisherigen Ämter bei innerkantonalen Umzügen noch bis zum Ende des laufenden Amtsjahrs besorgt werden können. Damit könnten Lücken, die sich mit der heutigen Regelung ergeben, zumindest teilweise geschlossen werden.

Eine Änderung beim Wohnsitzerfordernis sollte nicht anhand eines Einzelaspekts vorgenommen werden. Sie müsste in einem grösseren Kontext geprüft werden. Zudem hat sie an sich nichts mit dem Umstand zu tun, dass eine neue Verfassung geschaffen wurde. Sollte effektiv ein Bedarf für eine Änderung bestehen, müsste das Anliegen separat zur laufenden Gesetzesbereinigung aufgebracht und behandelt werden.

2.2.4 Regelung des Finanzhaushalts

Bereits im Prozess der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung stellte die Ständekommission in Aussicht, im neuen Staatsorganisationsgesetz ein kurzes Kapitel zum Finanzhaushalt aufzunehmen. Der Vorentwurf des Gesetzes, welcher Teil der Unterlagen für das Verfassungspaket bildete und öffentlich diskutiert wurde, enthielt ein entsprechendes Kapitel.

Für die nächsten Jahre zeichnet sich ab, dass die Entwicklung der finanziellen Situation des Kantons schwieriger wird. Die Budgets der letzten Jahre waren regelmässig defizitär. Es wird allgemein mit einem erheblichen strukturellen Defizit beim Kanton gerechnet. Die Ständekommission hat daher eine Finanzstrategie erarbeitet. Parallel dazu soll die grundsätzliche Regelung des Finanzhaushalts im Staatsorganisationsgesetz mit einer Schuldenbremse ergänzt werden. Zudem wird eine Verordnung über den Finanzhaushalt mit Detailregelungen vorgeschlagen.

2.2.5 Konsequente Trennung von Kirche und Staat

In der Diskussion um die neue Verfassung wurde vereinzelt die Haltung vertreten, dass es Zeit sei, Kirche und Staat vollständig zu trennen. Es wurde gefordert, auf das Kapitel «Kirche und Staat» in der neuen Verfassung vollständig zu verzichten. Stattdessen sei festzuhalten, dass der Staat für Religionsgemeinschaften keinerlei Verwaltungsaufgaben, Aufsichtsverpflichtungen oder finanzielle Garantien übernehme. Die freie Ausübung der Religionen auf dem Kantonsgebiet von Innerrhoden sei innerhalb der Schranken des Bundesrechtes garantiert. In der öffentlichen Verwaltung, in den öffentlichen Schulen und weiteren öffentlichen Anstalten seien die Zurschaustellung von religiösen Symbolen und das Tragen religiös motivierter Kleidung und Schmuckstücke zu untersagen.

Die Ständekommission lehnte den Antrag sowohl aus inhaltlichen als auch aus formellen Überlegungen ab. In formeller Hinsicht betonte sie, dass in der neuen Verfassung auf tiefgreifende materielle Änderungen verzichtet werden soll. Das Kapitel «Kirche und Staat» blieb in der Verfassung, wie sie an der Landsgemeinde 2024 angenommen wurde.

Da die neue Verfassung das Kapitel über die Kirche und den Staat nach wie vor enthält, ist eine Berücksichtigung des Anliegens auf der Ebene der Folgegesetzgebung ausgeschlossen. Die Ständekommission hält das Anliegen aber auch inhaltlich für falsch. Sie hält eine Festlegung der wichtigsten Grundsätze für ein erspriessliches Zusammenwirken von Staat und Kirche nach wie vor als wichtig.

2.2.6 Justizreform

Von der Vertreterin der Gerichte im Begleitgremium für die neue Verfassung wurden verschiedene Anpassungen im Justizwesen gewünscht. Diese betrafen namentlich eine Verlängerung der Amtsperiode für das Kantonsgericht, eine Professionalisierung des Kantonsgerichtspräsidiums und die Schaffung eines zentralen und professionalisierten Vermittleramtes für den ganzen Kanton. Die Ständekommission verzichtete auf die Aufnahme der Wünsche in der neuen Verfassung. Sie erachtete die mit dem ganzen Paket verbundenen Eingriffe als materiell zu schwerwiegend. Sie verwies darauf, dass eine Reform der Justiz – soweit dafür ein Bedarf besteht – als separate Vorlage ausgearbeitet werden müsste.

Derzeit laufen Arbeiten für eine Justizreform, welche gleichzeitig Änderungen auf der Verfassungsebene enthält. Eine entsprechende Vorlage wurde im Sommer 2025 einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen.

2.3 Weitere Neuerungen

- Für die Korporationen wird neu die Möglichkeit einer Fusion, der Schaffung von Zweckverbänden, die einvernehmliche Aufhebung und die zwangsweise Auflösung geregelt. Ausgelöst wurde diese Neuregelung dadurch, dass in einzelnen Korporationen die Frage aufkam, ob in der heutigen Zeit für die betreffende Aufgabe noch ein Bedarf besteht. Diese Frage ergab sich insbesondere in Waldkorporationen, da sich die Rahmenbedingungen für die Holzverwendung in den letzten Jahrzehnten nachhaltig geändert haben.
- Zur Notzuständigkeit werden folgende Konkretisierungen vorgenommen:
 - Statt einer Frist von sechs Monaten für die Vorlage von Notrecht zur Genehmigung wird nun eine Frist von zwei Monaten festgelegt.
 - Anstelle eines Hinfalls von nicht genehmigtem Notrecht nach einem Jahr soll neu der Grosse Rat entscheiden, wie im Falle einer Nichtgenehmigung eine geordnete Beendigung von Notrecht vorzustattgehen soll.
 - Weiter wird eine Bestimmung eingefügt, mit welcher das Verfahren für die Überführung von Notrecht in ordentliches Recht geregelt wird.

3. Vernehmlassung Staatsorganisationsgesetz und Verordnungen

Das Vernehmlassungsverfahren zum Staatsorganisationsgesetz und den zugehörigen Verordnungsänderungen (Folgegesetzgebung zur Kantonsverfassung, Teil 1) wurde am 17. Juni 2025 eröffnet und dauerte bis zum 15. September 2025. Es gingen 31 Rückmeldungen ein.

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurden verschiedene kleinere Anpassungen an der Vorlage und redaktionelle Korrekturen vorgenommen. Grössere inhaltliche Änderungen ergaben sich zu folgenden beiden Punkten:

Korporationen

Etliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer kritisierten das vorgeschlagene Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder für Entscheide zur Aufhebung der Korporation und zur Vornahme von Fusionen oder zum Zusammenschluss zu Zweckverbänden als nicht praktikabel. Grundsätzlich wurde aber die Absicht, dass man für diese grundlegenden Entscheide nicht einfach auf die Mehrheit der anwesenden Mitglieder abstellen sollte, unterstützt. Die Standeskommission hat das Anliegen aufgegriffen und schlägt diesbezüglich eine Neuregelung vor: Wird an einer Versammlung über eine Fusion, einen Zweckverband oder eine Aufhebung abgestimmt, müssen die Bekanntmachung des Abstimmungsgegenstandes und die Einladung zur Versammlung zweimal im amtlichen Publikationsorgan des Kantons vorgenommen werden. Bei Korporationen mit einem geschlossenen Mitgliederkreis besteht alternativ dazu auch die Möglichkeit, alle Mitglieder persönlich schriftlich über den Abstimmungsgegenstand und die Einladung zu informieren. Zudem müssen an den Versammlungen mindestens zwei Drittel der anwesenden Stimmberechtigten dem Antrag zustimmen.

Physisches Publikationsorgan

In verschiedenen Stellungnahmen wurde gefordert, dass die Körperschaften nicht zwingend ein physisches Publikationsorgan bezeichnen müssen, sondern auch auf eine elektronische Publikation wechseln können sollen. Dieses Anliegen wird aufgenommen. Diese Änderung bedingt

aber, dass insbesondere für die elektronische Publikation verschiedene Rahmenbedingungen gesetzt werden. Dies sollte nicht im Gesetz, sondern auf der Verordnungsebene gemacht werden. Da im Bereich der Publikationen derzeit keine Verordnung besteht, wird der Erlass einer neuen Verordnung vorgeschlagen.

4. Staatsorganisationsgesetz

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Staatsorganisationsgesetz enthält in Ergänzung zu den Regelungen in der neuen Verfassung die wichtigsten Festlegungen zur Organisation des Kantons und seiner Körperschaften. Es umfasst die folgenden 11 Kapitel:

- Allgemeines
- Behörden
- Standeskommission
- Kantonsverwaltung
- Bezirke und Gemeinden
- Korporationen
- Finanzen
- Rechtsetzung
- Notrecht
- Publikationen
- Schlussbestimmungen

Auf ein Kapitel über das wichtigste politische Organ im Kanton, die Landsgemeinde, kann verzichtet werden, weil zu dieser zentralen Institution bereits die Kantonsverfassung die wesentlichen Festlegungen enthält. Das neue Gesetz ist jedoch so strukturiert, dass bei Bedarf relativ einfach ein neues Kapitel über die Landsgemeinde oder auch ein Kapitel zu einem anderen wichtigen Sachbereich aufgenommen werden könnte. Im Falle des Grossen Rates kann ebenfalls auf ein Kapitel verzichtet werden, weil für diesen ein eigenes Gesetz vorgesehen ist.

Einen breiteren Platz nimmt das Kapitel über die Kantonsverwaltung ein. Zum einen ist es so, dass die Verwaltung als wichtiges Element der staatlichen Arbeit bisher kaum geregelt ist. In anderen Kantonen bestehen dafür fast überall separate Gesetze. Zum anderen enthält das heutige Personalrecht des Staatspersonals einzelne Bestimmungen, die von ihrem Gewicht her in einem Gesetz verankert werden sollten. Die Überführung dieser Bestimmungen in das Gesetz zieht eine kleine Revision der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) nach sich.

Bei den Amtspflichten werden die wichtigsten Punkte zur Behördenorganisation ins Gesetz überführt, weshalb auch die Behördenverordnung vom 15. Juni 1998 (BehV, GS 170.010) angepasst werden muss.

Kleinere Anpassungen sind auch in der Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse vom 24. Juni 2013 (GS 172.410) und in der Gebührenverordnung vom 24. Juni 2019 (GebV, GS 172.510) erforderlich.

4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeines

Das Staatsorganisationsgesetz enthält Kapitel zu verschiedenen organisatorischen Einzelthemen. Die wenigen Bestimmungen, die keinem dieser Sachthemen zugeordnet werden können, sind im 1. Kapitel, Allgemeines, zusammengefasst.

Art. 1 Regelungsbereich

Das Gesetz dient der Regelung der staatlichen Organisation im Kanton und der Festlegung der Grundsätze für die Behörden. Berührt sind sowohl die kommunale als auch die kantonale Ebene. Allerdings enthält das Gesetz verschiedene Teile, die ausschliesslich für den Kanton gelten, beispielsweise die Kapitel über die Standeskommission und die Kantonsverwaltung. Die Kapitel über die Finanzen, die Rechtsetzung, das Notrecht und die Publikation enthalten sowohl Bestimmungen, die einzig für den Kanton gelten, als auch solche, die generelle Geltung für alle Körperschaften im Kanton und deren Behörden beanspruchen. Soweit sich der Geltungsbereich nicht bereits aus den Umständen ergibt, wird in den Kapiteln mit einem gemischten Adressatenkreis ausdrücklich festgehalten, welche Vorgaben einzig für den Kanton gelten und welche auch für die Bezirke und Gemeinden.

Auf der Ebene der kantonalen Organe ergeben sich in der Anwendung des Gesetzes ebenfalls Unterschiede. So besteht für die Gerichte bereits ein gesetzliches Regelwerk zu Organisationsfragen, nämlich das Gerichtsorganisationsgesetz. Soweit dort Belange einlässlicher oder abweichend zu den generellen Bestimmungen im Staatsorganisationsgesetz geregelt werden, gehen die Regelungen im Gerichtsorganisationsgesetz als *lex specialis* vor. Auch für den Grossen Rat bestehen besondere Organisationsregelungen, heute vor allem im Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GrGR, GS 171.210), künftig zusätzlich auch im Gesetz über den Grossen Rat (GGR). Die Spezialregelungen in diesen Erlassen gehen dem Staatsorganisationsgesetz vor.

Zum Schutz der gerichtlichen Organe als Repräsentanten der dritten Staatsgewalt wird im Staatsorganisationsgesetz festgehalten, dass die richterliche Tätigkeit, also insbesondere der eigentliche Akt der Rechtsprechung, nicht unter den Geltungsbereich des Staatsorganisationsgesetzes fällt. So gilt beispielsweise die Vorgabe, dass die Behörden alles zu tun haben, was die Interessen ihres Gemeinwesens fördert, und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt, für die Rechtsfindung der Gerichte nicht. Die Gerichte sind diesbezüglich einzig dem Recht verpflichtet, wie dies bereits in Art. 51 Abs. 1 nKV festgehalten wird.

Eine Sonderstellung haben die Korporationen. Sie sind Körperschaften des kantonalen Rechts, nehmen aber aufgrund ihrer Geschichte und ihres eingeschränkten öffentlichen Auftrags eine besondere Rolle ein. Für sie gilt das Staatsorganisationsgesetz nur, soweit dieses eine ausdrückliche Regelung für sie enthält. Daraus ergibt sich, dass – anders als für die Bezirke und Gemeinden – die Regelungen über die Behörden und die Amtspflichten, aber auch jene über die Finanzen, die Rechtsetzung und die Publikationen für sie nicht gelten. Dies bedeutet indessen nicht, dass die Korporationen in diesen Belangen einfach frei wären. Sie müssen sich, wie jedes öffentliche Organ, an die Grundrechte halten. Das heisst, auch für sie gelten namentlich die Grundsätze der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit.

Art. 2 Wappen

Bisher fehlt es im kantonalen Recht an einer Bestimmung über das Kantonswappen. Diese Lücke wird geschlossen. Art. 2 enthält eine kurze heraldische Beschreibung. Das Wappenbild findet sich im Anhang zum Gesetz.

Art. 3 Amtssprache

Die Amtssprache im Kanton ist Deutsch. Grundsätzlich sind also die Kommunikation und die Korrespondenz mit Amtsstellen in Deutsch zu führen. Macht jemand also eine schriftliche Eingabe in einer anderen Sprache, kann die Behörde eine Übersetzung in die deutsche Sprache verlangen. Dies gilt auch für Eingaben in einer weiteren amtlichen Sprache des Bundes, also in französisch, italienisch oder rätoromanisch.

Verhandlungen vor den Behörden im Kanton sind grundsätzlich auf Deutsch zu führen. Ist eine Person nicht in der Lage, einer solchen Verhandlung in deutscher Sprache zu folgen, ist eine Übersetzerin oder ein Übersetzer beizuziehen.

2. Behörden

In diesem Kapitel werden die Grundsätze für die Behördenorganisation, aber auch grundlegende Pflichten von Behördenmitgliedern geregelt.

Art. 4 Begriff

Behörden sind Organe mit hoheitlichen Befugnissen. Das sind insbesondere die gewählten Vollzugsorgane des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden, aber auch der Grosse Rat und die richterlichen Organe, einschliesslich der Vermittlerinnen und Vermittler sowie der weiteren Schlichtungsorgane.

Nicht als Behörden im Sinne des Gesetzes gelten demgegenüber die Landsgemeinde, die Bezirksgemeinden und die Gemeindeversammlungen. Sie fallen nicht in den Geltungsbereich des 2. Kapitels. Sie werden in der Verfassung und in den Bezirks- sowie Gemeindefragmenten geregelt. Ebenfalls keine Behörden im Sinne von Art. 4 sind die Organe der Korporationen. Für sie enthalten die jeweiligen Statuten das Erforderliche zu ihrer Stellung. Keine Behörden sind schliesslich auch die Angestellten der öffentlichen Hand, obschon auch ihnen teilweise hoheitliche Funktionen zukommen. Für sie regelt das jeweilige Personalrecht die Pflichten und Rechte.

Neben den von den Stimmberechtigten gewählten Behörden gelten die von diesen eingesetzten Kommissionen, Vertretungen oder Personen als Behörden, soweit sie amtliche Tätigkeiten ausüben. Dies ist beispielsweise beim Kanton die Landesschulkommission, die von der Standeskommission gewählt wird und für den Schulbereich weitreichende Befugnisse bis hin zum Erlass genereller Regelungen in schulischen Fragen hat. Der amtliche Auftrag kann aber auch reine Beratungs- oder Verwaltungstätigkeiten ohne hoheitliche Befugnisse umfassen, wie etwa im Falle der Herausgabekommission «Innerrhoder Schriften» oder der Jugendkommission.

Der Behördenbegriff nach Art. 4 gilt für den Bereich des Staatsorganisationsgesetzes. In Spezialgesetzen können sich Abweichungen ergeben. So umfasst beispielsweise der Begriff der Vollziehungs- und Gerichtsbehörden nach Art. 4 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000) gemäss ständiger Praxis neben den eigentlichen Behördenmitgliedern auch Mitarbeitende.

Art. 5 Amtsperiode

Als Amtsperiode wird diejenige Zeitspanne bezeichnet, in der ein Amt ab der ordentlichen Wahl oder Wiederwahl bis zum nächsten ordentlichen Wahltermin ausübt. Sie enthält zwei konstituierende Elemente, zum einen die Festlegung der Dauer und zum anderen die Festlegung des Beginns und des Endes der Periode. Die Dauer wird im Regelfall in Jahren festgelegt und der Beginn sowie das Ende mit der Angabe von zwei Zeitpunkten.

Demgegenüber ist der Begriff des Amtsjahrs hauptsächlich administrativer Natur. Er bezieht sich auf den Zeitraum der Organisation oder der Rechenschaftsablegung. Der Unterschied zwischen Amtsjahr und Amtsperiode zeigt sich im kantonalen Recht exemplarisch beim Bezirksgericht. Die Konstituierung des Bezirksgerichts wird jährlich für ein Jahr vorgenommen, also für das jeweilige Amtsjahr des Gerichts. Die Bezirksrichterrinnen und -richter werden demgegenüber in den Bezirken je nach der dortigen Regelung für ein Jahr oder für mehrere Jahre gewählt, haben also unterschiedliche Amtsperioden.

Es entspricht einer langen Tradition im Kanton, dass ein Amt mit der Wahl als übertragen und mit der Wahl der Nachfolge als abgegeben gilt. Da in Appenzell I.Rh. die Versammlungen, welche die Wahlen vornehmen, in der Regel jedes Jahr in etwa zur gleichen Zeit stattfinden, ergibt sich daraus ein natürlicher Jahresrhythmus in den Amtsperioden.

Davon gibt es allerdings verschiedene Abweichungen. So bestehen für etliche Behörden mehrjährige Amtsperioden. Diese Möglichkeit ist beispielsweise für Behörden der Bezirke und Gemeinden in Art. 16 Abs. 2 nKV vorgesehen. Zwei Bezirke haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Weiter können abweichende gesetzliche Regelungen zum Antritt und zum Ende eines Amtes bestehen. So wird bei eingesetzten Kommissionen häufig reglementarisch oder mit dem Wahlentscheid ein Amtsjahr festgelegt. Die Ständekommission hat für die von ihr eingesetzten Kommissionen in Art. 1 Abs. 5 des Ständekommissionsbeschlusses über die Departemente, Amtsstellen und Kommissionen vom 3. April 2001 (StKB Dep, GS 172.111) hinsichtlich des Amtsjahrs als auch der Amtsperiode eine abweichende Regelung getroffen: «Legt die Ständekommission für eine von ihr gewählte Kommission oder ein Kommissionsmitglied nichts anderes fest, beginnt die Amtstätigkeit für neu gewählte Kommissionsmitglieder am 1. Juni, und es besteht keine Amtsperiode.»

Um all diesen unterschiedlichen Fällen Rechnung zu tragen, regelt Art. 5 den Normalfall, lässt aber die grösstenteils bereits heute bestehenden Abweichungen zu.

Art. 5 Abs. 3 regelt für den Spezialfall einer Verschiebung der ordentlichen Wahldaten, wie sie 2020 wegen der Corona-Pandemie vorgenommen werden musste. Damals fanden die Wahlen nicht wie üblich im Frühjahr statt, sondern erst im August, sodass sich die Frage einer Verlängerung der Amtszeit der bisherigen Mandatsträgerinnen und -träger stellte. Die Regelung in Art. 5 Abs. 3 schafft für diese Fälle Klarheit.

Art. 6 Beratung und Beschlüsse

Im Normalfall treffen sich Behörden zu Sitzungen, um Geschäfte zu beraten und darüber Beschluss zu fassen. Der unmittelbare Austausch an einer Sitzung ist nicht nur wichtig für eine gründliche Auseinandersetzung mit Geschäften, sondern auch für den Zusammenhalt einer Behörde. Daher sollen Sitzungen auch künftig die hauptsächliche Form der Geschäftsabwicklung sein.

