Appenzell Ausserrhoden

Arbeitsgruppe 3

Rechtsdienst

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

322 Regierungsrat

Version vom 19. September 2019 (vom Plenum beraten)

Der Regierungsrat ist die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons. Er erfüllt die Aufgaben, welche ihm durch die Verfassung (Art. 82 und Art. 86 ff. KV) und das Gesetz zugewiesen sind. Er leitet, plant und koordiniert das staatliche Handeln und trägt die politische Gesamtverantwortung. Er übt die ständige und systematische Aufsicht über die Verwaltung aus. Die kantonale Verwaltung sowie die unselbständigen kantonalen Betriebe unterstützen den Regierungsrat und erledigen die ihnen übertragenen Geschäfte.

Im Rahmen der Unterthemenblätter 3221, 3222 und 3223 werden ausgewählte Einzelfragen zum Abschnitt 8.3 „Der Regierungsrat“ (Art. 82 – 93 KV) behandelt. Das Themenblatt 3221 beschäftigt sich mit Einzelfragen rund um das Landammannamt (Art. 84 KV). Einer nähren Prüfung unterzogen werden dabei die Wahl, die Bezeichnung sowie die Amtsdauer des Landammanns. Im Themenblatt 3222 „Weiteres Regierungsrat“ werden sodann die Themen „Kollegial- und Departementalprinzip (Art. 91 KV)“, „weitere Befugnisse des Regierungsrates (Art. 89 KV)“, „Kommissionen (Art. 92 KV)“ sowie die „Wahl Regierungsrat“ näher geprüft. Das Themenblatt 3223 behandelt schliesslich Fragen zur kantonalen Verwaltung (Art. 93 KV).

Bei anderen Bestimmungen sieht die Arbeitsgruppe 3 in inhaltlicher Hinsicht keinen Handlungsbedarf. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass im Rahmen der Staatsleitungsreform, die von den Stimmberechtigten an der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 angenommen wurde, viele Regelungen zum Regierungsrat bereits behandelt wurden. Zu folgenden Artikeln macht die Arbeitsgruppe 3 daher keine inhaltlichen Änderungsvorschläge:

– Art. 82 KV: Die Bestimmung ist zwar seit der letzten Totalrevision – mit Ausnahme der Verankerung der Aufsichtspflicht über die Staatsanwaltschaft in Abs. 2 – unverändert geblieben, es ergibt sich allerdings trotzdem kein inhaltlicher Anpassungsbedarf, da sie die Stellung des Regierungsrates noch immer in zutreffender Weise zum Ausdruck bringt.
– Art. 83 KV: Anlässlich der Staatsleitungsreform wurde der Regierungsrat von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert und das Regierungsmandat vom Haupt- zum Vollamt aufgewertet. Neben der Ersetzung der bisherigen Altersbeschränkung durch eine Amtszeitbeschränkungen waren dies die zentralsten Änderungen in der Organisation des Regierungsrates, die anlässlich der Staatsleitungsreform vorgenommen wurden (vgl. Edikt zur kantonalen Volksabstimmung vom 18. Mai 2014, S. 4 f.). Weil die Änderungen erst vor wenigen Jahren von den Stimmberechtigten angenommen wurden, wird auf eine erneute Prüfung diese Bestimmung verzichtet.
– Art. 86 KV: Die Bestimmung wurde, abgesehen von einer kleiner Anpassung im Jahr 1997, nicht revidiert. Abgesehen von allfälligen Begrifflichkeiten (z.B. „Aufgaben- und Finanzplan“), die von der Redaktion geprüft werden können, ist jedoch kein Anpassungsbedarf ersichtlich.

– Art. 87 KV: Die Bestimmung erfuhr anlässlich der Staatsleitungsreform zwei Änderungen. Zum einen wurde die Vertragsschlusskompetenz in Abs. 2 gestrichen und in den neuen Art. 87bis KV überführt. Zum anderen wurden die Kompetenzen des Regierungsrates zum Erlass von Vollzugsbestimmungen massvoll ausgebaut. Art. 87 Abs. 5 KV ermächtigt den Regierungsrat seither, zum Vollzug übergeordneten Rechts die notwendigen Bestimmungen zu erlassen, soweit sich diese auf die Organisation und die Aufgaben der kantonalen Behörden beschränken (vgl. 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2013, Teilrevision der Kantonsverfassung, Reform der Staatsleitung, S. 24 f.). Ein weiterer Revisionsbedarf ist in Bezug auf Art. 87 KV derzeit nicht auszumachen.
– Art. 87bis KV: Lange Zeit fehlten in der Verfassung Bestimmungen über die Verfahren und die Zuständigkeiten bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen. Im Rahmen der Staatsleitungsreform wurde diese Lücke schliesslich geschlossen, wobei insbesondere auch die Rollen definiert wurden, die der Regierungsrat und der Kantonsrat in den Aussenbeziehungen wahrnehmen (vgl. Edikt zur kantonalen Volksabstimmung vom 18. Mai 2014, S. 4). Dazu wurde sowohl im Abschnitt „Regierungsrat“ als auch im Abschnitt „Kantonsrat“ eine neue Bestimmung geschaffen (vgl. Art. 87bis bzw. Art. 74bis KV). Es ist diesbezüglich kein Änderungsbedarf ersichtlich.
– Art. 88 KV: Im Rahmen des Themenblattes 313 (Referendum) bzw. des Unterthemenblattes 3133 (Finanzreferendum) hat die Arbeitsgruppe 3 betont, es seien keine Gründe erkennbar, welche eine Änderung der Grenzen der Finanzkompetenzen zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat (vgl. Art. 88 Abs. 2 bzw. Art. 76 KV) notwendig machen würden (vgl. Themenblatt 3133, Ziff. 4.3.5). Auch sonst ist bei dieser Bestimmung kein Handlungsbedarf ersichtlich.
– Art. 90 KV: Die Bestimmung wurde zwar seit der letzten Totalrevision nie geändert, ein inhaltlicher Änderungsbedarf ist aber trotzdem nicht auszumachen. Die Notwendigkeit, dem Regierungsrat die Kompetenz einzuräumen, in ausserordentlichen Lagen ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen zu dürfen, ist unbestritten und bedarf keiner weiteren Überprüfung.