Die Corona-Pandemie hat bezüglich der Sitzungskultur im Kanton für rund zwei Jahre radikale Änderungen erzwungen. Während längeren Perioden mussten anstelle von Sitzungen Telefon- oder Videokonferenzen durchgeführt werden, weil man sich nicht treffen durfte oder weil die zeitliche Dringlichkeit der Durchführung von physischen Sitzungen entgegenstand. Die Erfahrungen mit Telefon- oder Videokonferenzen haben gezeigt, dass die Behördenarbeit auch ohne Sitzungen in guter Qualität möglich ist. Als Nebeneffekt konnte sogar vielfach festgestellt werden, dass bei einfachen Geschäften die elektronische Abwicklung von Beratung und Beschlussfassung sehr effizient war. Die Möglichkeit für eine solche Abwicklung soll daher im Gesetz verankert werden. In dringlichen Fällen und dann, wenn es die Umstände erfordern, soll man auf diese Form ausweichen können. Solche Umstände können beispielsweise gegeben sein, wenn sich ohne eine elektronische Konferenz das Quorum für eine Beschlussfassung nicht erreichen liesse. In einfachen Geschäften kann der Massstab auch etwas tiefer angesetzt werden. So können wohl im Falle eines einfachen Einzelgeschäfts die Voraussetzungen für die Erforderlichkeit bereits angenommen werden, wenn eine Verschiebung auf die nächste Sitzung nachteilig wäre oder wenn nur wegen des Einzelgeschäfts kurzfristig eine Sitzung einberufen werden müsste.

Alternativ zu Telefon- oder Videokonferenzen bietet sich für Beschlüsse das elektronische Zirkularverfahren an. Dieses bewährte Mittel wird schon heute in den meisten Gremien genutzt. Für einen geordneten Ablauf empfiehlt es sich aber, die Details zur Durchführung in einem Reglement festzuhalten. So ist beispielsweise zu regeln, wann ein Entscheid als angenommen oder abgelehnt gilt und in welcher Form die Behandlung an einer Sitzung verlangt werden kann.

Nicht ausgeschlossen sind auch hybride Sitzungen, zu denen einzelne Personen elektronisch zugeschaltet werden. Mit diesem Mittel können Personen an Sitzungen teilhaben, die sich heute vollständig von den Sitzungen abmelden müssen. Im Vergleich dazu ergibt sich daher mit dem elektronischen Zuschalten eine Verbesserung. Jedoch darf das Mittel nicht bereits dann zur Verfügung stehen, wenn es für die Teilnehmenden bequemer ist, sich nicht physisch an eine Sitzung begeben zu müssen. Die blosse Bequemlichkeit rechtfertigt nicht eine Ausnahme von der Teilnahme an Sitzungen.

Abs. 3 enthält eine Auffangregelung zur Beschlussfassung, sofern nicht eine abweichende reglementarische oder gesetzliche Bestimmung besteht. Es gilt das einfache Mehr. Das heisst: Für die Annahme eines Geschäfts braucht es mehr Ja- als Nein-Stimmen. Ergeben sich gleich viele Ja- und Nein-Stimmen, hat die oder der Vorsitzende den Stichentscheid. Im Falle von Wahlen ist ein Losentscheid herbeizuführen. Bestehen für die Abstimmung in einer Behörde auf kommunaler oder kantonaler Ebene abweichende Regelungen, gehen diese der Auffangregelung in Abs. 3 vor.

Art. 7 Amtserfüllung

Die Bestimmung findet sich heute in der Behördenverordnung (Art. 2 BehV). Angesichts der hohen Bedeutung der Regelung wird sie ohne materielle Änderung ins Staatsorganisationsgesetz überführt.

Art. 8 Amtsgeheimnis

Auch diese Regelung ist heute Teil der Behördenverordnung (Art. 3 Abs. 1 und 2 BehV). Sie wird ebenfalls ins neue Gesetz überführt. In Abs. 1 wird die bisherige Regelung allerdings präzisiert. Die Pflicht zur Verschwiegenheit gilt nicht nur für amtliche Angelegenheiten, die ihrer Na-

tur nach geheim zu halten sind. Sie ist selbstverständlich ebenso einzuhalten, wenn sie auf einer gesetzlichen Regelung, einem Behördenbeschluss oder einer vertraglichen Abmachung beruht.

Art. 9 Ausstand

Für Behördenmitglieder bestehen bereits im geltenden Recht verschiedene Ausstandsregeln. So enthält etwa das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) eine Regelung. Diese gilt allerdings nur für Verfahren, die mit einer Verfügung abgeschlossen werden. Für politische Prozesse ist sie nicht unmittelbar anwendbar. Für die Standeskommission und den Grossen Rat bestehen daher im jeweiligen Geschäftsreglement Ausstandsregeln (Art. 2a Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994, GrGR, GS 171.210, und Art. 9 Geschäftsreglement der Standeskommission vom 21. Dezember 2021, GR StK, 172.113). Mit Abs. 1 wird an diese Pflichten erinnert.

Abs. 2 regelt das Verhalten im Falle eines Ausstands. Betroffene Personen verzichten darauf, in irgendwelcher Form Einfluss auf die Beschlussfassung zu nehmen. Sie verlassen den Raum während der gesamten Zeit der Beratung und Beschlussfassung.

Damit ein Ausstandsgrund überhaupt erkannt werden kann, sind davon allenfalls betroffene Personen gehalten, die Behörde von sich aus zu informieren, wenn sie das Gefühl haben, es könnte eine Ausstandsgrund vorliegen.

Für Gremien, die lediglich ihren gesetzlichen Auftrag wahrnehmen, besteht kein Ausstandsgrund. Solche Gründe sind nur auf der Ebene der Einzelmitglieder von Bedeutung.

3. Standeskommission

Die grundlegenden organisatorischen Regelungen für die Standeskommission und die Festlegungen der hauptsächlichen Aufgaben und Kompetenzen der Standeskommission finden sich in der neuen Verfassung. Im Staatsorganisationsgesetz geht es um die erforderlichen Präzisierungen und Ergänzungen.

Art. 10 Organisatorisches

In dieser Bestimmung werden einzelne organisatorische Vorgaben für die Standeskommission zusammengefasst. Der erste Punkt betrifft die Festlegung der Amtsperiode.

Wie bereits im Kapitel 2.2.1, Amtsantritt neue Standeskommissionsmitglieder, dargelegt, soll das Amtsjahr der Standeskommission vom Jahresrhythmus der Landsgemeinde gelöst werden und künftig den Zeitraum von Anfang Juni bis Ende Mai umfassen. Art. 5 Abs. 1 SOG lässt diese Ausnahme zu. Dort wird eine gesetzliche Abweichung von der allgemeinen Regelung, dass die Amtsperiode mit der Wahl beginnt und mit der nächsten ordentlichen Wahl endet, ausdrücklich vorbehalten.

Mit Abs. 2 wird die bisherige Bestimmung aus Art. 31 Abs. 1 aKV übernommen. Sie wird ergänzt mit dem Hauptfall, dass die Standeskommission jährlich im Rahmen eines ordentlichen Geschäfts gemeinsam über den Sitzungsplan für das Folgejahr beschliesst.

Die Standeskommission legt für alle Mitglieder eine Vertretung fest. Diese wird jeweils im Staatskalender mitgeteilt. Die Vertretung gilt nicht nur für die Departementsführung, sondern auch für andere amtliche Aufgaben des jeweiligen Standeskommissionsmitglieds. Zu beachten

ist allerdings, dass für die Vertretung in der Funktion als regierender Landammann in Art. 13 Abs. 2 SOG eine Spezialregelung mit einer abweichenden Stellvertretungsreihenfolge besteht.

Der häufigste Grund für die Wahrnehmung der Stellvertretungsfunktion ist Krankheit. Aber auch Ausfälle wegen Terminüberschneidungen, Unfällen oder der Durchführung von Operationen können Anlass für Stellvertretungen bieten. Weitere Fälle können bei höherer Gewalt eintreten, beispielsweise wenn jemand wegen Unwetters nicht rechtzeitig aus einem Feriengebiet zurückreisen kann. Die Formulierung im Gesetz ist bezüglich der Gründe bewusst offen gehalten.

Das Weitere für ihre Organisation hat die Standeskommission schon heute in einem Reglement festgelegt, nämlich im Geschäftsreglement der Standeskommission.

Art. 11 Aufgabenverteilung

Für die Verteilung der Hauptaufgaben auf die Departemente ist der Grosse Rat zuständig. Er hat hierfür die Verordnung über die Departemente vom 26. März 2001 (DepV, GS 172.110) erlassen.

Die Zuteilung der Hauptaufgaben auf die Departemente hat Auswirkungen auf die Verteilung der Departemente unter den Standeskommissionsmitgliedern. Art. 11 Abs. 1 hält diese Einschränkungen fest: So ist die Person, die als Säckelmeister amtiert, stets für das Departement zuständig, welchem das Finanzwesen zugeordnet ist, das Amt des Landeshauptmanns ist untrennbar verbunden mit dem Landwirtschaftswesen, jenes des Bauherrn mit dem Departement, welchem das Bauwesen zugewiesen ist, und die Person, die als Landesfähnrich amtiert, besorgt das Polizeiwesen. Die übrigen Aufgaben können grundsätzlich frei zugewiesen werden. Jedoch ist in jedem Fall auf eine sinnvolle sachliche Arrondierung und eine einigermaßen ausgewogene Aufgabenlast zu achten. Zudem sollten auch die jeweilige Bürosituation und die örtliche Platzierung des Departements so gestaltet sein, dass sich eine wirkungsvolle Zusammenarbeit im Departement und unter den Departementen gewährleisten lässt.

Die Anweisung in Abs. 1 bindet indessen nicht nur hinsichtlich der Verteilung der Departemente, sondern auch den Grossen Rat in der Verteilung der Sachgebiete. So ist es beispielsweise ausgeschlossen, dass das Bauwesen und das Landwirtschaftswesen dem gleichen Departement zugewiesen werden.

Den drei Personen, die als Landammänner und Statthalter gewählt sind, sind keine bestimmten Sachbereiche zugewiesen. Die drei Departemente, denen nicht das Finanzwesen, das Landwirtschaftswesen, das Bauwesen oder das Polizeiwesen zugewiesen sind, können daher grundsätzlich unter diesen drei Personen verteilt werden. Zu beachten ist aber auch hier, dass die Landsgemeinde eine Person in aller Regel mit Blick auf einen bestimmten Sacheinsatz wählt, sodass eine überraschende und unvorhergesehene Rochade in der Departementsverteilung wohl als Vertrauensbruch aufgefasst würde.

Ungeachtet der Departementszuteilung unter den dreien, die als Landammänner und Statthalter wirken, kommen der Person, die als regierender Landammann amtiert, gewisse Führungsfunktionen für den Kanton und in der Standeskommission zu. Diese Funktionen und die Stellvertretung in diesen Funktionen sind unabhängig von der Departementszuständigkeit wahrzunehmen.

Die Aufgaben der Standeskommissionsmitglieder werden gemäss Verfassung, Gesetz und Verordnung zugewiesen. Die Standeskommission selbst kann die Feinabstimmung vornehmen. Ergeben sich aufgrund von Interessenskonflikten oder aus anderen Gründen Unvereinbarkeiten bezüglich der Erledigung einer bestimmten Aufgabe, kann die Standeskommission die Aufgabe

einschränken oder einem anderen Mitglied zur Erledigung zuweisen. Normalerweise dürfte dies das Mitglied sein, das für die Stellvertretung in der Departementsführung bestimmt ist. Diese Anpassungen am Portfolio kann sich auf Aufgaben aller Regelungsstufen beziehen. So kann beispielsweise die Führung der Landesbuchhaltung als wichtigem Teil des kantonalen Finanzwesens an ein anderes Standeskommissionsmitglied als der Frau Säckelmeister oder dem Säckelmeister übertragen werden, wenn sich nur damit eine persönliche Unvereinbarkeit oder Interessenskonflikte beseitigen lassen.

Muss ein Standeskommissionsmitglied über eine längere Zeit die Vertretung für eine ausgefallene Kollegin oder einen ausgefallenen Kollegen übernehmen, kann dies zu einer übermässigen Belastung führen. Um solche Situationen zu vermeiden, darf die Standeskommission die übernommenen Aufgaben auch auf mehrere Schultern verteilen. Ergeben sich aus anderen Gründen Überlastungssituationen, kann die Standeskommission ebenfalls eine entsprechende Umverteilung von Aufgaben vornehmen.

Art. 12 Beschlussfassung

Abs. 1 entspricht inhaltlich Art. 31 Abs. 2 aKV.

Gemäss Art. 30 Abs. 11 aKV kann die Standeskommission in wichtigeren Fällen die regierenden oder sämtliche Hauptleute der Bezirke beiziehen. Soweit es lediglich um einen fachlichen Austausch oder das Einholen einer Stellungnahme oder eines Rates geht, ist dieses Vorgehen weiterhin möglich. Der Sachverhalt wird neu in Abs. 4 geregelt.

Auf einen aktiven Einsatz von Hauptleuten bei Standeskommissionsbeschlüssen ist demgegenüber zu verzichten, da die Hauptleute hierfür über keinen Wählerauftrag verfügen. Sie sind nicht legitimiert, auf der Stufe der Standeskommission mitzuentcheiden. Sie dürfen sich daher nicht direkt an Entscheiden der Standeskommission beteiligen.

Wenn die Hauptleute nicht für Entscheide zugezogen werden dürfen, braucht es im Gegenzug eine Regelung, wie vorzugehen ist, wenn das übliche Beschlussquorum von vier Standeskommissionsmitgliedern unterschritten ist. Nach Abs. 2 dürfen in dringlichen Fällen oder wenn das Quorum für längere Zeit unterschritten ist, die verbleibenden Standeskommissionsmitglieder Beschlüsse fassen. Das bedeutet aber auch, dass dann, wenn am Ende eines Sitzungstages der Bestand an Standeskommissionsmitgliedern unter vier sinkt, weil verschiedene Mitglieder wegen anderer Termine die Sitzung verlassen müssen, im Regelfall wie bereits heute keine Beschlüsse mehr gefasst werden, da in solchen Fällen dringliche Geschäfte vorgezogen werden müssen und andere Geschäfte auf die nächste Sitzung verschoben werden können.

Ganz selten können sich Situationen ergeben, in denen ein umgehender Beschluss oder eine Stellungnahme erforderlich ist, ohne dass die Sache in der Standeskommission besprochen oder entschieden werden kann. In diesen Fällen kann die Trägerin oder der Träger des Amtes als regierender Landammann sofort entscheiden, muss aber die Standeskommission möglichst rasch darüber orientieren.

Art. 13 Regierender Landammann

Abs. 1 gibt die heutige Situation bei der Unterschriftenregelung wieder. Normalerweise werden Standeskommissionsprotokolle von der Person, die als regierender Landammann amtiert, sowie von der Ratschreiberin oder vom Ratschreiber unterschrieben. Müssen Protokolle rasch verschickt werden, unterschreibt die Ratschreiberin oder der Ratschreiber diese im Auftrag der Standeskommission.

Wer als regierender Landammann gewählt ist, nimmt nicht nur spezielle Führungs- und Vertretungsfunktionen für die Standeskommission wahr, sondern führt wie alle anderen Standeskommissionsmitglieder auch ein Departement. Ergibt sich dort ein Vertretungsfall, ist dafür die interne Stellvertretungsregelung der Standeskommission massgeblich. In Abs. 2 wird demgegenüber die Vertretung in der besonderen Funktion als regierender Landammann geregelt, wie sie in Art. 48 nKV, Art. 13 SOG und im Geschäftsreglement der Standeskommission (GR StK) umschrieben wird. Die Standeskommissionsmitglieder sind in der verfassungsmässig genannten Reihenfolge verpflichtet, diese Aufgaben zu übernehmen, also in erster Linie die Person, die als stillstehender Landammann amtiert, danach die Personen im Amt des Statthalters, des Säckelmeisters, des Landeshauptmanns, des Bauherrn und des Landesfähnrichs.

Geht es um die Vertretung der Standeskommission als Gremium, beispielsweise bei einem offiziellen Anlass oder bei der Wahrnehmung einer Einladung für eine Versammlung oder Veranstaltung, verständigen sich die Standeskommissionsmitglieder untereinander. In der Regel wird die Delegation gemäss Fachbereich vorgenommen, so dass beispielsweise diejenige Person, welche die Funktion als Landesfähnrich innehat, normalerweise die offiziellen Anlässe des Militärs besucht oder die Person mit dem Amt des Landeshauptmanns bäuerlich orientierte Veranstaltungen. Häufig werden die Delegationen an Standeskommissionssitzungen vorgenommen, sodass ein Beschlussprotokoll besteht. Für die Bestellung von Delegationen ist keine Gesetzesregelung erforderlich. Es handelt sich um übliche Standeskommissionsgeschäfte.

Art. 14 Aufgaben der Standeskommission

Neben der Führung des Tagesgeschäfts obliegt der Standeskommission insbesondere die politische Planung für den Kanton. Hierfür werden als wichtiges Instrument alle vier Jahre die Perspektiven der Standeskommission herausgegeben. Diese enthalten Schwerpunkte für die nächsten vier Jahre, darüber hinaus aber auch eine politische und inhaltliche Richtungssetzung für den Kanton. Ergänzt werden die Perspektiven durch Berichte und Planungen in ausgewählten Sektoren. So führt die Standeskommission beispielsweise eine Investitionsliste und lässt sich auch regelmässig über die Investitionsvorhaben in der näheren Zukunft orientieren. Weiter lässt sie für wichtige Teilbereiche und Fachfragen Studien mit einem längeren Zeithorizont erstellen, so etwa die Gesamtverkehrsstrategie, die Energiestrategie, die Tourismuspolitik und -strategie oder eine Strategie über die Entwicklung des Dorfes Appenzell. Aus diesen Studien und Berichten entsteht auf der Grundlage von Diskussionen eine kohärente und längerfristige Planung mit Sachzielen.

Anhand der Planung werden die erforderlichen Schritte für die Erreichung der gesetzten Ziele festgelegt und mit Massnahmen verbunden. Daraus ergeben sich die erforderlichen Sachmittel und der dafür benötigte finanzielle Bedarf. Für diese Planung ist die Standeskommission verantwortlich. Für die Umsetzung ist dann allerdings regelmässig der Grosse Rat oder die Landsgemeinde einzubeziehen, sei es, weil neue Gesetzesregelungen geschaffen werden müssen oder für bestimmte Projekte die Genehmigung von Krediten erforderlich ist. Die Ausführung der Projekte und Arbeiten obliegt dann wieder der Standeskommission oder einem Departement.

Die wichtigste Aufgabe der Standeskommission ist die Regierungstätigkeit. Diese kann nur effektiv wahrgenommen werden, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen bestehen. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass im Voraus Massnahmen ergriffen oder vorbereitet werden, damit diese Tätigkeit jederzeit gewährleistet ist. Hierzu gehören Notfallpläne, aber auch die infrastrukturelle Vorbereitung für besondere Situationen.

Jedes Standeskommissionsmitglied führt ein Departement. Es nimmt diesbezüglich die unmittelbare Führung wahr und ist auch verantwortlich für die qualitativ gute und möglichst rasche Abwicklung der Arbeiten. Die Gesamtverantwortung für die Verwaltungstätigkeit obliegt aber der Standeskommission als Gremium. Bestehen Probleme in einem Departement, ist sie aufgerufen, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Sie kann einem Departement oder einzelnen Ämtern Weisungen erteilen. Sie muss aber auch dafür sorgen, dass für die Aufgabenerledigung die erforderlichen Ressourcen und eine geeignete Infrastruktur bereitstehen. Diese Punkte hat sie in der politischen Planung zu berücksichtigen. Der Entscheid über die Finanzierung konkreter Vorhaben obliegt jedoch vielfach dem Grossen Rat und bei grösseren Vorhaben der Landsgemeinde.

Art. 15 Programmvereinbarungen

Die Zuständigkeit für den Abschluss von Programmvereinbarungen liegt bereits heute bei der Standeskommission (Art. 30 Abs. 9 aKV). Wird mit der Umsetzung einer Programmvereinbarung eine gesetzlich klar reglementierte Aufgabe ohne erheblichen Spielraum wahrgenommen, ist die erforderliche Ausgabe als gebunden zu betrachten. Solche Ausgaben müssen budgetiert werden und sind gegebenenfalls in der Investitionsrechnung zu berücksichtigen. Kreditgeschäfte sind für diese Art von Vorhaben nicht nötig. Solche sind aber vorzubereiten, wenn es sich um eine ungebundene Ausgabe handelt. Dies wurde beispielsweise für Wasserbauprojekte, deren Umsetzung häufig einen erheblichen Spielraum bieten, schon mehrfach gemacht.

Art. 16 Kantonsüberschreitende Vereinbarungen

Nach Art. 37 nKV ist der Grosse Rat zuständig für den Abschluss von interkantonalen und internationalen Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter. Für Vereinbarungen ohne rechtsetzenden Charakter ist die Standeskommission zuständig (Art. 45 nKV). Vorbehalten sind abweichende gesetzliche Regelungen.

Wie bei den Gesetzen obliegt die Vorbereitung der interkantonalen und internationalen Vereinbarungen grundsätzlich der Standeskommission. Sie ist verantwortlich für die entsprechenden Verhandlungen. Da die Vereinbarungen häufig in interkantonalen Fachgremien entstehen, werden die Verhandlungen für Appenzell I.Rh. normalerweise durch das fachlich zuständige Mitglied der Standeskommission geführt.

Für bestimmte Bereiche weicht das Gesetz von der Grundzuständigkeit der Standeskommission ab, beispielsweise zugunsten des Erziehungsdepartements im Falle von Verwaltungsvereinbarungen im Volksschulbereich (Art. 68 Schulgesetz vom 25. April 2004, SchG, GS 411.000) oder für den Besuch von ausserkantonalen Sonderschuleinrichtungen (Art. 51a Abs. 2 SchG).

Wenn interkantonale Vereinbarungen durch den Grossen Rat zu verabschieden sind, informiert die Standeskommission die sachlich zuständige Grossratskommission rechtzeitig über die Verhandlungen, das heisst noch vor der Verabschiedung der finalisierten Vereinbarungen zu Handen der Kantone. Dies wird im Regelfall während des Vernehmlassungsverfahrens für einen neuen interkantonalen Vertrag gemacht. Dann besteht eine genügend hohe Verlässlichkeit über die Inhalte, und gleichzeitig kann darauf noch Einfluss genommen werden.

Nach Art. 33 Abs. 2 SOG können die Bezirke und Gemeinden in ihren Bereichen ebenfalls interkantonale Vereinbarungen abschliessen. Die Standeskommission kann die Verhandlungsführung den Bezirken und Gemeinden überlassen oder für sich selbst beanspruchen.

Art. 17 Aufsicht

Gemäss Art. 46 nKV führt die Standeskommission die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und die weiteren Träger hoheitlicher Befugnisse, soweit nicht eine andere Regelung besteht. Diese breit gefächerte Aufsicht kann sie nicht flächendeckend als Gremium wahrnehmen. Sie kann daher gewisse Befugnisse an die Departemente und an die fachlich zuständigen Amtsstellen und Kommissionen delegieren. In bestimmten Fällen sind auch Delegationen an Aussenstehende, z.B. interkantonale Fachgremien oder an Fachverbände, denkbar. Dies können für einzelne Bereiche auch private Organisationen oder Personen sein.

Auch wenn die unmittelbare Aufsicht durch delegierte Stellen und Personen wahrgenommen wird, bleibt die Standeskommission für die Gesamtaufsicht zuständig. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe lässt sie sich durch das eingesetzte Aufsichtsorgan in geeigneter Weise orientieren. Gestützt auf ihren Auftrag für die Gesamtverantwortung kann sie in ihrem Aufsichtsbereich jederzeit Massnahmen anordnen.

Art. 18 Klöster

Mit Respekt auf die Trennung von Kirche und Staat besteht gegenüber den Klöstern lediglich eine eingeschränkte Aufsicht der Standeskommission. Nach Art. 72 Abs. 2 nKV bezieht sich die Aufsicht ausschliesslich auf weltliche Angelegenheiten. Die Tätigkeiten der Klöster in kirchlicher Hinsicht unterliegen der Regelung und der Aufsicht der Kirche.

In weltlichen Angelegenheiten kann die Standeskommission den Klöstern auch Beratungsleistungen anbieten. Dies wird heute durch den Kastenvogt gemacht. Diese Aufgabe ist dem Erziehungsdepartement zugewiesen. Mit der Beratung könnte allerdings auch eine externe Fachperson beauftragt werden. Denkbar ist beispielsweise die Einsetzung eines im Kirchenwesen bewandten Anwalts.

Die eingeschränkte Aufsicht über die Klöster ist ein Teil der staatlichen Aufsicht nach Art. 17 SOG. Die Standeskommission kann demgemäss auch diese Aufsichtsbefugnisse delegieren. Die heutige Lösung der klösterlichen Aufsicht durch den Kastenvogt entspricht diesen Vorgaben.

In der heutigen Praxis besteht, als ein Element der Aufsicht gegenüber den im Kanton noch verbliebenen Frauenklöstern, ein Genehmigungsvorbehalt für Grundstücksgeschäfte. Solche Geschäfte wurden bis anhin durch den Kastenvogt mitunterzeichnet. Die Standeskommission möchte diese Praxis künftig auf die wesentlichsten Grundstücksgeschäfte beschränken, nämlich den Kauf und den Verkauf von Grundstücken. In diesen Fällen sollen die Geschäfte durch die Standeskommission genehmigt werden. Für die Einräumung von Dienstbarkeiten oder die Vornahme von Grundlasten sollen die Klöster keine Genehmigung mehr einholen müssen. Wünschen sie aber diesbezüglich eine Beratung durch die Person, die das Amt als Kastenvogt versieht, kann sie selbstverständlich weiterhin gewährt werden.

Art. 19 Aufsichtsmassnahmen

Als Aufsichtsorgan kann die Standeskommission oder eine andere mit der Aufsicht betraute Stelle die notwendigen Abklärungen durchführen. Häufig werden hierfür auch externe Fachleute beigezogen, vor allem wenn es um fachtechnische Abklärungen und Einschätzungen geht. Dies ist möglich, da die Standeskommission einzelne Aufsichtsbefugnisse gestützt auf Art. 17 Abs. 2 SOG an Dritte delegieren kann.

Bezieht sich die Aufsicht auf eine direkt der Standeskommission unterstellte Einheit, kann bei festgestellten Mängeln eine Änderung entweder direkt angeordnet oder von der Leitung der beaufsichtigten Stelle verlangt werden. Handelt es sich um eine Organisation ausserhalb der Verwaltung, hängen die Möglichkeiten für aufsichtsrechtliche Massnahmen von der konkreten Beziehung mit dem Staat ab. Bei beaufsichtigten Organisationen mit einem Leistungsauftrag werden die aufsichtsrechtlichen Mittel regelmässig im Vertrag umschrieben.

Abs. 3 entspricht der heutigen Regelung in Art. 10 Abs. 3 aKV.

Art. 20 Genehmigung von Erlassen

Der Vorbehalt der Genehmigung von bedeutenden Erlassen der Bezirke und Gemeinden ist ein praktischer Ausdruck der Aufsicht über diese Gemeinwesen. Mit dieser Massnahme sollen zum einen die Rechtmässigkeit der Erlasse besser gesichert werden, zum anderen dient sie einer gewissen Qualitätssicherung.

Die Reglemente sind der Ratskanzlei für eine Vorprüfung zuzustellen. Diese erstellt zu Handen der Standeskommission einen Prüfungsbericht. Die Standeskommission behandelt diesen und lässt dem Bezirk oder der Gemeinde eine Rückmeldung zukommen. Bestehen grössere Vorbehalte, wird meist via Ratskanzlei der direkte Kontakt mit den Behörden gesucht, damit die Sache besprochen oder auf andere Weise bereinigt werden kann.

Nach erfolgter Vorprüfung können die Reglemente den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden. Danach gehen die Reglemente wieder an die Standeskommission zur Genehmigung. Die Genehmigung wird normalerweise direkt auf dem Reglement vermerkt. Dank des Vorprüfungsverfahrens kommt es kaum je vor, dass ein Reglement nicht genehmigt werden kann. Gelegentlich ergibt es sich aber, dass einzelne Bestimmungen nicht genehmigt werden können. Bleibt das gesamte Reglement trotz einer nicht genehmigten Regelung anwendbar, wird es genehmigt. Nicht angewandt werden darf dann einzig die nicht genehmigte Regelung. Der Mangel ist dann bei nächster Gelegenheit, in der Regel ein Jahr später, zu beheben.

Der Genehmigungsvorbehalt nach Art. 20 gilt nicht nur für neue Reglemente, sondern auch für alle Reglementsänderungen.

4. Kantonsverwaltung

Art. 21 Grundlagen

Die Bestimmung gibt die heutige Situation wieder. Eine materielle Änderung ergibt sich nicht.

Die Gliederung in sieben Departemente entspricht der Vorgabe, dass jedes Standeskommissionsmitglied ein Departement führt. Die Hauptaufgaben der Departemente werden durch den Grossen Rat zugewiesen. Mit der Zuweisung dieser Bereiche wird auch die Grundstruktur der Departemente festgelegt. Die Gliederung der Departemente und die Zuweisung der Hauptaufgaben werden schon heute in der Verordnung über die Departemente vorgenommen. Die Inhalte der Verordnung entsprechen der Regelung in Art. 21 SOG, sodass keine Verordnungsrevision nötig ist.

Die weiteren Festlegungen, die für die Organisation der Verwaltung, einschliesslich der Ratskanzlei, nötig sind, werden durch die Standeskommission vorgenommen. Sie kann dies durch einen generellen Erlass, heute der Standeskommissionsbeschluss über die Departemente,

Amtsstellen und Kommissionen, machen oder durch einzelfallweise Entscheide, insbesondere wenn es um neue oder einmalig wahrzunehmende Aufgaben geht.

Die Verwaltung steht im Dienst der Standeskommission. Sie dient ihr zu und unterstützt sie in ihrer Arbeit. Gleichzeitig steht sie je nach Massgabe ihres Auftrags gegenüber der Öffentlichkeit als Dienstleister zur Verfügung.

Art. 22 Organisation

Die Standeskommission ist für eine zweckmässige Organisation der Verwaltung verantwortlich. Dazu gehört namentlich auch eine genügende Ausstattung mit personellen Ressourcen. Die diesbezüglichen Rahmenbedingungen werden in Abs. 1 aufgeführt. Die Rahmenbedingungen berücksichtigen Bedarfselemente, aber auch den Aspekt der Wirtschaftlichkeit und damit der Sparsamkeit. Weiter ist zu beachten, dass die Bereitstellung von Ressourcen nicht allein von der Standeskommission, sondern von Entscheiden Dritter, insbesondere durch den Grossen Rat und bei grossen Infrastrukturprojekten durch die Landsgemeinde, abhängt.

Die Weisungen der Standeskommission zur Aufgabenerledigung können sich auf Abläufe und weitere formale Aspekte beziehen, aber auch auf die Inhalte. Die Anweisungen sind bindend. Hat eine Amtsstelle hinsichtlich der Rechtskonformität oder der Umsetzbarkeit einer Anweisung Bedenken, meldet sie dies via Departementsvorsteherin oder -vorsteher zurück, damit die Standeskommission die fraglichen Punkte gegebenenfalls nochmals prüfen kann.

Für viele Arbeiten und Arbeitsabläufe bestehen heute keine spezifischen Vorgaben der Standeskommission. Für die Verteilung dieser Arbeiten und die interne Organisation der Abläufe sind die Departemente und die Ratskanzlei verantwortlich, unter Beachtung bestehender allgemeiner oder spezifischer gesetzlicher Bestimmungen.

Art. 23 Personalrecht

Wie bisher soll der Grosse Rat zuständig sein, im Rahmen des übergeordneten Rechts das Erforderliche zur Rechtsstellung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung regeln. Die bestehende Personalverordnung enthält jedoch Bestimmungen, die von ihrem Gewicht her in einem Gesetz zu platzieren sind. Dazu gehören neben der Festlegung von Delegationsmöglichkeiten und Ausnahmen die Grundsätze der Anstellungen, der Datenschutz und die Rahmenbedingungen für den Lohn. Materiell ergeben sich damit im Vergleich mit der heutigen Situation keine Änderungen.

Der Grosse Rat regelt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben das Personalrecht. Mit dem gesetzlichen Rahmen sind in erster Linie die neuen Bestimmungen im Staatsorganisationsgesetz angesprochen. Das Obligationenrecht, welches das Arbeitsrecht für private Unternehmen und Arbeitgeber regelt, ist für den Kanton grundsätzlich nur soweit anwendbar, als das kantonale Recht dies so vorsieht. Ein entsprechender Vorbehalt besteht in Art. 2 Abs. 1 der Personalverordnung.

Eine Abweichung von der Grundzuständigkeit des Grossen Rates kann dort bestehen, wo das Bundesrecht für bestimmte Betriebe Vorgaben macht. Dies ist beispielsweise bei den Kläranlagen hinsichtlich des Arbeitsrechts der Fall. Eine weitere Ausnahme besteht für die Kantonspolizei, für welche das Polizeigesetz vom 29. April 2001 (PoIG, GS 550.000) Abweichungen enthält, so beispielsweise für das Wohnsitzerfordernis.

Abs. 2 legt die Delegationsmöglichkeiten des Grossen Rates fest. Neben einer Delegation an die Standeskommission besteht beispielsweise für das Personalrecht der Gymnasiallehrpersonen eine solche zugunsten der Landesschulkommission. Diese hat in ihrem Beschluss zur Gymnasialverordnung vom 30. November 1998 (GymV, GS 412.012) entsprechende Regelungen erlassen.

Art. 24 Anstellung

Abs. 1 entspricht dem heutigen Art. 2 Abs. 2 PeV, Abs. 2 dem bisherigen Art. 10 PeV.

Art. 25 Datenschutz

Heute regelt Art. 7a PeV die Weitergabe von Personendaten. Für die Bearbeitung von Personendaten besteht keine spezielle Regelung. Neu soll in Abs. 1 der Grundsatz für die Datenbearbeitung festgehalten werden. Bearbeiten ist ein datenschutzrechtlicher Begriff und meint alle Verrichtungen, die mit Daten zusammenhängen, insbesondere das Sammeln, das Verwenden für bestimmte Zwecke oder das Weitergeben. Für die Weitergabe wird in Abs. 2 ausdrücklich festgelegt, dass die Daten nur an Dritte weitergegeben werden dürfen, soweit dies den rechtlichen Vorgaben entspricht. Da der Fall des Einverständnisses der betroffenen Person für die Weitergabe im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) geregelt ist, ist auch eine solche Weitergabe rechtmässig.

Art. 26 Aus- und Weiterbildung

Das Bekenntnis der Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Verwaltung ist von so zentraler Bedeutung, dass er als Grundsatz im Staatsorganisationsgesetz aufgeführt wird. Die Detailregelung verbleibt unverändert in der Personalverordnung.

Art. 27 Lohn

Für den Lohn als dem zentralen Element der Anstellung wird eine gesetzliche Grundregelung eingeführt. Das Ausführungsrecht in der Personalverordnung und im zugehörigen Standeskommissionsbeschluss bleiben fortbestehen. Sie sind mit der Regelung in Art. 27 vereinbar.

Art. 28 Versicherungskasse

Für die Kantonale Versicherungskasse werden die Grundsätze geregelt. Es werden die heutigen Verhältnisse wiedergegeben. Die bestehende Zuteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und der Versicherungskasse bleibt bestehen: Der Grosse Rat regelt die Organisation und Finanzierung der Kasse, die Versicherungskommission die Leistungen der Kasse. Diese Verteilung entspricht den Vorgaben des Bundesrechts.

Der Grosse Rat kann den Anschluss weiterer Arbeitgeber regeln. Teilweise bestehen allerdings zum Anschluss schon heute gesetzliche Festlegungen, beispielsweise für den obligatorischen Beitritt der Lehrpersonen im Schulgesetz (Art. 38 Abs. 2 SchG). Solche gesetzlichen Vorgaben sind in den Festlegungen des Grossen Rates selbstverständlich zu berücksichtigen.

5. Bezirke und Gemeinden

Der Titel nimmt die Begrifflichkeit der neuen Verfassung auf. Dort werden die Schul- und Kirchengemeinden sowie die Feuerschaugemeinde zusammenfassend als Gemeinden bezeichnet.

Art. 29 Aufgaben Bezirke

Die Bezirke nehmen nach Art. 60 Abs. 2 nKV die ihnen kantonalrechtlich zugewiesenen Aufgaben wahr. Art. 29 Abs. 1 SOG enthält eine Liste dieser Aufgaben. Grösstenteils werden sie schon heute durch die Bezirke wahrgenommen.

Wird das geplante Kantonale Veloweggesetz in der vorgesehenen Form verabschiedet, werden die Bezirke auch die Verantwortung für diesen Bereich übernehmen. Dieser Punkt wird daher in Abs. 1 aufgenommen. Sollte sich beim Veloweggesetz eine andere Zuständigkeitsfestlegung ergeben, wäre die Liste in Abs. 1 entsprechend anzupassen.

Auch für die ergänzende Bereitstellung eines angemessenen örtlichen Freizeitangebots (lit. I) besteht heute noch keine ausdrückliche Bestimmung. Art. 60 Abs. 1 nKV hält aber ausdrücklich fest, dass die Bezirke verantwortlich sind für die örtlichen staatlichen Leistungen, soweit diese Aufgaben nicht anderweitig zugewiesen sind oder wahrgenommen werden. Beruhend auf dieser Bestimmung wird mit Abs. 1 lit. I die Verantwortlichkeit für örtliche Freizeitangebote konkretisiert.

Obschon heute eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für die örtlichen Freizeitangebote fehlt, waren die Bezirke in diesem Bereich schon bisher nicht untätig. So haben sie sich in der Vergangenheit an den Kosten von örtlichen Spiel- oder Sportplätzen beteiligt oder diese sogar federführend erstellt. Da Freizeiteinrichtungen in erster Linie der lokalen Wohnbevölkerung dienen, erscheint es richtig, diese Aufgabe auf der Bezirksebene anzusiedeln. Die neue Aufgabe soll aber nicht zu einer Flut neuer Begehrlichkeiten führen und grenzenlos gelten.

Es gilt daher zu betonen, dass die Verantwortung der Bezirke lediglich «ergänzend» gilt. So geht beispielsweise die Pflicht der Erstellenden von Mehrfamilienhäusern und Wohnsiedlungen vor, ausreichend Spielplätze für Kinder zu schaffen (Art. 68 Abs. 1 Baugesetz vom 29. April 2012, BauG, GS 700.000). Weiter sollen sich interessierte Kreise, die von einem Angebot in besonderer Weise profitieren, angemessen an den Kosten von Freizeitanlagen beteiligen. Zu denken ist in dieser Hinsicht vor allem an Vereine, die eine neue Sportstätte besonders oft und intensiv nutzen. Sie sollen das in ihrer Kraft Stehende an die Erstellungs- und Unterhaltskosten leisten. Zu den interessierten Kreisen, die von einem Angebot in besonderer Weise profitieren, kann auch die Schulgemeinde oder je nach Projekt eine Kirchgemeinde gehören. In diesen Fällen sollen sich diese Körperschaften ebenfalls für das neue Angebot einsetzen. Wird eine Anlage vorwiegend schulisch gebraucht, sollen die Schulgemeinden das Projekt führen oder zumindest mehrheitlich finanzieren, allenfalls unter Beizug von Vereinen. Die Bezirke müssen hier nur ergänzend zur Verfügung stehen.

Die Verpflichtung der Bezirke beschränkt sich auf das lokale Angebot. Das bedeutet aber nicht, dass es nur um Anlagen geht, die im eigenen Bezirk liegen. Gerade im inneren Landesteil mit seinen kurzen Wegen zwischen den Dörfern kann es Sinn machen, eine Anlage, die zum lokalen Grundangebot gehört, zentral zu platzieren und für die Bevölkerung aller umliegenden Bezirke zugänglich zu machen, unter finanzieller Beteiligung dieser Bezirke.

Geht es indessen um ein Anliegen, das nicht mehr primär dem örtlichen Leben dient, beispielsweise wenn ein regionales Sportleistungszentrum gebaut würde, gehören die Bereitstellung und der Unterhalt nicht mehr zum angemessenen örtlichen Angebot, für welches die Bezirke ergänzend verantwortlich sind. Da sich auf der Gesetzesebene keine scharfe Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen ziehen lässt, könnte im Bedarfsfall eine Verordnung Klarheit schaffen. Allenfalls wäre auch ein Finanzierungsgesetz für grosse Anlagen denkbar.

Die Bezirke können von sich aus örtliche Aufgaben übernehmen, soweit dies das kantonale Recht zulässt. Solche Aufgaben können in einzelnen Bezirken als Bezirksaufgaben aufgenommen werden, in anderen nicht. Entstehen dadurch Differenzen im Leistungsangebot der Bezirke, ist dies grundsätzlich hinzunehmen. Eine allenfalls gewünschte Vereinheitlichung kann in diesen Fällen nur erreicht werden, wenn alle Bezirke überzeugt werden, die Aufgabe zu übernehmen oder auf kantonaler Ebene mittels einer zentralen gesetzlichen Lösung eine Harmonisierung herbeigeführt wird.