3221 Landammann

Der Regierungsrat beauftragte die Verfassungskommission, das Wahlorgan für den Landammann zu prüfen. Im Zusammenhang mit diesem Auftrag erscheint es gerechtfertigt, allgemein auf das Landammannamt einzugehen.

1. Geltendes Recht

Die Grundzüge des Landammannamtes sind in Art. 84 KV geregelt. Gemäss dieser Bestimmung präsidiert der Landammann den Regierungsrat. Er oder sie leitet, plant und koordiniert die Arbeit des Regierungsrates.

Detaillierter wird das Landammannamt in Art. 17 ff. des Organisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12) geregelt. Nach Art. 17 OrG leitet und überwacht der Landammann die Geschäfte des Regierungsrates, sorgt für eine optimale Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung, bereitet die Verhandlungen des Regierungsrates vor, wacht darüber, dass die Aufsicht des Regierungsrates über die Kantonsverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird und schlichtet in strittigen Fragen. Er vertritt den Regierungsrat gegen aussen, sofern nichts anderes beschlossen wird.

Bei der letzten Totalrevision der Kantonsverfassung haben sich insbesondere an der Bezeichnung „Landammann“ Diskussionen entzündet. Die Verfassungskommission hatte in ihrem Vorentwurf noch die Bezeichnung Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident vorgeschlagen. Der Kantonsrat hat dann je-

doch beschlossen, die Bezeichnung „Landammannamt“ zu verwenden. Im OrG wird dagegen nicht die Bezeichnung Landammannamt verwendet, sondern Landammann. Eine Frau im Amt wird als „Frau Landammann“ bezeichnet (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 84 Rz. 1). Auch im Rahmen der Staatsleitungsreform kam die Bezeichnung des Landammanns im Kantonsrat nochmals kurz zur Sprache. Ein entsprechender Antrag eines Kantonsratsmitgliedes, bei der die Bezeichnung „Präsidium“ vorgeschlagen wurde, wurde dann aber in der 2. Lesung (Sitzung vom 24. Februar 2014) wieder zurückgezogen.

Der Landammann wird aus der Mitte der Mitglieder des Regierungsrates von den Stimmberechtigten gewählt (Art. 60 Abs. 3 lit. a KV). Die Stellvertretung des Landammanns wird dagegen vom Regierungsrat gewählt (Art. 9a OrG). Bei der Reform der Staatsleitung hatte der Regierungsrat ursprünglich vorgeschlagen, dass der Landammann durch den Regierungsrat gewählt wird. Im Kantonsrat stimmte dann jedoch an der 2. Lesung vom 24. Februar 2014 eine Mehrheit für die Beibehaltung der Volkswahl des Landammanns Die Wahl ins Landammannamt findet alle zwei Jahre statt. Nach Ablauf eine vollen Amtsdauer ist für eine Amtsdauer auszusetzen (Art. 84 Abs. 3 KV). Diese Bestimmung wurde von den Stimmberechtigten mit der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 18. Mai 2014 (Reform der Staatsleitung) angenommen. Zuvor betrug die Amtsdauer des Landammanns vier Jahre. Begründet wurde die Verkürzung mit den Zusatzbelastungen, die das Amt neben den Aufgaben als Mitglied des Regierungsrates mit sich bringt (Edikt zur kantonalen Volksabstimmung vom 18. Mai 2014, S. 5).

2. Übergeordnetes Recht

Aus der Organisationsautonomie (Art. 47 BV) ergibt sich, dass die Kantone grundsätzlich frei sind, ihre internen Belange entsprechend ihren Bedürfnissen auszugestalten. Aus dem Bundesrecht gibt es keine Vorschriften, welche den hier in Frage stehenden Bereich einschränken würde.

3. Verfassungsvergleich

(nach ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 188 ff.).

Der Vorsitz in den Kantonsregierungen übt der Regierungspräsident aus. Nebst AR verwenden neun weitere Kantone die Bezeichnung Landammann (AR, AI, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AG). Der Regierungspräsident bzw. Landammann führt den Vorsitz, leitet die Arbeit und betreut die Regierungsobliegenheiten (Art. 82 Abs. 2 KV BL), leitet die Planung, Koordination und Information im Regierungsrat (Art. 96 Abs. 2 KV GL) und vertritt den Regierungsrat nach innen und aussen (Art. 102