Art. 30 Aufgaben Schul- und Kirchgemeinden

Hinsichtlich der Aufgaben wird auf die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben verwiesen. Für die Schulgemeinden ist neben der Grundsatzbestimmung in Art. 62 Abs. 1 nKV vor allem das Schulgesetz massgeblich. Bei den Kirchgemeinden besteht auf der kantonalen Ebene an sich nur die Regelung von Art. 62 Abs. 2 nKV. Gewisse Pflichten ergeben sich allerdings auch aus bestehenden interkantonalen Vereinbarungen zum Kirchenwesen. Der gesamte übrige Auftrag wird entweder durch das kirchliche Recht bestimmt oder besteht aus Aufgaben, die von den Kirchgemeinden für sich selbst festgelegt wurden. In ihren Wirkungskreisen können die Schul- und Kirchgemeinden nämlich nach Abs. 3 weitere Aufgaben wahrnehmen.

Art. 31 Aufgaben Feuerschaugemeinde

Die Aufzählung in Abs. 1 und 2 entsprechen den heutigen Verhältnissen. Wie die Schul- und Kirchgemeinden kann auch die Feuerschaugemeinde in ihrem Wirkungskreis weitere Aufgaben wahrnehmen. Dies hat sie schon bisher in Einzelfällen gemacht, beispielsweise mit ihrer Mitwirkung in der Glasfasererschliessung des inneren Landesteils.

Art. 32 Reglemente

Die Bezirke und Gemeinden müssen für sich Reglemente erlassen, in denen die wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Punkte des Gemeinwesens festgelegt werden. Solche Reglemente bestehen schon heute in all diesen Körperschaften. Neu ist, dass die Vorgaben auf der Gesetzesebene einheitlich in einer Bestimmung festgehalten werden. Wo in Spezialgesetzen weitergehendere Vorgaben bestehen, ist dies möglich, soweit damit keine Widersprüche verbunden sind. Art. 65 des Schulgesetzes (SchG) kann daher, mit Ausnahme des Hinweises, dass Reglemente nur erlassen werden müssen, soweit dies notwendig erscheint, belassen bleiben.

Nach Art. 32 Abs. 2 müssen die Reglemente die notwendigen Regelungen über die Rechte der Stimmbürgerinnen und -bürger sowie die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der Behörden und übrigen Organe enthalten. Dazu gehört unter anderem eine Regelung über die Finanzkompetenzen. Es muss im Reglement festgehalten werden, welches Organ für welche Ausgaben zuständig ist oder wo die Grenzen der jeweiligen Finanzkompetenzen liegen. Ohne solche Festlegungen wäre das Reglement nicht vollständig.

Kennen die Bezirke und Gemeinden die Möglichkeit für Referenden, Initiativen oder Anträgen, müssen sie deren Inhalt und die Verfahren regeln. Soweit dies nicht gemacht ist oder Lücken bestehen, gelangen die Regelungen des Kantons für dessen Initiativen und Referenden sinngemäss zur Anwendung (Art. 29 Abs. 3 GPR).

Die Bezirke und Gemeinden müssen sich Budgets geben und eine Rechnung führen. Inhaltlich macht das Gesetz keine Vorgaben zu diesen Punkten. Der Grosse Rat kann aber solche Vorgaben gestützt auf Art. 39 Abs. 4 SOG erlassen. Solange dies nicht gemacht wird, reichen

grundsätzlich einfache Budgets mit den Hauptpositionen und einfache Rechnungen ohne doppelte Buchhaltung.

Art. 33 Vereinbarungen

Die Bezirke und Gemeinden können in ihren Zuständigkeitsbereichen Vereinbarungen abschliessen. Diese Kompetenz ist allerdings begrenzt. Die Körperschaften können gewisse Vollzugsaufgaben gemeinsam erledigen oder die Leistung auslagern. So können Dienstleistungen zusammen organisiert und erbracht werden, etwa wenn zwei Gemeinden die Erbringung von administrativen Aufgaben der Verwaltung zusammen organisieren. Weiter kann beispielsweise abgemacht werden, dass der Schneebruch für bestimmte Strassen durch eine andere Körperschaft oder sogar durch Private vorgenommen wird. Auch wenn ein Dritter solche Aufgaben übernimmt oder der Vollzug gemeinsam erledigt wird, bleibt doch die Wohnsitzkörperschaft gegenüber ihren Einwohnerinnen und Einwohnern für die Leistung verantwortlich.

Für den Vollzug können auch interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen werden. Solche bestehen schon heute in verschiedenen Bereichen, etwa für den ausserkantonalen Schulbesuch, wenn in Einzelfällen der Schulweg an eine Schule ennet der Grenze deutlich kürzer ist als in die gemeindeeigene Schule. Wollen zwei Schulgemeinden eine entsprechende Vereinbarung abschliessen, können sie dies tun, müssen aber den Kanton vorab orientieren. Der Kanton kann die Verhandlungen an sich ziehen, wenn er z.B. ein Interesse daran hat, dass diese Fälle im Kanton gleichartig behandelt werden.

Enthalten interkantonale Vereinbarungen rechtsetzende Teile, indem sie den Rechtsunterworfenen generelle Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen, muss darauf geachtet werden, dass sie durch die Bezirks- oder Gemeindereglemente abgedeckt sind. Ist dies nicht der Fall, sind zunächst die Reglemente zu ändern.

Nach Art. 5 SchG können Schulgemeinden zusätzlich auch gemeinsame Trägerschaften mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit gründen. Diese Möglichkeit bleibt gestützt auf Art. 33 Abs. 4 SOG auch unter dem neuen Recht erhalten.

Art. 34 Zweckverbände

Für Schulgemeinden ist die Möglichkeit für Zweckverbände schon heute gesetzlich geregelt. Im Falle der Bezirke und der übrigen Gemeinden besetzt demgegenüber noch keine gesetzliche Regelung. In der Praxis wird jedoch die Möglichkeit schon heute anerkannt. So bestehen etwa auf der Ebene der Bezirke interkantonale Zweckverbände. So gibt es in Obereggi beispielsweise einen Feuerwehrzweckverband mit der Gemeinde Reute.

Die Verträge für Zweckverbände bedürfen der Genehmigung durch die Standeskommission. Sie erlangen hierdurch die Stellung als juristische Person des kantonalen Rechts. Bei interkantonalen Zweckverbänden gilt dies nur, wenn sie ihren Sitz in Appenzell I.Rh. haben. Andernfalls legt der Sitzkanton fest, inwieweit sie einen besonderen öffentlich-rechtlichen Status erlangen.

6. Korporationen

Art. 35 Organisatorische Festlegungen

Im bisherigen Recht sind die Korporationen nur bruchstückhaft geregelt. Mit dem Erlass des Staatsorganisationsgesetzes sollen nun aber die wichtigsten Grundlagen etwas einlässlicher beschrieben werden.

Der Bestand der bisherigen Korporationen soll umfassend gesichert werden. Neue Korporationen und neue Änderungen an den Statuten unterliegen wie bisher der Genehmigung durch den Grossen Rat. Wie für Grossratsgeschäfte generell üblich, werden auch die Genehmigungsgeschäfte durch die Standeskommission vorgeprüft und nach erfolgter Abstimmung in den Korporationen unter Antragstellung an den Grossen Rat überwiesen.

Ähnlich wie bei den Bezirken und Gemeinden werden die Mindestinhalte für die Statuten im Gesetz zusammenfassend dargelegt. Abschliessend wird die Grundlage für die Aufsicht gesetzt. Der Fall der Verhinderung der Verteilung von Nutzungsgütern ist bis anhin in Art. 10 Abs. 4 aKV geregelt. Diese Bestimmung wurde nicht in die neue Verfassung übernommen. Sie soll aber im Staatsorganisationsgesetz fortbestehen.

Bei kantonsübergreifenden Korporationen und Zweckverbänden muss jeweils der Sitzkanton festgelegt werden. Sie erhalten nur dann den Status einer juristischen Persönlichkeit des Kantons Appenzell I.Rh., wenn sie ihren Sitz hier haben.

Die bisherigen Art. 15 und 16 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB, GS 211.000), welche den Bestand und die Genehmigung durch den Grossen Rat regeln, können mit der Neuregelung aufgehoben werden.

Art. 36 Änderung der Korporationsform

Im bisherigen kantonalen Recht nicht geregelt sind auch Änderungen an der Korporationsform. Damit sind Fusionen, Zusammenschlüsse und Anschlüsse an bestehende juristische Personen oder Körperschaften gemeint. Den Korporationen sollen künftig grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten zustehen wie den Bezirken und Gemeinden. Sie sollen miteinander fusionieren oder sich zu Zweckverbänden zusammenschliessen können.

Mit dieser Neuerung erhalten die Korporationen die erforderlichen Instrumente, um bei Bedarf auf tiefgreifende Änderungen von innen und aussen reagieren zu können. Beispielsweise sind heute kleinere Elektrizitätskorporationen grossen marktpolitischen und technischen Herausforderungen ausgesetzt, sodass der Druck für Änderungen mancherorts beträchtlich gestiegen ist. Betroffene Korporationen sollen sich sachgerecht neuorganisieren können, wenn sie dies wünschen und die entsprechenden Partnerorganisationen finden.

Bei den Fusionen wird im Unterschied zu den Bezirken und Gemeinden nicht verlangt, dass die Korporationen aneinander angrenzen. Möchten sich beispielsweise zwei Waldkorporationen zusammenschliessen, weil sie mit einer grösseren Bewirtschaftungsfläche einen optimierten Einsatz der Maschinen und damit eine bessere Stellung im Holzmarkt erlangen wollen, sollen sie dies tun können, auch wenn die zu bewirtschaftenden Waldparzellen nicht aneinander angrenzen.

Die Schaffung von Zweckverbänden ist an sich ein Mittel, das für die Ebene der Bezirke und Gemeinden, allenfalls unter Einbezug des Kantons, typisch ist. Wollen aber Korporationen ebenfalls zu diesem Mittel greifen, soll ihnen dies nicht verwehrt sein.

Im Falle von Zusammen- und Anschlüssen mit ausserkantonalen juristischen Personen oder Körperschaften muss vorab eine Vereinbarung auf der Kantonebene über das anwendbare Recht, die Aufsicht und den Rechtsschutz abgeschlossen werden. Danach kann in den jeweiligen Korporationen über die neuen Statuten oder Vereinbarungen abgestimmt werden. Auf ein

umfassendes Verfahren, wie es für Bezirke und Gemeinden zur Anwendung gelangt, wird verzichtet.

Die Vornahme von Fusionen oder die Bildung eines Zweckverbands sind für die Korporationen einschneidende Vorgänge. Es erscheint daher gerechtfertigt, für die entsprechenden Beschlüsse strengere Vorgaben zu machen als für übliche Abstimmungen. Damit ein möglichst grosser Kreis an Korporationsmitgliedern überhaupt davon erfährt, dass tiefgreifende Änderungen anstehen, wird eine zweimalige Anzeige im kantonalen Publikationsorgan verlangt. Gemäss der heutigen Festlegung sind also zwei Inserate im Appenzeller Volksfreund zu platzieren. In Korporationen, deren Mitgliederkreis begrenzt und übersichtlich ist, besteht als Alternative zur zweimaligen amtlichen Publikation die Möglichkeit, dass alle Mitglieder persönlich angeschrieben werden und der Abstimmungsgegenstand und die Einladung auf diese Weise bekannt gemacht werden. An der Versammlung selbst wird für das Zustandekommen des Beschlusses für eine Fusion oder einen Zweckverband eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten verlangt.

Das Verfahren für eine Fusion oder einen Zweckverband wird mit der Genehmigung der Statuten durch den Grossen Rat abgeschlossen. Erst damit entsteht die neue Korporation oder der neue Zweckverband.

Art. 37 Aufhebung von Korporationen

Verschwindet eine Korporation, weil sie sich einer anderen Korporation anschliesst und in dieser aufgeht, handelt es sich um eine Fusion. Dieser Fall wird bereits in Art. 36 geregelt. In Art. 37 geht es demgemäss um weitere Konstellationen, in denen eine Korporation als solche verschwindet. Zum einen wird die Übertragung der Aufgaben samt Korporationsgut an einen oder mehrere Bezirke und zum anderen der Ausnahmefall einer Aufhebung einer Korporation unter Veräusserung des Korporationsgutes auf dem Markt geregelt. Schliesslich wird das Vorgehen für den Fall einer handlungsunfähig gewordenen Korporation behandelt.

Korporationen können ihre Auflösung beschliessen, wenn für die Weiterführung der Aufgaben eine tragfähige Nachfolgelösung mit einem Bezirk oder, je nach Lage der Korporationsgüter oder Umfang des Korporationsauftrags, mit mehreren Bezirken besteht. Mit der Übertragung der Aufgaben einer Korporation an einen oder mehrere Bezirke geht zwar die Korporation als Körperschaft unter, die Aufgabe wird aber fortgeführt. Dafür ist eine Vereinbarung mit dem Bezirk notwendig. Darin wird die Übertragung der Aufgabe und des Vermögens der Korporation an den Bezirk geregelt. Erfüllt die Korporation einen Grundversorgungsauftrag, wie dies bei Wasser- oder Elektrizitätskorporationen der Fall ist, muss die Aufgabe vollständig übertragen werden. Wurden demgegenüber von der Korporation Leistungen zugunsten interessierter Korporationsgenossinnen und -genossen wahrgenommen, kann bei der Übertragung der Aufgabe eine Anpassung vorgenommen werden.

Die Bezirke haben den Grundauftrag, sich für die dort wohnhafte Bevölkerung einzusetzen. Demgemäss kann beispielsweise bei der Übernahme der Aufgaben einer Waldkorporation der Berechtigtenkreis auf die gesamte Bewohnerschaft des Bezirks ausgeweitet oder eine andere sachgerechte Anpassung vorgenommen werden. Statt der für Korporationen üblichen Auszahlung von Treffnissen an die Mitglieder kann eine Verwendung für einen anderen, ähnlich ausgerichteten Zweck vorgesehen werden. Insgesamt soll der neue Zweck aber möglichst der Zielsetzung und dem Nutzungsgedanken der Korporation entsprechen. Die beabsichtigten Änderungen sind in der Vereinbarung zwischen der Korporation und dem Bezirk festzuhalten. Übernimmt ein Bezirk die Aufgaben einer Korporation, allenfalls in angepasster Form, erhält er im Gegenzug das Vermögen und die Güter der Korporation. Eine Auszahlung an die bisherigen

Korporationsgenossinnen und -genossen aus dem Vermögen der Korporation ist ausgeschlossen.

Soll eine Korporation aufgehoben werden, ist in erster Linie eine öffentlich-rechtliche Lösung zu suchen, also eine Fusion, ein Zweckverband oder die Übertragung der Aufgaben an einen oder mehrere Bezirke. Eine Veräusserung des Korporationsvermögens auf dem freien Markt kommt nur in Betracht, wenn sich keine dieser Lösungen realisieren lässt. Zudem wird vorausgesetzt, dass die Aufgabe der Korporation hinfällig geworden sein muss. Diese zusätzliche Voraussetzung dürfte bei Korporationen mit einem Grundversorgungsauftrag, etwa bei Wasser- und Elektrizitätskorporationen, nie erfüllt sein, sodass der Veräusserungsfall für sie ausgeschlossen ist. Denkbar ist demgegenüber der Fall, dass bei einer Waldkorporation der Bedarf für die Bereitstellung von Holz nicht mehr besteht und damit die Aufgabe der Korporation hinfällig wird.

Eine Aufteilung des Veräusserungserlöses und des Vermögens der Korporation unter den Mitgliedern ist ausgeschlossen, da die Korporation und ihre Güter nicht den Korporationsgenossinnen und -genossen gehören, sondern ihnen lediglich durch öffentlichen Beschluss zur Nutzung überlassen sind. Das Vermögen samt Veräusserungsgewinn muss zwingend der öffentlichen Hand zugewiesen werden. Im Regelfall wird dies ein Bezirk sein. Für bestimmte Fälle kommt aber auch eine Übertragung an den Kanton, eine kantonale Stiftung oder eine sonstige öffentlich-rechtliche Organisation in Frage. Der Grosse Rat soll für die Zuweisung das Erforderliche festlegen.

Kann sich eine Korporation nicht mehr selbst verwalten oder ihre Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäss erfüllen, muss die Standeskommission prüfen, ob eine Weiterführung unter Anordnung von Sanierungsmassnahmen möglich ist. Sie kann hierfür das Erforderliche direkt anordnen oder regeln. Als Massnahme fällt insbesondere die Einsetzung einer Verwaltung in Betracht. Der Verwaltung kann Instruktionen hinsichtlich einer möglichen Sanierung oder weiterer Massnahmen mitgegeben werden. In diesem Zusammenhang sind bei einer überschuldeten Korporation auch finanzielle Verpflichtungen der Korporationsmitglieder möglich. Die Standeskommission kann darüber hinaus Vorgaben zur Geschäftserledigung und zu den Zielen machen. Erweist sich eine Sanierung als nicht möglich, kann die Standeskommission die Auflösung beschliessen und die Aufgabe samt dem Vermögen einem oder je nach Lage der Korporation mehreren Bezirken zuweisen. Als letzte Möglichkeit kann eine Liquidation der Korporation vorgenommen werden. In diesem Fall gelten für die Vermögenszuweisung und die Vermögensverwendung die gleichen Vorgaben wie bei einem entsprechenden Beschluss der Korporation: Das Vermögen muss an die öffentliche Hand gehen; es ist für einen möglichst ähnlichen Zweck wie bis anhin zu verwenden; der Grosse Rat legt für diese Dinge das Erforderliche fest.

Für Beschlüsse der Korporation über die Auflösung, sei es unter Übertragung der Aufgaben an einen Bezirk oder in Ausnahmefällen unter Veräusserung des Korporationsguts, gelten die gleichen Vorgaben wie für Beschlüsse über eine Fusion oder die Bildung eines Zweckverbands. Die Ankündigung und die Einladung zur Versammlung müssen zweimal amtlich publiziert werden oder sämtlichen Mitgliedern persönlich schriftlich mitgeteilt werden, und die Beschlüsse bedürfen eines Quorums von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten.

Die Beschlüsse der Korporation über die Auslösung, aber auch die Beschlüsse der Standeskommission für die Übertragung von Aufgaben an Bezirke oder für die Liquidation der Korporation bedürfen der Genehmigung des Grossen Rates. Das Genehmigungsverfahren umfasst in diesen Fällen auch die Prüfung der Möglichkeit einer Aufgabenzuweisung an Bezirke oder die Vornahme einer Fusion oder den Abschluss eines Zweckverbands. Fallen diese Möglichkeiten in Betracht, ist die Genehmigung zu verweigern oder das Verfahren bis zum Abschluss der Abklärungen zu sistieren.

7. Finanzen

Art. 38 Finanzhaushalt

Abs. 1

Nach Art. 67 Abs. 1 nKV strebt jede Körperschaft für sich einen ausgeglichenen Finanzhaushalt an. Diese Vorgabe wird in Art. 38 Abs. 1 SOG konkretisiert. Der Finanzhaushalt ist so auszurichten, dass langfristig ausgeglichene Rechnungen bestehen. Abweichungen vom Grundsatz der Ausgeglichenheit lassen sich indessen nicht ausschliessen. So können plötzlich wegbrechende Einnahmen oder Konjunkturinbrüche dazu führen, dass sich trotz seriöser Budgetierung negative Rechnungsergebnisse ergeben. Auch bewusste Abweichungen bei vorübergehenden Mehrbelastungen sind denkbar, beispielsweise wenn es gilt, notwendige Investitionen mit grossen Volumen zeitgerecht abzuwickeln. Wichtig ist in solchen Situationen, dass trotzdem Gewähr besteht, dass die Rechnung in absehbarer Zeit wieder mindestens ausgeglichen wird und bleibt. Gegebenenfalls sind hierfür spezifische Massnahmen zu ergreifen.

Je nach Konstellation kann nach einer vorübergehend negativen Entwicklung der Weg zu einer ausgeglichenen Rechnung kürzer oder länger ausfallen. Bei einem raschen Wiederanziehen der Konjunktur nach einem kleinen konjunkturellen Einbruch kann gegebenenfalls bereits nach kurzer Zeit wieder eine ausgeglichene Rechnung erreicht werden. Geht es aber um grosse Investitionen, kann die Erfolgsrechnung über lange Zeit nachhaltig mit erhöhten Abschreibungen belastet werden, sodass eine ausgeglichene Rechnung erst nach entsprechend langer Zeit wieder erreichbar sein kann. Die Vorgabe, dass langfristig eine ausgeglichene Rechnung bestehen muss, darf jedoch auf keinem Fall so verstanden werden, dass man sich auf dem Weg zu positiven Abschlüssen viel Zeit lassen kann. Anzustreben ist immer ein möglichst rasches Erreichen einer ausgeglichenen, besser aber noch einer positiven Rechnung. Verantwortlich dafür sind hauptsächlich die Standeskommission und der Grosse Rat.

Abs. 2

Das Prinzip der Gesetzmässigkeit verlangt, dass für jede staatliche Handlung eine gesetzliche Grundlage besteht. Dies trifft auch für Finanztransaktionen im Staatshaushalt zu. Welche Stufe in der Hierarchie der Gesetzgebung als Grundlage verlangt wird, hängt davon ab, in welcher Weise sich eine staatliche Handlung auswirkt. Es gelten die Grundsätze für die Rechtsetzung gemäss Art. 24 f. nKV.

Der Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts soll eine öffentliche Verschuldung auf lange Sicht verhindern. Mit zu grossen Schulden würde die Lastenverteilung unter den Generationen leiden sowie die Wettbewerbsfähigkeit und Bonität eines Gemeinwesens geschmälert. Die Ausgaben und Einnahmen müssen aber lediglich mittel- und langfristig und nicht jährlich im Gleichgewicht gehalten werden, denn es muss möglich sein, in konjunkturell schwierigen Zeiten die Staatsausgaben teilweise mit fremden Mitteln zu decken.

Der Grundsatz der Sparsamkeit bezieht sich auf die Ausgabenbedürfnisse und ihre Prioritätsordnung im Rahmen des finanziell Tragbaren. Es sollen nur notwendige und tragbare Ausgaben getätigt werden. Tragbar ist eine Ausgabe, wenn sie nicht zu einer finanziell unerwünschten Anspannung des Haushalts führt.

In der Praxis verhält es sich regelmässig so, dass man nicht alle anstehenden Investitionen oder Anschaffungen gleichzeitig abwickeln kann. Die Aufgabenerfüllung muss häufig priorisiert

werden. Sie ist gemäss ihrer Dringlichkeit abzuwickeln.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit befasst sich mit der optimalen, kostengünstigsten Kombination der personellen und sachlichen Mittel im Rahmen der grundsätzlich vorgegebenen Ziele. Es ist periodisch zu prüfen, ob die Aufgaben nicht durch eine kostengünstigere Kombination der Produktionsfaktoren Arbeit und finanzielles, sachliches sowie organisatorisches Kapital erfüllt werden können. Eine unwirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben ist zu vermeiden.

Das Verursacherprinzip sieht vor, dass die Nutzniessenden besonderer öffentlicher Leistungen in zumutbarer Weise die Kosten für die Aufgabenerfüllung mittragen. Damit wird den Behörden der Auftrag erteilt, bei Beschlüssen über öffentliche Leistungen die Frage der Finanzierung durch Nutzniesser zu prüfen und zumutbare Gebühren zu erheben. Dabei sind gewisse Rahmenbedingungen zu beachten: Die Gebühren dürfen höchstens kostendeckend sein, sie müssen aber nicht zwingend die vollen Kosten decken. Gebühren können allenfalls aus sozialen Gründen begrenzt werden. Die effektive Gebührenerhebung richtet sich nach den einschlägigen rechtlichen Regelungen.

Das Prinzip der Vorteilsabgeltung besagt, dass besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen abzugelten sind. Die Höhe der Abgeltung soll dem Nutzen entsprechen, den Begünstigte aus dem jeweiligen Vorteil ziehen können. Ausserdem soll auch hier das Prinzip der Zumutbarkeit beachtet werden, das eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem privaten Interesse voraussetzt. Vorteilsabgeltungen kommen insbesondere bei staatlichen Erschliessungs- und Infrastrukturprojekten zum Tragen. Private Rechtssubjekte haben regelmässig Vorteilsabgeltungen bei Strassenerschliessungen zu leisten (Perimeterbeiträge, Deckung von Kostenanteilen bei separaten Zu- und Abfahrten zu Einkaufszentren usw.).

Mit dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern soll eine gleichmässige Behandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete gewährleistet werden. Steuern sind voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben, die jedermann entrichten muss. Die Steuern sollen allgemein für die Deckung der Staatsausgaben verwendet werden. Eine Zweckbindung ist deshalb lediglich für sogenannte Nebensteuern oder Verursachereinnahmen denkbar. Aber auch dort sollte Zurückhaltung geübt werden, damit nicht unerwünschte Ausgabenautomatismen entstehen. Im Prinzip erschweren Zweckbindungen von Einnahmen die konsistente Haushaltsführung über alle staatlichen Aufgabenbereiche hinweg und eine Prioritätssetzung nach allgemeinen politischen Kriterien. Zweckbindungen von Hauptsteuern können überdies dem Prinzip der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit widersprechen.

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung besagt, dass jede finanzielle Entscheidung auf ihre Wirkung hin auszurichten ist. Es darf also nicht einzig das Ziel verfolgt werden, eine bestimmte Leistung möglichst günstig zu erbringen, sondern diese Leistung muss auch die gewünschte Wirkung entfalten. Erbringt eine Massnahme nicht die gewünschte Wirkung, ist sie aufzugeben oder durch eine besser geeignete zu ersetzen.

Abs. 3

Den Grundsätzen für die Haushaltsführung kommt eine generelle Richtlinienfunktion zu. Sie gelten in erster Linie für den Kanton und die unselbständigen Anstalten. Sie richten sich aber auch an alle kantonalen Organe, Behörden und Mitarbeitenden, die mit der Haushaltsführung zu tun haben. Für die Bezirke und Gemeinden gelten die Grundsätze sinngemäss.

Die selbständigen Anstalten des Kantons, die eine eigene Rechnung führen und hierfür ihre ei-

genen Grundsätze kennen, fallen demgegenüber nicht in den Geltungsbereich von Art. 38. Gleiches gilt für die Korporationen, auf welche das Staatsorganisationsgesetz nur anwendbar ist, soweit dies in den Regelungen ausdrücklich so vorgesehen ist (Art. 1 Abs. 3 SOG).

Abs. 4

Der Grosse Rat regelt für den Finanzhaushalt das Weitere in der neuen Finanzhaushaltsverordnung. Die Regelung zur Aufsicht über die kantonalen Finanzen und die Revision bleiben in der heutigen Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010). Die Grundsatzregelungen gemäss Verfassung und Staatsorganisationsgesetz werden auf diese Weise konkretisiert.

Art. 39 Rechnungslegung

Die Grundsätze für die Rechnungslegung gemäss Abs. 1 beruhen auf dem System des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2), wie es beim Kanton umgesetzt ist. Die Regelung entspricht inhaltlich Art. 2 Abs. 2 des Standeskommissionsbeschlusses über die Rechnungslegung vom 22. Oktober 2013 (GS 611.001). Sie beinhaltet keine materielle Neuerung.

Ebenfalls den heutigen Verhältnissen entspricht die Regelung nach Abs. 2: Der Kanton erstellt für die Verwaltung ein Budget und einen Finanzplan. Gemäss der heutigen Praxis umfasst der Finanzplan einen Zeitraum von vier Jahren.

Die Standeskommission hat schon heute die Rechnungslegung des Kantons geregelt, nämlich im Standeskommissionsbeschluss über die Rechnungslegung. Daran soll festgehalten werden. Die Zuständigkeit der Standeskommission erscheint sachlich korrekt angesiedelt, da die Rechnungslegung eng mit der Verwaltungstätigkeit zusammenhängt, für die ebenfalls die Standeskommission zuständig ist.

Die Lage bei der Rechnungslegung der Bezirke und Gemeinden präsentiert sich heute ganz unterschiedlich. Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings verhält es sich so, dass die Ansprüche bezüglich der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit in den letzten Jahren in vielen Bereichen gewachsen sind. Hält diese Entwicklung an, wird dereinst möglicherweise der Punkt kommen, an dem Mindestanforderungen eingeführt werden, um eine gewisse Einheitlichkeit hinsichtlich der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit herbeizuführen. Hierfür bietet Abs. 4 die Möglichkeit. Dies bedeutet nicht, dass dann einfach HRM2 als Standard vorgeschrieben wird. Aus heutiger Sicht wäre dies insbesondere für die kleineren Gemeinden nicht sachgerecht. Eine Vorgabe könnte aber beispielsweise sein, dass die Bezirke und Gemeinden eine Investitionsrechnung führen, sodass Bauvorhaben nicht mehr direkt über die Erfolgsrechnung verbucht werden, was bei den Rechnungsergebnissen zu enormen Verzerrungen führen kann.

Art. 40 Schuldenbremse

Auch die Regelung zur Schuldenbremse betrifft nur den Kanton. Wollen die Bezirke und Gemeinden eine ähnliche Massnahme ergreifen, können sie eine Schuldenbremse für sich auf der Ebene ihrer Reglemente einführen.

Beim Grundsatz zur Führung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts, der in der Vernehmlassungsfassung noch als Art. 40 Abs. 1 geführt wurde, handelt es sich um eine allgemeine Vorgabe, die zu den Grundsätzen des Finanzhaushalts gehört. Er wird demgemäss neu als Art. 38 Abs. 1 geführt.

Die in Art. 40 vorgeschlagene Schuldenbremse beruht auf folgenden Elementen:

Zielgrössen

Um zu vermeiden, dass der Kanton in eine kritische Schuldensituation gerät, bieten sich Grenzwerte bei den wichtigsten Kenngrössen an, nämlich beim Bilanzüberschuss als Konkretisierung des Eigenkapitals und bei den Nettoschulden. Beim Bilanzüberschuss gewährleistet der Grenzwert einen Minimalstand, der nicht unterschritten werden darf, bei den Nettoschulden legt der Grenzwert die maximal tolerierbare Verschuldung fest.

Steuerung

Bilanzgrössen zu steuern, ist nur indirekt möglich und insofern unpraktisch, als das Budget und auch die Finanzplanung keine Bilanzwerte enthalten. Deshalb empfiehlt es sich, für die Steuerung mit Daten aus der Erfolgs-, Investitions- oder Finanzierungsrechnung zu arbeiten.

Die Steuerung mit der Schuldenbremse kann an zwei Sachverhalten anknüpfen. Für Gemeinwesen, die bereits eine grössere Verschuldung aufweisen, wird ist die Schuldenbremse in der Regel mit der Vorgabe verbunden, dass die Verschuldung nicht weiter anwächst. Für schuldenfreie Gemeinwesen ist mit einer Schuldenbremse festzulegen, wie viel an Schulden tragbar ist und ab wann die Schuldenbremse wirken muss. Da Appenzell I.Rh. noch keine Schulden hat, angesichts der bestehenden Liste an Investitionen eine Fremdverschuldung absehbar ist, ist die Steuerung mit der Schuldenbremse so vorzunehmen, dass eine gewisse Verschuldung zwar möglich ist, dass diese aber aufgrund einer Festlegung der Tragbarkeit für den Kanton begrenzt wird. Die Tragbarkeit ist mittels Grenzwerten so festzulegen, dass einerseits das Vermögen nicht unter einen bestimmten Betrag sinkt, andererseits die Schulden nicht über einen bestimmten Betrag steigen. Auf der Vermögensseite wird als Kenngrösse der Bilanzüberschuss vorgeschlagen. Dieser entspricht dem Eigenkapital, abzüglich Verbindlichkeiten und Beständen der Spezialfinanzierungen, Fonds, Legate und Vorfinanzierungen. Aus der Finanzierungsrechnung wird als Indikator für die Schuldensituation die Nettoverschuldung herangezogen.

Schuldenbremsen, die lediglich auf die Verschuldung in Franken abzielen, können dazu führen, dass bei den laufenden Ausgaben eher weniger und bei den Investitionen eher mehr gespart wird, was in einer längeren Betrachtung unklug ist. Diese Gefahr besteht bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Schuldenbremse weniger, da diese über die Erfolgsrechnung die laufenden Ausgaben und über die Finanzierungsrechnung die Investitionen separat adressiert.

Festlegung der Grenzwerte

Die Grenzwerte müssen so gesetzt werden, dass sie mit den üblichen Daten aus der Jahresrechnung einfach überprüfbar sind. Für die Regel sollen daher direkt Bilanzwerte verwendet werden: Der Bilanzüberschuss soll mindestens Fr. 70 Mio. betragen. Das erfordert, dass die Erfolgsrechnung langfristig ausgeglichen ist. Zudem dürfen die Nettoschulden höchstens Fr. 30 Mio. betragen. Die Finanzierungsrechnung ist daher ebenfalls langfristig ausgeglichen zu halten. Die beiden Zahlen basieren auf dem Pro-Kopf-Eigenkapital und der Pro-Kopf-Verschuldung im schweizerischen Durchschnitt. Bei rund 16'800 Einwohnerinnen und Einwohnern im Kanton Appenzell I.Rh. würde bei einer direkten Übertragung der schweizerischen Durchschnittswerte sowohl beim Bilanzüberschuss als auch bei den Nettoschulden ein Grenzwert von Fr. 50 Mio. resultieren. Für den Kanton sollen indessen ambitioniertere Ziele gesetzt werden, weshalb das Eigenkapital um 20 Mio. höher und die maximale Verschuldung um 20 Mio. tiefer angesetzt werden sollen.

Die vorgesehenen Grenzwerte von Fr. 70 Mio. beim Bilanzüberschuss und von Fr. 30 Mio. bei den Nettoschulden sind letztlich das Resultat einer Einschätzung. Sie beruhen auf der Auffassung, dass der Kanton so stark und im interkantonalen Vergleich so gut aufgestellt ist, dass er diese ambitionierten Ziele erreichen kann. Die Frage der Tragbarkeit von Schulden für den Kanton lässt sich aber nicht ein für alle Male abschliessend beantworten. Sie wird auch künftig wesentlich von der wirtschaftlichen Lage des Kantons, von den Ertragsmöglichkeiten und vom Investitionsdruck abhängen, Grössen, die auch politisch zu gewichten sind. Sie kann daher zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit der Zeit Entwicklungen eintreten, die eine Korrektur der Grenzwerte erforderlich machen. Derzeit und mit einer mittel- bis langfristigen Aussicht erscheint es aber richtig, die Grenzen beim Bilanzüberschuss mit Fr. 70 Mio. und jene bei den Nettoschulden mit Fr. 30 Mio. zu setzen.

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.

Die Verankerung der beiden Grenzwerte soll in der Verordnung vorgenommen werden. Im Gesetz wird aber eine Bandbreite gesetzt, innerhalb welcher der Grosse Rat den Grenzwert festzulegen hat. Damit wird eine gesetzliche Steuerung vorgenommen, ohne dem Grossen Rat die Möglichkeit für Korrekturen zu nehmen, die sich im Verlauf der Zeit aufdrängen können. Zwar sollen die Grenzwerte, um Wirkung zu entfalten, mit einem möglichst langfristigen Horizont gesetzt werden. Sie können aber letztlich nicht unabhängig von äusseren Einflüssen und Entwicklungen festgelegt werden. Infolge von Teuerung oder der strukturellen Entwicklung des Kantons kann sich – unter Umständen relativ rasch - ein zwingender Korrekturbedarf ergeben. Diese Änderungen können Anlass für Massnahmen zur Verschärfung der Grenzwerte oder aber zu deren Lockerung sein. Es erscheint daher gerechtfertigt, die Werte innerhalb einer gewissen Bandbreite durch den Grossen Rat festlegen zu lassen. Der gesetzliche Rahmen für den minimalen Bilanzüberschuss soll mit Fr. 65 Mio. bis Fr. 75 Mio. festgelegt werden, jener für die Nettoschulden mit Fr. 25 Mio. bis Fr. 35 Mio.

Die Grenzwerte sind selbstverständlich keine Zielwerte. Die Rechnung des Kantons ist im Gegenteil so zu halten, dass zu den Grenzwerten stets ein möglichst grosser Abstand besteht, damit möglichst nie Sanktionen ergriffen werden müssen.

Ausnahmen

Es kann vorkommen, dass unvorhersehbare, ausserordentliche Ereignisse die Einnahmen heftig schmälern oder grosse Zusatzausgaben erfordern und gleichzeitig eine strikte Einhaltung der Regeln zum Nachteil des Kantons wäre. Als Beispiele seien eine grosse Naturkatastrophe oder eine Pandemie mit grossen Folgeeffekten genannt. In einer solchen Situation kann es politisch klug sein, die Vorgaberegeln vorübergehend auszusetzen. Die Beispiele zeigen aber, dass

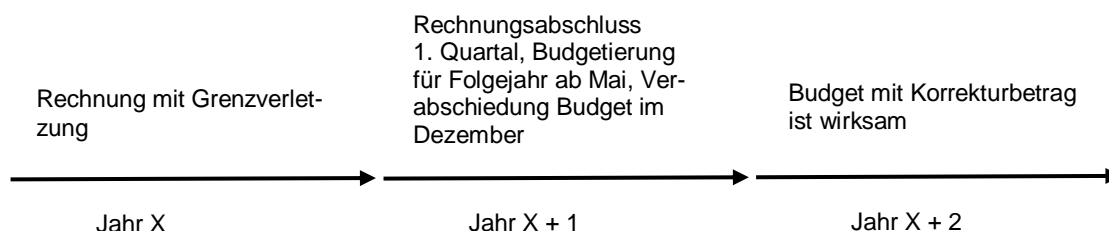
eine solche Ausnahmesituation nur mit grösster Zurückhaltung angenommen werden darf. Ein Abweichen von den gesetzten Grenzen soll eine absolute Ausnahme sein, die nur bei unvorhersehbaren Entwicklungen oder gravierenden Ereignissen angeordnet werden darf.

Für Abweichungen wird im Grossen Rat ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln aller Mitglieder verlangt. Zusammen mit dem Entscheid für eine Abweichung hat der Grosse Rat einen verbindlichen Weg festzulegen, wie die Werte wieder in den ordentlichen Bereich des Bilanzüberschusses oder der Nettoschulden geführt werden. Dieser Punkt wird in der Verordnung geregelt, wo auch die Grenzwerte festgelegt sind.

Massnahmen

Werden die gesetzten Grenzwerte verletzt, muss der Betrag, den die Grenzüberschreitung ausmacht, zeitnah kompensiert werden. Die Differenz zwischen Bruttoüberschuss oder Nettoschulden zum jeweils überschrittenen Grenzwert soll spätestens dem übernächsten Budget belastet werden.

Die Vorgabe, dass die Korrektur im übernächsten Budget zu berücksichtigen ist und nicht bereits im Budget des Folgejahrs, hängt damit zusammen, dass der Rechnungsabschluss für ein bestimmtes Jahr erst im ersten Quartal des Folgejahres feststeht. Erst dann wird überhaupt klar, welcher Korrekturbetrag im kommenden Budget eingestellt werden muss. Das Budget, in welchem dieser Betrag dann tatsächlich berücksichtigt werden kann, ist jenes, das im Jahr des Rechnungsabschlusses erstellt wird und dann für das nächste Jahr gilt. Zwischen dem Jahr, dessen Rechnung zu einer Korrektur Anlass gibt, und dem Jahr, für welches das korrigierte Budget gilt, besteht also ablaufbedingt eine zeitliche Differenz von einem Jahr. Dies zeigt auch das nachfolgende Schema:



Weil die Budgets gemäss der vorgesehenen Regelung in der Finanzhaushaltsverordnung in jedem Fall so zu gestalten sind, dass die Grenzwerte einhalten sind, ergibt sich mit dieser Massnahme eine rasche Korrektur, die sich auch in der Rechnung auswirken wird. Sollte sich die Korrektur in der Rechnung ungenügend auswirken, muss im Budget erneut ein Kompensationsbetrag eingestellt werden.

Die Massnahme der Kompensation ist im politischen Prozess jedoch nicht primär als Strafe zu sehen, sondern als Anreiz, in guten Zeiten genügend Puffer zu schaffen, damit diese Sanktionsregel nie zum Tragen kommt.

Art. 41 Ausgaben der öffentlichen Hand

Die Bestimmungen über die Ausgaben, die Kredite und Gebühren gelten sowohl für den Kanton als auch für die Bezirke und Gemeinden.

Einnahmen und Ausgaben sind finanzrechtlich zentrale Begriffe. Alle Einnahmen des Staates bilden nach allgemein anerkannten Grundsätzen des schweizerischen Finanzrechts zunächst

allgemeine Staatsmittel, über die für beliebige Ausgabenzwecke verfügt werden kann. Mit der Widmung der freien Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entsteht eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn.

Die Unterscheidung zwischen ungebundenen und gebundenen Ausgaben ist zentral für wichtige Fragen des Finanzrechts, insbesondere für die Bestimmung der Zuständigkeit für einen Kreditbeschluss. Der Entscheid, ob eine Ausgabe ungebunden oder gebunden ist, ist immer im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich nur eine generelle Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützt. Gemäss dieser gilt eine Ausgabe als gebunden und damit nicht als referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben ist oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf wesentlichen Modalitäten eines Geschäfts, insbesondere die Notwendigkeit oder den Umfang, in Einzelfällen auch der Zeitpunkt der Ausgabe, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine ungebundene Ausgabe anzunehmen.

Die Kantone geniessen allerdings bei der Regelung ihrer eigenen Finanzzuständigkeiten einen weiten Gestaltungsspielraum. Sie sind grundsätzlich frei, diese Fragen in ihrer Gesetzgebung eigenständig zu beantworten.

Die Regelungen nach Art. 41 geben die heutige Praxis im Kanton wieder.

Art. 42 Ausgabenhöhe

Mit dem Antrag an den Grossen Rat oder die Landsgemeinde, einen Kredit zu bewilligen, hat die Standeskommission die notwendigen Erläuterungen zu geben, damit die Beschlussfassung unter Abwägung der relevanten Gesichtspunkte erfolgen kann. Der Kredit sollte aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen bemessen werden. Mit fachmännischen Regeln sind allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Fachvereinigungen gemeint.

Für die Bestimmung der Ausgabenhöhe kommt es letzten Endes auf die effektiven Nettokosten an. Ins Budget sind aber alle Verpflichtungskredite brutto als Aufwand oder Investitionsausgabe einzustellen. Allfällige Einnahmen von Dritten, beispielsweise Bundesbeiträge für ein Strassenbauvorhaben, sind separat zu verbuchen.

Art. 43 Verpflichtungskredit

Die Verpflichtungskredite können die Form eines Objektkredits oder eines Rahmenkredits haben. Objektkredite betreffen Einzelvorhaben, die wegen ihrer Grösse eine besondere Beschlussfassung bedingen. Solche Vorhaben sind gegenüber der zuständigen Kreditinstanz, also dem Grossen Rat oder der Landsgemeinde, besonders zu begründen, was in einer Einzelvorlage geschehen soll.

Die zweite Form des Verpflichtungskredits ist der Rahmenkredit. Mit dem Rahmenkredit wird die vollziehende Behörde ermächtigt, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben oder für einen mehrgliedrigen Prozess (z.B. Planung, Projektausarbeitung und Bau) bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Der Rahmenkredit bezieht sich normalerweise auf eine Zeitspanne, die über das Budgetjahr hinausgeht.

Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist unter Vorbehalt von Art. 44 ein Zusatzkredit anzufordern, sobald klar ist, dass der Kredit überschritten wird. Dadurch soll verhindert werden, dass

bedeutende Verpflichtungen ohne Kreditbewilligung eingegangen werden.

Art. 44 Kreditbeschluss

Bei kleineren Überschreitungen soll im Voraus auf den bürokratischen Aufwand eines Zusatzkredits verzichtet werden können. Der Kreditbeschluss kann deshalb mit einer entsprechenden Klausel versehen werden. In der heutigen Praxis wird meist eine Kostenüberschreitung um maximal 10 Prozent festgelegt. Eine weitere Überschreitungserlaubnis ist möglich für teuerungsbedingte Mehrkosten.

Die Ermächtigung für unvorhergesehene Ausgaben sowie die Teuerungsklausel müssen im Kreditbeschluss ausgewiesen sein. Bei den unvorhergesehenen Ausgaben ist eine betragsmässige oder prozentuale Begrenzung anzugeben. Wird die Teuerungsklausel nicht weiter spezifiziert, ist davon auszugehen, dass mit ihr die allgemeine Teuerung gemeint ist und nicht die spezifische Bauteuerung, die beträchtlich abweichen kann. Möchte man auf die Bauteuerung referenzieren, muss dies ausdrücklich so festgehalten werden. Fehlt im Beschluss die Angabe des massgeblichen Indexstandes der Teuerung, ist auf den Stand zum Zeitpunkt des Kreditbeschlusses abzustellen.

Art. 45 Gebühren

In Abs. 1 bis 3 werden die Grundsätze für die Gebührenerhebung dargelegt. Sie gelten sowohl für den Kanton als auch für die Bezirke und Gemeinden.

In Abs. 1 wird der rechtliche Grundsatz für die Gebührenerhebung übernommen, wie er in der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts immer wieder bestätigt wurde. Als gesetzliche Grundlage, in welcher die Grundsätze der Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen festgelegt werden können, gilt auch die heutige Gebührenverordnung des Grossen Rates.

Die klassischen Typen für die Gebührenerhebung werden in Abs. 2 aufgezählt. Die Aufzählung ist allerdings nicht abschliessend.

Eine Gebührenpflicht von Privaten fällt in erster Linie in Betracht, wenn von diesen eine Leistung bezogen oder verursacht wird. Abs. 3 nennt hierfür die Hauptanwendungsfälle.

Bereits heute ist für die Regelung von Gebühren der kantonale Verwaltung der Grosse Rat zuständig. In verschiedenen Fällen enthalten aber auch Gesetze Festlegungen für Gebühren. Wo die Verwaltung den Vollzug von Bundesrecht besorgt, bestehen zudem verschiedene Bundesvorgaben zur Gebührenerhebung. Im Gegensatz zu den kantonalen Gesetzen muss der Bundesvorbehalt in Art. 45 nicht aufgeführt werden, da er generell gilt.

Das heutige Gebührensystem für die Verwaltung beruht im Wesentlichen auf der Festlegung von Rahmen. Die Bezeichnung der genauen Beträge, die eigentliche Tarifierung, wird durch die Standeskommission vorgenommen. Dieses System ist künftig weiterhin möglich und soll so fortgeführt werden.

Bezirke und Gemeinden sollten für die Erhebung eigener Gebühren, die ein grösseres Ausmass annehmen, eine Rechtsgrundlage in ihren Reglementen prüfen. Die Detailausgestaltung kann gestützt darauf den obersten Vollzugsbehörden überlassen werden.

Art. 46 Staatshaftung

Die Grundlage für die Staatshaftung des Kantons, der Bezirke und Gemeinden ist in Art. 69 nKV geregelt. In Art. 46 Abs. 1 wird ausgeführt, was unter den Organen und Angestellten, die in der Verfassungsbestimmung genannt werden, gemeint ist.

Im Falle von Angestellten kommt es nicht darauf an, ob es um eine voll- oder eine teilzeitliche Tätigkeit geht. Eine allfällige Befristung spielt ebenso wenig eine Rolle. Auch zugezogenes Temporärpersonal fällt in den Geltungsbereich. Die Staatshaftung gilt sodann für alle Angestelltenkategorien, von der Amtsleitung über die Sachbearbeitung bis zum Aushilfspersonal. Umfasst sind auch die Schulen und ihr Personal. Ausgenommen von der Staatshaftung sind demgegenüber die selbständigen Anstalten und ihre Organe und Angestellten (siehe Art. 47 Abs. 1). Für sie ist die Frage der Haftung für Drittschäden gemäss den für sie geltenden Regelungen beurteilt werden.

Einen Spezialfall bilden die Beauftragten. Bei ihnen spielt das Element der amtlichen Tätigkeit eine besondere Rolle. Hat eine durch die öffentliche Hand beauftragte Person einen amtlichen Auftrag, beispielsweise die oder der kantonale Datenschutzbeauftragte oder die kantonale Geometerin oder der kantonale Geometer, und wird in Wahrnehmung dieser amtlichen Tätigkeit bei Dritten eine widerrechtliche Schädigung verursacht, ist ein Staatshaftungsfall anzunehmen. Nimmt demgegenüber ein Unternehmen für den Staat eine Installationsarbeit in einem Verwaltungsgebäude vor und beschädigt der ausführende Arbeiter beim Entladen seines Fahrzeugs das Auto eines unbeteiligten Dritten, liegt keine amtliche Tätigkeit vor, und die Staatshaftung greift nicht.

Eine besondere Position bei den Beauftragten kommt den Fachärztinnen und -ärzte zu, die selbständig erwerbend oder von Drittunternehmen angestellt sind, ihre medizinische Leistung aber am Kantonalen Gesundheitszentrum Appenzell erbringen. Sie nehmen ihre medizinische Tätigkeit in den Räumen des Gesundheitszentrums in grosser Selbständigkeit wahr. Die individuellen Behandlungsverträge werden in diesen Fällen direkt zwischen der Patientin oder dem Patienten und den selbständig erwerbenden Ärztinnen und Ärzten oder den Drittunternehmen abgeschlossen. Diese Ärztinnen und Ärzte sind am Gesundheitszentrum in eigenem Namen und auf eigene Rechnung tätig. Im Regelfall besteht daher für sie keine Staatshaftung, sodass eine ärztliche Haftung direkt zwischen der betroffenen Person und dem Drittunternehmen oder der Ärztin und dem Arzt abzuwickeln wäre.

Anders dürfte der Auftrag einer Schulärztin oder eines Schularztes zu beurteilen sein. Für diese legt der Kanton den Inhalt und Umfang der schulärztlichen Untersuchungen fest (Art. 4 Abs. 1 Verordnung über die gesundheitlichen Dienste in den Schulen, VGD, GS 411.510). Sie haben einen staatlichen Auftrag für eine bestimmte Tätigkeit. Die Entschädigung für den Aufwand der Schulärztinnen und Schulärzte wird vollständig durch die öffentliche Hand geleistet. Die Schulärztinnen und Schulärzte unterstehen für diese spezifische Tätigkeit wohl der Staatshaftung. Wiederum anders verhält es sich, wenn gestützt auf Art. 16 VGD anstelle einer schulärztlichen Untersuchung ein Gutschein für eine privatärztliche Untersuchung abgegeben wird. In diesen Fällen steht die Ärztin oder der Arzt, welche den Untersuch durchführen, in keinem Auftragsverhältnis mit der öffentlichen Hand. Sie unterliegen daher auch nicht der Staatshaftung. Der abgegebene Gutschein ist nicht als Auftrag der öffentlichen Hand zu qualifizieren, sondern als blosses Versprechen für eine Zahlung.

Die Haftung gilt nicht nur für Angestellte und Beauftragte, sondern auch für die Behörden und eingesetzte Kommissionen. Umfasst sind alle Behörden, einschliesslich der Gerichte, des Grossen Rates und der Standeskommission. Als Behörde gelten auch Einzelfunktionärinnen und -

funktionäre wie die Vermittlerin und der Vermittler. Soweit Behörden- oder Kommissionsmitglieder als Einzelpersonen, die vom Gremium oder einem Reglement hierfür beauftragt oder delegiert wurden, amtliche Verrichtungen vornehmen, fällt ebenfalls eine Staatshaftung in Betracht.

Wird ein Dritter durch ein Organ oder einen Angestellten im Sinne des Staatshaftungsrechts geschädigt, ist die Entschädigung direkt gegenüber dem verantwortlichen Gemeinwesen geltend zu machen. Da es sich beim Anspruch aus Staatshaftung um einen öffentlich-rechtlichen Entschädigungsanspruch handelt (siehe Art. 46 Abs. 4 SOG), ist er nach Art. 30 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 25. April 2010 (VerwGG, GS 173.400) im direkten Klageverfahren geltend zu machen. Der Haftungsanspruch richtet sich einzig gegen das Gemeinwesen, nicht gegen die fehlbaren Organe oder Angestellten (siehe Art. 46 Abs. 3). Damit soll dieser Personenkreis von Entschädigungsverfahren entlastet werden.

Eine Ausnahme beim Rechtsweg ergibt sich in Bereichen, in denen das Bundesgericht eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit auf dem Weg einer zivilrechtlichen Beschwerde beurteilt (Art. 72 Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). Für diese Fälle sollen die obersten Verwaltungsbehörden der Gemeinwesen mittels Verfügung befinden. Diese kann im Anschluss an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Siehe dazu die entsprechenden Erläuterungen zu Art. 60 SOG.

Indem der Staat für fehlbare Organe und Angestellte einen Schaden Dritter deckt, wird letztlich auch er geschädigt. Dies gilt selbst dann, wenn er für solche Fälle versichert ist. Wenn die Schädigung der Dritten mindestens grobfahrlässig verursacht wurde, kann der Staat auf die fehlbare Person Rückgriff nehmen. Auf eine Haftung bei leichter Fahrlässigkeit wird wie im bisherigen Recht verzichtet. Darüber, ob und in welchem Umfang ein solcher interner Rückgriff tatsächlich vorgenommen wird, entscheidet die oberste Vollzugsbehörde des jeweiligen Gemeinwesens oder das oberste Anstaltsorgan.

Die Regelung von Art. 46 Abs. 2 gilt allerdings nicht nur für Reflexschäden des Staats bei Drittschädigungen, sondern auch bei einer direkten Schädigung des Staats. Bei solchen Schäden wird ebenfalls auf eine Erstattung des Schadenersatzes verzichtet, wenn sie lediglich leicht fahrlässig verursacht wurden.

Für eine allfällige Rückforderung des Staates gegenüber fehlbaren Organen und Angestellten gilt das allgemeine Haftungsrecht gemäss dem Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220), was in Abs. 2 ausdrücklich festgehalten wird.

Art. 47 Ergänzende Regelung

Neben den selbständigen Anstalten gilt die Staatshaftung auch nicht für die Korporationen und die Flurgenossenschaften, da es sich bei den dortigen Organen und allfälligen Angestellten nicht um solche des Kantons, eines Bezirks oder einer Gemeinde handelt.

Nach Art. 61 OR können die Kantone über die Pflicht von öffentlichen Beamten oder Angestellten, den Schaden, den sie in Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen verursachen, zu ersetzen oder Genugtuung zu leisten, auf dem Wege der Gesetzgebung abweichende Bestimmungen zu den Haftpflichtregelungen des Obligationenrechts aufstellen; für gewerbliche Verrichtungen können jedoch die Bestimmungen des zweiten Abschnitts über die Entstehung einer Verpflichtung durch unerlaubte Handlung nicht geändert werden. Soweit die Kantone also eine Staatshaftung für ihre Organe und Angestellten erlassen, gehen diese Bestimmungen dem allgemeinen Haftpflichtrecht des Bundes vor. Wo keine kantonale Regelung besteht, gelten die Regelungen gemäss Obligationenrecht.

Art. 47 Abs. 2 hält fest, dass dort, wo eine gewerbliche Leistung erbracht wird, keine amtliche Tätigkeit vorliegt und demgemäss auch keine Staatshaftung greifen kann. Eine gewerbliche Verrichtung ist anzunehmen, wenn die öffentliche Hand eine Leistung in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen und Anbietern vornimmt. Vermietet ein Gemeinwesen beispielsweise eine Liegenschaft an Private, haftet es diesen gegenüber für Schäden, welcher durch Angestellte verursacht wurden, in gleicher Weise, wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist. In Betracht fällt in erster Linie eine Haftung aus dem Mietvertrag.

Das Staatshaftungsrecht im Kanton Appenzell I.Rh. regelt lediglich die grundsätzlichen Punkte für Drittschäden der öffentlichen Organe und Angestellten. Das bedeutet, dass für wichtige Haftpflichtfragen, wie die Festsetzung eines Schadens, die Bestimmung des Schadenersatzes, die Berücksichtigung von Herabsetzungsgründen oder von Besonderheiten (z.B. Tötungsfolgen, Körperverletzungen oder Persönlichkeitsverletzungen), die Haftung bei mehreren Verursachenden oder bei verschiedenen Rechtsgründen und insbesondere auch die Verjährung die Regelungen des Obligationenrechts gemäss dem zweiten Abschnitt, Verpflichtung durch unerlaubte Handlung, anzuwenden sind.

Für bestimmte Verrichtungen enthält das Bundesrecht spezielle Regelungen zur Staatshaftung. Dies gilt etwa für Schädigungen, die durch eine fehlerhafte Grundbuchführung entstehen. Diesbezüglich hält Art. 955 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) unmissverständlich fest, dass die Kantone für allen Schaden verantwortlich sind, der aus der Führung des Grundbuchs entsteht. Die Kantone haben ein Rückgriffsrecht auf die Beamten und Angestellten der Grundbuchverwaltung sowie die Organe der unmittelbaren Aufsicht, denen ein Verschulden zur Last fällt. Solche Sonderbestimmungen gehen dem kantonalen Recht vor.

8. Rechtsetzung

Art. 48 Zuständigkeit und Inkraftsetzung

Nach Art. 24 nKV sind die für die Rechtsetzung legitimierten Organe die Landsgemeinde, der Grosse Rat, die Standeskommission und die in der Gesetzgebung dafür bestimmten Organe. Das ist beispielsweise die Landesschulkommission, welche in Schulsachen recht weitreichende Befugnisse hat. In den Bezirken und Gemeinden sind die Stimmberechtigten und die Räte die Rechtsetzungsorgane.

Für untergeordnete oder interne Erlasse kann die Rechtsetzungsbefugnis weiterdelegiert werden. Die Delegation muss aber in einem ordentlichen Erlass enthalten sein und den Rechtsetzungsbereich klar abgegrenzt festhalten.

Recht darf grundsätzlich erst nach der Publikation angewandt werden. In der Praxis kann es indessen trotz sorgfältiger und umsichtiger Planung zu Fällen kommen, in denen Erlasse rückwirkend in Kraft gesetzt werden müssen, um Lücken zu vermeiden. Eine rückwirkende Inkraftsetzung kann allerdings nicht einfach frei angeordnet werden, sondern ist nur in besonderen Fällen möglich. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf sie nur ausnahmsweise und unter folgenden kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen vorgenommen werden:

- Sie muss ausdrücklich angeordnet sein,
- muss zeitlich mässig sein,
- ist nur zulässig, wenn sie durch triftige Gründe gerechtfertigt ist,

- und darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte beinhalten.

Abs. 3 hält dementsprechend fest, dass eine Rückwirkung nur ausnahmsweise und in besonderen Fällen möglich ist. Damit sind die einschränkenden Bedingungen gemäss Rechtsprechung gemeint.

Art. 49 Vernehmlassungsverfahren

Mit Abs. 1 wird die bereits in Art. 26 Abs. 1 nKV enthaltene Vorgabe, dass wesentliche Gesetzgebungsverfahren einer Vernehmlassung zu unterziehen sind, konkretisiert. Einer Vernehmlassung zu unterziehen sind Erlasse mit erheblichen Aussenwirkungen und entsprechende Gesetzesänderungen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn mit Vorlagen bisherige individuelle Rechte wegfallen oder eingeschränkt werden und wenn neue oder verschärfte Pflichten zur Diskussion stehen.

Grundsätzlich sind Vernehmlassungsverfahren offen durchzuführen. Beschränken sich jedoch die Auswirkungen einer Vorlage auf einen bestimmten Kreis, kann man die Vernehmlassung auf diesen beschränken. Handelt es sich allerdings um ein Geschäft des Grossen Rates oder der Landsgemeinde, empfiehlt es sich im Allgemeinen selbst bei solchen Geschäften, ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Ein Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren ist angezeigt, wenn es sich um einfache Formalien ohne nennenswerte Aussenwirkungen handelt. Beispiele dafür sind Gesetzesvorlagen, die sich auf die formale Nachführung beschränken. Verzichtet die Standeskommission im Falle eines Grossrats- oder Landsgemeindegeschäfts auf eine Vernehmlassung und ist der Grosse Rat damit nicht einverstanden, kann er immer noch eine Rückweisung beschliessen und ein Vernehmlassungsverfahren verlangen.

Im Falle einer schriftlichen Vernehmlassung sind neben der Vorlage auch die erforderlichen Erläuterungen in Schriftform zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse der Befragung sind ebenfalls schriftlich zusammenzufassen. Die Durchführung einer elektronischen Vernehmlassung gilt als schriftliches Verfahren.

Für die Bezirke und Gemeinden besteht keine Vorschrift, dass sie über erhebliche Änderungen an ihren Reglementen schriftliche Vernehmlassungsverfahren durchführen müssen. Sie können die interessierten Kreise in anderer Weise einbeziehen (siehe Art. 51).

Es gibt in der Gesetzgebung dringliche Fälle, in denen auf ein übliches Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden oder eine Verkürzung der Fristen vorgenommen werden muss. Verzichtet beispielsweise der Kanton auf eine schriftliche Vernehmlassung, ist zu prüfen, ob stattdessen eine konferenzielle Anhörung, eine Informationsveranstaltung oder eine andere geeignete Form des öffentlichen Einbezugs möglich sind.

Art. 50 Vernehmlassungen des Kantons

Der Kanton führt üblicherweise ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren durch. Die Vorlage und ein erläuternder Bericht werden den eingeladenen Kreisen elektronisch zugestellt und im Falle einer öffentlichen Vernehmlassung auf der Internetseite des Kantons zur Verfügung gestellt. Die Antworten können ebenfalls elektronisch vorgenommen werden. Im Regelfall wird für Stellungnahmen eine Frist von einem bis zwei Monaten eingeräumt. Bei dringlichen Geschäften

kann ausnahmsweise eine kürzere Frist gesetzt werden, bei grossen und komplexen Vorlagen sollte eine längere Frist gewährt werden.

Eingeladen zu öffentlichen Vernehmlassungen werden die aktiven politischen Verbände und Parteien mit Sitz im Kanton. Dass sie in Kantonsghremien aktiv sind, wird nicht verlangt. Häufig sind von Vorlagen die Bezirke oder die Gemeinden betroffen, vor allem mit Vollzugsbelangen. Sie werden in diesen Fällen ebenfalls zu den Vernehmlassungen eingeladen. Schliesslich gibt es noch Vorlagen, von denen bestimmte Interessensvertreter in erhöhtem Masse betroffen sind, beispielsweise national tätige Naturschutzvereine, wenn es um eine wesentliche Änderung im Bereich des Naturschutzes geht.

Im Falle eines schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens werden die Ergebnisse in einem Bericht zusammengefasst. Dieser wird im Regelfall im Internet zur öffentlichen Einsicht aufgeschaltet. Im Falle von Gesetzes- oder Verfassungsänderungen bilden die Berichte Teil der Grossratsvorlagen, die auf der Internetseite des Grossen Rates aufgeschaltet werden.

Art. 51 Vernehmlassungen der übrigen Körperschaften

Die Standeskommission hat schon bisher fast alle Rechtsetzungsvorhaben, die sie vorbereitet hat, in ein Vernehmlassungsverfahren gegeben. Diese Praxis soll weitergeführt werden. Künftig sollen aber auch die kommunalen Behörden ihre Erlasse einer öffentlichen Diskussion unterziehen, soweit mit dem Vorhaben wesentliche Änderungen verbunden sind oder sein können. Das bedeutet, dass künftig auch die Reglemente und Erlasse der kommunalen Behörden einer Vernehmlassung unterzogen werden müssen. Die Form des kommunalen Einbezugs interessierter Kreise kann aber vom üblichen kantonalen Vernehmlassungsverfahren abweichen. In etlichen Fällen werden zu den kommunalen Vorlagen schon heute Informationsabende durchgeführt, an denen die Stimmberechtigten ihre Haltung einbringen können. In anderen Fällen können die Behörden ein vereinfachtes schriftliches Verfahren durchführen. Die Vernehmlassung muss aber so durchgeführt werden, dass eine echte Beteiligung möglich ist.

9. Notrecht

Die Grundlagen für das Notrecht sind in Art. 25 nKV geregelt. Im Kapitel 9 des Staatsorganisationsgesetzes werden die Verfassungsvorgaben konkretisiert.

Art. 52 Notmassnahmen und -regelungen

Art. 25 nKV unterscheidet zwischen Notmassnahmen und Notregelungen. Als Notmassnahmen gelten Einzelfallanweisungen mit begrenztem Anwendungsbereich. Die Begrenzung kann sich auf einen Ort, einen Personenkreis oder eine Tätigkeit beziehen. Eine solche Massnahme kann beispielsweise ein Betretungsverbot für ein erdrutschgefährdetes Gebiet oder die Absperrung des fraglichen Areals sein. Sobald eine Massnahme aber einen generellen Charakter aufweist, indem sie sich für längere Zeit auf weite Teile des Kantons und auf das Leben aller Bewohnerinnen und Bewohner im Kanton auswirken, ist eine Notregelung zu erlassen. Sind Notregelungen nötig, können bis zu deren Inkrafttreten Notmassnahmen ergriffen werden.

Sowohl Notregelungen als auch Notmassnahmen dürfen nur ergriffen werden zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der öffentlichen Gesundheit oder zur Abwehr von Notständen und nicht wiederzugumachenden Schäden. Dies ergibt sich bereits aus Art. 25 nKV. In diesen Fällen sollen Massnahmen ergriffen werden können, auch wenn dafür keine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht. Sie können auch bestehendes Recht überlagern. Die Grundlage für solche Anordnungen bieten direkt Art. 25 nKV und Art. 52 ff. SOG.

Art. 53 Notzuständigkeit

Für Notregelungen, die im Kanton zu erlassen sind, ist einzig die Standeskommission zuständig. Dies gilt sowohl für Regelungen, welche den ganzen Kanton betreffen als auch den Fall, dass gewisse Regelungen nur einen Teil des Kantons betreffen. Auch inhaltlich liegt die Zuständigkeit ausschliesslich bei der Standeskommission. Bei allfälligen Notregelungen für den Schulbereich würde daher die übliche Zuständigkeit der Landesschulkommission und der Schulgemeinden hinter jener der Standeskommission zurücktreten.

Soweit das ordentliche Recht eine Regelung für den Erlass von Dringlichkeitsrecht enthält, handelt es sich nicht um Notrecht im Sinne von Art. 25 nKV. Die entsprechenden Zuständigkeiten gehen daher der Regelung gemäss Art. 53 Abs. 1 SOG vor.

Greift die Standeskommission mit Notregelungen in den Zuständigkeitsbereich von Bezirken oder Gemeinden ein, ist vor dem Erlass des Notrechts mit den jeweiligen Behörden Kontakt aufzunehmen und ihre Haltung einzuholen.

Wenn die Standeskommission in Notsituationen Regelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich erlässt, handelt es sich um ordentliches Recht. Diese Anordnungen bedürfen keiner Genehmigung durch den Grossen Rat. Eine solche Konstellation kann sich ergeben, wenn die Standeskommission im Rahmen von Notrecht die Arbeitszeiten in der kantonalen Verwaltung anpassen müsste. Sie ist für die Regelung dieses Bereichs generell zuständig und kann die üblichen Arbeitszeiten daher in ordentlicher Weise anpassen.

Gehen indessen die Notregelungen über den Zuständigkeitsbereich der Standeskommission hinaus, muss das Notrecht innert zwei Monaten seit dem Erlass dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden. Das Erfordernis der Genehmigung durch den Grossen Rat gilt auch für Regelungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bezirke und Gemeinden eingreifen. Als Erlassdatum gilt der Tag des Entscheids über das Notrecht, als rechtzeitig vorgelegt gelten Notregelungen dann, wenn das Genehmigungsgeschäft innerhalb von zwei Monate seit dem Erlass an den Grossen Rat überwiesen ist.

Der Genehmigungsvorbehalt durch den Grossen Rat bedeutet nicht, dass Notregelungen der Standeskommission nicht schon vorher in Kraft gesetzt werden können. Notregelungen werden naturgemäss sofort zur Anwendung gebracht werden müssen.

Notregelungen werden voraussichtlich meistens als Gesamtregelwerk für eine Problemsituation erlassen. Als Beispiel kann der Standeskommissionsbeschluss betreffend die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 14. April 2020 (StKB COVID-19, ausser Kraft) dienen. Solche Beschlüsse werden demgemäss sowohl Regelungen aus dem ordentlichen Zuständigkeitsbereich der Standeskommission und eigentliche Notregelungen enthalten. Sie sind dem Grossen Rat gesamthaft zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Grosse Rat hat dann aber in der Behandlung des Geschäfts zu berücksichtigen, dass er einen negativen oder einschränken- den Genehmigungsentscheid nicht mit einer ablehnenden Haltung gegen ordentlich gesetztes Recht der Standeskommission begründen könnte. Wenn also die Standeskommission in einem Notrechtserlass die Arbeitszeiten für das Verwaltungspersonal anpasst, kann der Grosse Rat nicht die Genehmigung verweigern, weil er mit diesen Zeiten nicht einverstanden ist.

Im Genehmigungsverfahren ist eine inhaltliche Änderung einzelner Bestimmungen oder von Teilen des Erlasses nicht möglich. Der Grosse Rat kann nur das Gesamtprodukt genehmigen oder ablehnen. Wird die Genehmigung nicht erteilt, gilt der Notrechtserlass grundsätzlich als

aufgehoben. Da eine unmittelbare Aufhebung situationsbedingt mit grossen Nachteilen verbunden sein kann, darf der Grosse Rat trotz grundsätzlicher Ablehnung noch eine Frist für den Ausstieg setzen. So kann er beschliessen, dass die Notregelungen oder ein Teil davon noch für eine gewisse Zeit gelten, damit die Standeskommission den Übergang in die neue Situation organisieren kann. Wird die Genehmigung erteilt, kann der Grosse Rat ebenfalls eine Befristung des Erlasses beschliessen, er kann die Genehmigung aber auch generell und zeitlich unbefristet erteilen. In unsicheren Situationen und bei unklaren Entwicklungen dürfte eine unbefristete Geltungsdauer im Vordergrund stehen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass solche Regelungen ungeachtet der äusseren Entwicklungen einfach unkontrolliert fortbestehen können. Die Standeskommission ist aufgrund des Verhältnismässigkeitsgebots gehalten, die Notwendigkeit von Notregelungen immer wieder zu überprüfen und muss diese bei einem Wegfall der Gefährdung umgehend aufheben.

Notmassnahmen werden von den örtlich und sachlich zuständigen Exekutiven angeordnet, in der Praxis wohl in erster Linie durch die Standeskommission oder die Bezirksräte. Zu beachten ist jedoch, dass für Katastrophen und weitere Gefahrensituationen bereits anderweitige gesetzliche Zuständigkeitsregelungen und Dispositive bestehen. So haben die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder die Feuerwehr für bestimmte Fälle die Befugnis, Sofortmassnahmen zu ergreifen. In diesen Fällen handeln die ermächtigten Organe vor Ort selbständig. Behördenentscheide sind in diesem Umfeld nur ergänzend oder für die Fortführung von Sofortmassnahmen erforderlich.

Wenn ein kantonales Interesse an einer einheitlichen oder koordinierten Anordnung von lokalen Massnahmen besteht, kann die Standeskommission das Erforderliche regeln. Dies hat sie beispielsweise gemacht, als in der Corona-Pandemie die Bezirksgemeinden verschoben werden mussten. Im Interesse eines einheitlichen Ablaufs des politischen Prozesses hat die Standeskommission den Durchführungszeitpunkt für die verschobenen Bezirksgemeinden einheitlich festgelegt.

Die Zuständigkeitsregelung für die Verschiebung einer Landsgemeinde auf einen neuen Zeitpunkt oder die Verlegung von Landsgemeindegeschäften an die Urne wird nicht im Staatsorganisationsgesetz vorgenommen, sondern ist im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vorgesehen. Dort soll dann auch die entsprechende Zuständigkeit der Behörden für Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen festgelegt werden.

Art. 54 Überführung in ordentliches Recht

Enthält ein Notrechtserlass Regelungen, die im ordentlichen Recht in der Form einer Verordnung oder eines Gesetzes erlassen werden müssten, ist im ordentlichen Recht eine Grundlage für die Regelungen zu schaffen. Es sind mit anderen Worten Verordnungs- oder Gesetzesregelungen zu schaffen, welche den Erlass der entsprechenden Notregelungen erlauben. Ist ausnahmsweise sogar eine Verfassungsänderung nötig, gilt das Verfahren für die Gesetzesanpassungen. Für Notrecht, das von der Standeskommission kompetenzmässig erlassen wird, sind keine gesetzgeberischen Vorkehren erforderlich.

Die Grundlagen im ordentlichen Recht sind umgehend zu schaffen. Wie viel Zeit dieser Vorgang beansprucht, hängt wesentlich von der Grösse und der Komplexität des Geschäfts ab. Geht es lediglich um eine singuläre Bestimmung mit klarem Inhalt, kann eine Vorlage sehr rasch zusammengestellt und behandelt werden. Geht es um ein ganzes Regelwerk, ist die Komplexität der Aufgabe massiv höher, sodass der Zeitbedarf für die Ausarbeitung einer Vorlage steigt.

Das Verfahren ist jedoch in jedem Fall so vorzunehmen, dass möglichst rasch ein Sachentscheid vorliegt. Je nach Situation kann daher auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet oder auf eine schnellere Alternative zurückgegriffen werden. Auch die Fristen für die Kommissionsarbeit des Grossen Rates oder für die Zustellung eines Landsgemeindemandats können gestrafft werden. Ob für die Behandlung eine Sondersession des Grossen Rates und am Schluss sogar eine ausserordentliche Landsgemeinde einberufen wird, obliegt dem Entscheid des Grossen Rates.

Die Standeskommission muss die Erforderlichkeit von Notrecht regelmässig überprüfen. Besteht keine Dringlichkeit mehr, hebt sie das Notrecht auf. Fällt die Aufhebung in die Zeit eines laufenden Überführungsprozesses in ordentliches Recht, endet dieser Prozess grundsätzlich. Der Grosse Rat kann aber entscheiden, dass das Gesetzgebungsverfahren fortgesetzt wird, wenn solche Notregelungen in einer späteren Phase oder generell in Zukunft erneut erlassen werden könnten.

Der Überführungsprozess endet bei Inhalten, die in eine Verordnung gehören, mit einem Entscheid des Grossen Rates. Bei Gesetzesinhalten und Verfassungsänderungen entscheidet die Landsgemeinde. Werden die erforderlichen Grundlagen im ordentlichen Recht angenommen, kann das Notrecht fortgeführt werden, solange dies notwendig ist. Werden die Vorlagen abgelehnt, fallen auch die entsprechenden Notregelungen dahin. Weist der Grosse Rat oder die Landsgemeinde ein Geschäft zurück, muss die Standeskommission die Notregelungen im Sinne des Rückweisungsantrags anpassen.

Bei einer Rückweisung ist das fragliche Geschäft, wie bereits die ursprüngliche Vorlage, umgehend wieder dem Grossen Rat und gegebenenfalls der Landsgemeinde zukommen zu lassen. Es gelten die gleichen Vorgaben und Regeln wie beim ursprünglichen Geschäft.

10. Publikationen

Das Kapitel regelt die Publikation nach kantonalem Recht. Die Publikationsvorschriften des Bundes gehen vor. Die Kantone sind davon insbesondere in Bereichen betroffen, in denen dem Bund die Regelungskompetenz zukommt und ihnen lediglich der Vollzug obliegt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde mehrfach gefordert, dass die Pflicht zur Bezeichnung eines physischen Publikationsorgans durch eine Wahlmöglichkeit zwischen einer physischen und einer elektronischen Publikation ersetzt wird. Dieses Anliegen wird aufgenommen, was allerdings dazu führt, dass das Kapitel erheblich angepasst werden muss und zusätzlich eine Publikationsverordnung zu schaffen ist. Darin werden insbesondere Rahmenbedingungen für elektronische Publikationsorgane festgelegt.

Art. 55 Amtliche Publikation

Die Bezeichnung des Publikationsorgans für die jeweilige Körperschaft obliegt der obersten Verwaltungsbehörde. Im Kanton legt also die Standeskommission das Publikationsorgan fest. Der Entscheid bindet sowohl die Verwaltung als auch die Gerichte und den Grossen Rat.

Das allgemeine Publikationsorgan des Kantons ist heute der Appenzeller Volksfreund. Für besondere Geschäfte nutzt der Kanton aber andere Organe. So publiziert der Kanton öffentliche Ausschreibungen zusätzlich zur Veröffentlichung im Appenzeller Volksfreund auf der elektronischen Plattform simap.ch. Die Bezirke und Gemeinden haben für sich ebenfalls Publikationsorgane bezeichnet.

Abs. 2 hält fest, dass die gesetzlich vorgesehenen Publikationen im dafür bestimmten Publikationsorgan veröffentlicht werden müssen. Im kantonalen Recht finden sich Publikationsvorschriften in verschiedenen Erlassen. Beispiele sind die Veröffentlichungen und Anzeigen im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen (Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014, VLG, GS 160.410, und Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017, GS 160.010) oder in Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 30. April 2000, VerwVG, GS 172.600, oder Verwaltungsgerichtsgesetz vom 25. April 2010, GS 173.400). Weiter enthält die neue Publikationsverordnung eine Aufzählung von Erlassen, die in der kantonalen Gesetzessammlung zu publizieren sind. Für die Bezirke und Gemeinden gilt diese Pflicht sinngemäss, wenn sie ihre Gesetzessammlung als amtliches Publikationsorgan für ihre Erlasse bezeichnet haben. Etliche weitere Publikationsfälle sind im Bundesrecht geregelt, beispielsweise für das Handelsregister, das Grundbuch, das Erbschaftswesen oder das Schulbetriebs- und Konkursrecht. Zu beachten ist dabei, dass diese Veröffentlichungen teilweise im kantonalen Publikationsorgan vorgenommen werden müssen, teilweise gibt der Bund aber auch ein anderes Organ vor, beispielsweise die Veröffentlichung bestimmter amtlicher Mitteilungen des Handelsregisters im Schweizerischen Handelsamtsblatt.

Über die obligatorisch zu veröffentlichenden Texte hinaus können gemäss Beschluss des für die Publikation verantwortlichen Organs weitere Inhalte veröffentlicht werden, beispielsweise Hinweise für vorübergehende Einschränkungen im Strassenverkehr oder die vorübergehende Schliessung von Anlagen wegen Unterhaltsarbeiten.

Die Publikation von langen Beschlüssen kann zusammenfassend vorgenommen werden. Damit wird namentlich dem Umstand Rechnung getragen, dass das heutige kantonale Publikationsorgan, der Appenzeller Volksfreund, nicht ein klassisches Amtsblatt ist, sondern eine Zeitung, die in Konkurrenz mit anderen Medien steht und daher mit abwechslungsreichen Inhalten aufwarten muss. Die Zusammenfassungen müssen aber die wesentlichen Punkte eines Beschlusses enthalten.

Bei amtlichen Beschlüssen, die sich nicht oder nur schlecht für eine Publikation eignen, etwa bei langen Beschlüssen in Tabellenform, kann ein kurzer Text mit einem Verweis auf eine öffentlich zugängliche Fundstelle für die vollständige Tabelle publiziert werden.

Die wichtigste Funktion der Publikation ist, dass die betreffenden Beschlüsse und Anzeigen mit der Veröffentlichung als allgemein bekannt gelten. Dies gilt sowohl für Publikationen im ordentlichen Organ, aber auch für Mitteilungen auf ausserordentlichen Publikationskanälen und für die Aufschaltung von Erlassen in elektronischen kantonalen Gesetzessammlungen, soweit diese als amtliches Publikationsorgan für Erlasse bezeichnet sind (siehe unten).

Art. 56 Publikation von Erlassen

Ein Spezialfall ist die Publikation von Erlassen. Wo eine elektronische Gesetzessammlung besteht, in welcher die vorgenommenen Änderungen anhand der chronologischen Sammlung nachvollzogen werden können, kann diese für die Publikation verwendet werden. Für kantonale Erlasse wird diese Form der öffentlichen Aufschaltung als amtliche Publikation bezeichnet. Für wesentliche Änderungen muss aber noch ergänzend eine kurze Mitteilung im physischen Publikationsorgan vorgenommen werden. Dies kann beispielsweise im Falle einer neuen Verordnung so vorgenommen werden, dass der Grosse Rat in seiner amtlichen Mitteilung, die nach jeder Session versandt wird, auf deren Erlass verweist.

Soweit die Bezirke und Gemeinden für ihrer Erlasse ein analoges Publikationssystem haben wie der Kanton, können sie für ihre Erlasse ebenfalls auf dieses System umstellen. Ansonsten müssen sie über neue Erlasse und Änderungen eine amtliche Mitteilung nach den Vorgaben von Art. 55 publizieren. Vorbehalten sind die Ausnahmefälle nach Art. 55 Abs. 2.

Art. 57 Wirkung der Erlasspublikation

Erlasse und Erlassänderungen, mit denen individuelle Verpflichtungen geschaffen oder verschärft werden, müssen amtlich publiziert oder angezeigt sein, damit die entsprechenden Bestimmungen angewandt werden können. Bei Erlassen des Kantons reichen hierzu das Aufschalten in der elektronischen Sammlung und eine summarische amtliche Mitteilung.

Von der Grundregel nach Abs. 1 ausgenommen sind insbesondere die Fälle, in denen gemäss den Vorgaben der Publikationsverordnung keine Veröffentlichung vorzunehmen ist und für Erlasse oder Änderungen mit einer Inkraftsetzung vor der Publikation. Es handelt sich um Beschlüsse, die bereits auf andere Weise bekannt sind, beispielsweise Beschlüsse, die an einer öffentlichen Versammlung verabschiedet wurden und über die bereits in der Tagespresse berichtet wurde. Auch Beschlüsse, die sich an einen begrenzten Adressatenkreis richten und die gegenüber diesen in geeigneter Weise bekannt gemacht wurden, müssen nicht amtlich publiziert werden. Sodann unterliegen Korrekturen von Schreibfehlern und anderer formeller Fehler ebenfalls nicht der Publikationspflicht.

Bei Erlassen, die rückwirkend in Kraft gesetzt werden, bezieht sich die Ausnahme von der Anwendung auf die Fälle, die sich vor der Publikation über die Verabschiedung der neuen Regelung ereignet haben.

11. Schlussbestimmungen

Art. 58 Ausführungsrecht

Schon heute bestehen verschiedene Erlasse, welche Einzelaspekte der Staatsorganisation regeln. Zu nennen sind hier insbesondere die Behördenverordnung (BehV) und die Personalverordnung (PeV) sowie das Geschäftsreglement der Standeskommission (GR StK). Es ist vorgesehen, diese Regelwerke bestehen zu lassen, unter Vornahme der Anpassungen, die aufgrund der Schaffung des Staatsorganisationsgesetzes notwendig sind. Einzig im Bereich des Finanzhaushalts ist eine vollständig neue Verordnung vorgesehen. Die entsprechenden Entwürfe werden dem Grossen Rat zusammen mit dem Staatsorganisationsgesetz und den weiteren Gesetzen unterbreitet und sollen nach Möglichkeit zusammen mit der neuen Verfassung und den neuen Gesetzen in Kraft treten.

Sollte sich im Verlauf der Zeit ein Bedarf für neues Ausführungsrecht zu den Gesetzen ergeben, obliegt diese Aufgabe grundsätzlich dem Grossen Rat. Wo aber die Standeskommission im Gesetz ausdrücklich mit einer Rechtsetzungsaufgabe betraut wird, ist sie für das Vollzugsrecht zuständig. Dies ist etwa bei der Rechnungslegung (Art. 39) und beim Notrecht (Art. 53) der Fall.

Die Standeskommission kann weiter das Erforderliche für die Verwaltung regeln, soweit nicht der Grosse Rat dafür zuständig ist. Bei den Zeichnungsberechtigungen in der Verwaltung hat der Grosse Rat bereits heute eine Grundregelung in der Departementsverordnung erlassen, und die Standeskommission regelt den Rest. Hinsichtlich der Zahlungsberechtigungen bestehen ebenfalls schon bisher Unterschriften- und Visalisten der Landesbuchhaltung. Die Standeskommission könnte hierzu aber auch eine generelle Regelung erlassen.

Für bestimmte Versände der Verwaltung ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie handschriftlich unterschrieben werden. Im Verwaltungsalltag gibt es indessen viele Schriftstücke, bei denen eine eigenhändige Unterschrift oder eine zertifizierte Signatur von keiner rechtlichen Bedeutung ist. Zu denken ist beispielsweise an Begleitschreiben, wenn man jemandem einen angeforderten Registerauszug schickt oder an Massenschreiben, mit denen man die Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartiers auf Einschränkungen wegen einer Baustelle aufmerksam machen möchte. Solchen Schreiben kommt im Regelfall kein Beweiswert zu. Sie können auch mit einer gescannten und einkopierten Unterschrift oder sogar ganz ohne Unterschrift versandt werden. Die Standeskommission soll für solche Zusendungen festlegen können, dass keine eigenhändige Unterschrift nötig ist. Sie wird dies voraussichtlich nicht einzelfallweise festlegen, sondern mittels Bezeichnung von Bereichen und Fallreihen tun.

Die Bezirke und Gemeinden legen die erforderlichen Regelungen für den Vollzug in ihren Bereich selbständig fest. Die Zuweisung der Zuständigkeit in diesen Körperschaften richtet sich nach der allgemeinen Regel, dass für wichtige organisatorische Festlegungen oder wesentliche Eingriffe in die individuellen Rechte und die Auferlegung von Pflichten die Stimmbevölkerung zuständig ist, für andere Regelungen, vor allem solche mit einem verstärkten Verwaltungsschaarakter, die obersten Vollzugsbehörden.

Art. 59 Übergangsrecht

Im Rahmen der Folgegesetzgebung werden auf der kantonalen Ebene die Erlasse so angepasst, dass sie mit der neuen Verfassung übereinstimmen. Auf der Stufe der Standeskommissionsbeschlüsse wird die gleiche Bereinigung noch vor der Inkraftsetzung von Verfassung und Folgegesetzgebung vorgenommen. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, dass die kantonalen Erlasse vereinzelt noch Bestimmungen enthalten, die im Widerspruch zur Verfassung und zur Folgegesetzgebung stehen. Diese Widersprüche sind innert dreier Jahre zu beseitigen. Die gleiche Frist zur Bereinigung gilt für Erlasse, die auf der Ebene der Bezirke und Gemeinden bestehen. Die kommunalen Behörden werden also nach dem Inkrafttreten der kantonalen Neuerungen ihre Erlasse überprüfen und gegebenenfalls anpassen müssen.

Analoges gilt für die Korporationen. Sie erhalten für ihre Statuten eine Bereinigungsfrist von fünf Jahren. Innert dieser Frist müssen sie die angepassten Statuten zur Genehmigung durch den Grossen Rat einreichen.

Die Vorbehalte nach Abs. 1 und 2 sind nicht so zu verstehen, dass bisherige, dem kantonalen Recht widersprechende Regelungen in kommunalen Erlassen oder in Statuten weiter anwendbar sind. Das übergeordnete kantonale Recht geht vor. Mit den Pflichten nach Abs. 1 und 2 sollen gegenüber dem jeweiligen Adressatenkreis wieder klare und verlässliche Verhältnisse geschaffen werden.

Für das kantonale Recht gilt es festzuhalten, dass die Ingress der Erlasse grundsätzlich nicht angepasst werden. Wenn dort also noch die Zuständigkeitsnormen der heutigen Verfassung angegeben sind, bleibt dies so. Die entsprechenden Erlasse wurden nämlich effektiv auf der Grundlage des heutigen Rechts verabschiedet. Erst im Fall einer Totalrevision oder von neuen Erlassen wird im Ingress die Grundlage gemäss der neuen Verfassung oder der neuen Gesetze genannt.

Ebenfalls keine Änderung wird vorgenommen an interkantonalen Vereinbarungen. Diese wurden vollständig nach bisherigem Recht abgeschlossen und dürften nur geändert werden, wenn alle Beteiligten dem zustimmen würden. Faktisch würde es sich dabei um eine Revision handeln. Es wird aber eine Fussnote mit einer Information über die geänderte Sachlage eingefügt.

Geändert werden hingegen materielle Verweise auf Bestimmungen, die mit der neuen Verfassung, den Gesetzen und Verordnungsanpassungen falsch geworden sind.

In Abs. 3 werden die Übergangsbestimmungen für Neuerungen gesetzt, die in der Kantonsverfassung und im Staatsorganisationsgesetz enthalten sind. Für die Regelung des Übergangs zu Änderungen in den drei weiteren Gesetzen wären dort die erforderlichen Bestimmungen vorzusehen.

Für den Übergang gilt die Grundregel, dass neues Recht sofort anzuwenden ist. Wenn daher das Amtsjahr der Standeskommission im Staatsorganisationsgesetz auf den 1. Juni bis 31. Mai gesetzt wird, läuft das Amtsjahr der Standeskommission bei einer Inkraftsetzung am 1. Januar 2028 nicht an der Landsgemeinde 2028, sondern erst am 31. Mai 2028 ab.

Für folgende Neuerungen werden besondere Regeln aufgestellt:

- Nach bisherigem Recht kompetenzmässig erlassene Gesetze, Verordnungen und Standeskommissionsbeschlüsse finden weiterhin Anwendung, auch wenn für sie oder für einzelne ihrer Bestimmungen nach neuem Recht ein anderes Organ zuständig wäre. Eine Bereinigung ist erst vorzunehmen, wenn sie revidiert oder durch neue Erlasse ersetzt werden.
- Unvereinbarkeiten, die erst mit der neuen Regelung in der Kantonsverfassung oder im Staatsorganisationsgesetz entstehen, müssen im Rahmen der nächsten ordentlichen Wahl bereinigt werden. Eine analoge Regelung ist auch im Gesetz über die politischen Rechte vorgesehen, wo ebenfalls Regelungen zur Unvereinbarkeit geplant sind. Ein weiteres Beispiel sind Kreditgesuche an die Landsgemeinde, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bereits überwiesen sind und Beträge zwischen Fr. 1 Mio. und Fr. 2 Mio. umfassen. Sie werden von der Landsgemeinde gemäss der altrechtlichen Zuständigkeitsordnung beurteilt und müssen nicht zurück an den Grossen Rat gegeben werden.
- Die Neuregelung der Staatshaftung bringt eine gewisse Ausweitung, beispielsweise für Beauftragte mit amtlichen Tätigkeiten. Für diese gilt die Staatshaftung erst im Falle einer Schadensverursachung nach dem Inkrafttreten der Neuregelung. Früher verursachte Schäden werden noch nach bisherigem Recht abgewickelt.
- Im Zug des Erlasses des Staatsorganisationsgesetzes ergeben sich auch einzelne Änderungen bei der Zuständigkeit. Für solche Fälle wird in einer Übergangsbestimmung festgehalten, dass bereits hängige oder laufende Verfahren noch nach alter Zuständigkeitsordnung und nach bisherigem Recht behandelt werden. Damit können insbesondere unnötige Wechsel und der damit verbundene administrative Aufwand vermieden werden.

Art. 60 Inkrafttreten

Wie schon im Zusammenhang mit der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung angekündigt, sollen die Verfassung und die Folgegesetze zusammen oder zumindest aufeinander abgestimmt in Kraft gesetzt werden. Für die Verfassung wurde der Grosse Rat mit der Inkraftsetzung beauftragt. Damit die geforderte zeitliche Abstimmung realisiert werden kann, soll der Grosse Rat auch für das Staatsorganisationsgesetz und die weiteren Gesetze die Inkraftsetzung festlegen.

5. Fremdänderungen

5.1 Verwaltungsverfahrensgesetz

Art. 9 Abs. 2 lit. a VerwVG

Ist die Standeskommission wegen Ausstands ihrer Mitglieder nicht beschlussfähig, werden nach Art. 9 Abs. 2 lit. a VerwVG Bezirkshauptleute zugezogen. Diese Regelung ist nicht vollständig, weil sie die Fälle nicht abdeckt, in denen jemand aus anderen Gründen bei einem Beschluss nicht mitwirken kann, beispielsweise wegen gesundheitlicher Probleme. Sodann ist sie unter dem Aspekt der Legitimität zweifelhaft, da die Hauptleute keine kantonal gewählten Amtspersonen sind.

Im Staatsorganisation wird die Beschlussfassung bei Abwesenheit von Mitgliedern oder bei einem Ausstand von Mitgliedern abschliessend in Art. 12 SOG geregelt. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Bezirkshauptleute für die Beratung zugezogen werden, nicht aber für Entscheide.

Die Ausnahmeregelung nach Art. 9 Abs. 2 lit. a VerwVG kann daher aufgehoben werden.

Art. 62 VerwVG

Nach Art. 30 Abs. 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VerwGG) sind Staatshaftungsfälle als öffentlich-rechtliche Ansprüche grundsätzlich direkt mit Klage beim Verwaltungsgericht anhängig zu machen. Eine Ausnahme ergibt sich indessen bei Ansprüchen aus Bereichen, in denen das Bundesgericht eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit auf dem Weg einer zivilrechtlichen Beschwerde beurteilt (Art. 72 Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). In verschiedenen Urteilen hat das Bundesgericht entschieden, dass in den Bereichen von Art. 72 Abs. 2 BGG in den Kantonen ein zweigliedriger Rechtsweg vorzusehen ist, wie er für Zivilverfahren bundesrechtlich vorgeschrieben ist (BGE 4A_655/2012, 4A_185/2013, 5A_200/2013, BGE 133 III 462; siehe auch Landsgemeindemandat 2014, S. 24 ff.). Als erste Instanz kann ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde eingesetzt werden, die zweite Instanz muss ein Gericht sein. Entwickelt wurde diese Rechtsprechung anhand von Verfahren mit angestellten Spitalärztinnen und -ärzten. Für Fälle, welche die Bereiche von Art. 72 Abs. 2 BGG betreffen, muss daher zusätzlich zum Kantonsgericht eine Vorinstanz bezeichnet werden. Für Kantonsangelegenheiten ist dafür schon heute die Standeskommission zuständig, indem sie in diesen Fällen eine Verfügung erlassen muss. An dieser Zuständigkeit wird festgehalten. Für die weiteren Gemeinwesen soll diese Aufgabe künftig die obersten Vollzugsbehörden und im Falle von Anstalten das oberste Organ wahrnehmen. Die entsprechende Regelung wird in Art. 62 VerwVG vorgenommen. Anzupassen ist aber auch Art. 30 VerwGG.

Bei den Ansprüchen aus öffentlich-rechtlichen Anstellungen, die heute nach Art. 62 VerwVG für den Kanton generell durch die Standeskommission beurteilt werden, wird eine Einschränkung vorgenommen. Die Zuständigkeit gilt nur noch für die Geltendmachung von Schadenersatz- oder Rückgriffsansprüchen im Innenverhältnis einer Anstellung. Hier soll die Standeskommission mittels Verfügung darüber befinden, ob ein solcher Anspruch geltend gemacht wird und in welchem Ausmass. Gleiches sollen die Bezirksräte, die Schulräte und die Feuerschaukommission für ihre Bereiche machen. Weggelassen wird demgegenüber die erstinstanzliche Zuständigkeit für die übrigen Ansprüche aus den öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen. Diesbezüglich verhält es sich so, dass die Standeskommission stets in eigener Sache entscheiden musste, was nicht glücklich ist. Solche Konstellationen sollten auf Bereiche beschränkt werden, in denen keine andere Lösung möglich ist. Bei arbeitsrechtlichen Forderungen ist ohne weiteres eine klageweise Geltendmachung beim Verwaltungsgericht möglich und zumutbar. In privatrechtlichen

Arbeitsverhältnissen müssen solche Ansprüche ebenfalls auf dem Klageweg geltend gemacht werden. Zudem verhält es sich so, dass der direkte Klageweg bis 2014 auch für öffentlich-rechtliche Forderungen des Kantons vorgesehen war und für die Bezirke und Gemeinden heute noch gilt.

5.2 Gerichtsorganisationsgesetz

Art. 10 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000)

Nach Art. 17 Abs. 2 nKV besteht eine persönliche Unvereinbarkeit, wenn die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsgerichts zu einem Mitglied der Standeskommission in einem Verhältnis stehen würde, welche eine Beteiligung beider Personen in der gleichen Behörde nach sich ziehen würde. Schon im Mandat zur neuen Verfassung wurde angekündigt, dass hinsichtlich der Unvereinbarkeit eines einfachen Mitglieds des Kantonsgerichts und eines Mitglieds der Standeskommission wegen verwandtschaftlicher oder partnerschaftlicher Nähe geplant ist.

Es wird vorgeschlagen, eine gesetzliche Norm zu schaffen, gemäss welcher in den genannten Fällen eine relative Unvereinbarkeit besteht. Steht jemand mit einem Mitglied der Standeskommission in einem engen verwandtschaftlichen oder partnerschaftlichen Verhältnis, soll er oder sie zwar ins Kantonsgericht gewählt werden können. Die Person darf aber nicht der verwaltungsgerichtlichen Abteilung zugeteilt werden, welche unter anderem für die Behandlung von Beschwerden gegen Standeskommissionsentscheide zuständig ist. Mit einer solchen Regelung kann beizeiten Klarheit geschaffen werden, ob jemand wählbar ist und was passiert, wenn die Wahl erfolgreich verläuft.

Wird jemand, die oder der mit einem Gerichtsmitglied in einem engen verwandtschaftlichen oder partnerschaftlichen Verhältnis steht, in die Standeskommission gewählt, besteht keine Unvereinbarkeit. Das Gerichtsmitglied muss aber fortan der zivil- und strafrechtlichen Abteilung zugeteilt werden.

Art. 15 GOG

In Art. 15 Abs. 2 GOG wird die Verschiebung des Amtsjahrs weg vom Landsgemeinderhythmus verankert. Wie für die Standeskommission soll das Amtsjahr des Kantonsgerichts am 1. Juni beginnen und am 31. Mai des Folgejahres enden.

5.3 Verwaltungsgerichtsgesetz

Art. 30 VerwGG

Die Bestimmung von Art. 30 Abs. 1 VerwGG wird im Sinne der zu Art. 62 VerwVG beschriebenen Änderungen angepasst.

5.4 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Das Kapitel «B.I. Körperschaften des kantonalen Rechts» mit den Art. 15 und 16 wird aufgehoben. Die darin enthaltenen Regelungen zur Entstehung der Korporationen, zu den Auswirkungen der kantonalen Anerkennung und zur Genehmigung der Statuten sind neu Teil des Staatsorganisationsgesetzes, konkret im Kapitel 6., Korporationen.

5.5 Übertretungsstrafgesetz

Art. 13 UeStG

Die Bestimmung enthält einen Verweis auf die Regelung der heutigen Verfassung zum Amtszwang. Die Formulierung ist entsprechend anzupassen. Diese Gelegenheit wird genutzt, um eine Präzisierung vorzunehmen: Wer zwar ein Amt annimmt, dieses dann aber nicht ausübt, soll in gleicher Weise bestraft werden, wie wenn das Amt nicht angenommen wird.

In Abs. 2 wird eine Anpassung an die Begrifflichkeit bei den Körperschaften vorgenommen. Statt von den Ortsbehörden und der Feuerschaugemeinde Appenzell wird neu von den Bezirken und Gemeinden gesprochen.

5.6 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung

Art. 19 EG StPO enthält im Zusammenhang mit der Kompetenz der Standeskommission für den Abschluss von Vollzugsvereinbarungen einen Verweis auf die bisherige Verfassung. Es wird eine Umformulierung vorgenommen. Eine materielle Änderung ergibt sich damit nicht.

Ein Bedarf für weitere Änderungen am Gesetz, beispielsweise die Option der Aufnahme einer Zuständigkeitsbestimmung für die Entbindung vom Amtsgeheimnis, wird im Rahmen einer separaten Überprüfung des Gesetzes abgeklärt.

5.7 Schulgesetz

Art. 65 SchG

Nach lit. e unterliegt der Erlass eines Schulgemeindereglements der Abstimmung an einer Schulgemeindeversammlung oder an der Urne, soweit dies notwendig erscheint. Nach Art. 32 SOG müssen sich die Schulgemeinden ein von den Stimmberechtigten zu erlassendes Reglement geben. Der letzte Halbsatz in Art. 65 lit. e SchG über die Notwendigkeit ist daher aufzuheben.

Art. 70 SchG

Gemäss Abs. 1 wählt die Standeskommission aus ihrer Mitte den Vorsteher des Erziehungsdepartements. Die Verteilung der Departemente wird neu in Art. 47 Abs. 2 nKV und Art. 11 SOG geregelt, sodass auf die zusätzliche Regelung in Art. 70 Abs. 1 verzichtet werden kann.

In Art. 70 Abs. 3 lit. a wird festgehalten, dass die Landesschulkommission im Genehmigungsprozess für die Schulreglemente ein Antragsrecht hat. Da heute die rechtliche Prüfung der Reglemente der Bezirke, der Gemeinden und der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften einheitlich durch den Rechtsdienst abgewickelt wird und die Ratskanzlei Antrag stellt, erweist es sich als systemwidrig, wenn für die Schulgemeinden die Landesschulkommission die antragstellende Behörde ist. Die Antragstellung soll künftig, wie bei den übrigen Körperschaften, über die Ratskanzlei laufen. Sollte sich ein Bedarf für die Abklärung einer bestimmten Frage zeigen, welche in den Zuständigkeitsbereich der Landesschulkommission fällt, kann dies im Rahmen des Genehmigungsprozesses nach wie vor gemacht werden. Die Landesschulkommission kann ihre Anliegen weiterhin anbringen.

Nach Art. 17 Abs. 1 nKV löst eine Scheidung die Unvereinbarkeit unter Ehegatten auf. Die gegenteilige Regelung in Art. 72 Abs. 2 SchG ist daher aufzuheben. Gleichzeitig ist festzuhalten,

dass auch die Unvereinbarkeit wegen Schwägerschaft wegfällt, wenn die dieses Verhältnis begründende Ehe aufgelöst ist. Personen in eingetragener Partnerschaft sind Ehegatten gleichgestellt.

5.8 Landsgemeindebeschluss betreffend Erteilung eines Kredits für den Erwerb von Grundstücken durch den Kanton (GS 900.300)

Art. 2 des Beschlusses enthält bezüglich der Überführung von Grundstücken aus dem Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen des Kantons einen Verweis auf die bisherige Verfassung. Es wird eine Neuformulierung ohne Verweis vorgenommen. Inhaltlich ergibt sich damit keine Änderung.

5.9 Gesetz über Flurgenossenschaften

Für das Gesetz über die Flurgenossenschaften vom 29. April 2007 (GS 913.000) wird die Abkürzung GFG eingeführt.

Art. 2

Die Bestimmung wird mit einer Regelung zur Aufsicht ergänzt. Sachlich erscheint es richtig, hierfür die Bezirke als zuständig zu bezeichnen, da sie bereits bei den Gründungen der Flurgenossenschaften eine wichtige Rolle spielen und damit die für die Aufsicht wichtige Sachkenntnis bereits besteht.

Art. 16

Gemäss Art. 16 Abs. 5 sind Personen, die in Organe der Flurgenossenschaft gewählt werden, verpflichtet, die entsprechende Funktion anzunehmen. Ähnlich wie in Art. 13 UeStG wird auch hier die Erweiterung eingefügt, dass die entsprechende Funktion auch effektiv ausgeübt werden muss.

5.10 Weitere Anpassungen

Gemäss Art. 15 nKV können neu nicht mehr nur Bezirke und Schulgemeinden untereinander fusionieren, sondern auch Kirchgemeinden. Dies hat Auswirkungen auf das Fusionsgesetz vom 29. April 2012 (FusG, GS 175.600) und 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.

6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Staatsorganisationsgesetzes einzutreten und dieses wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 2. Dezember 2025

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler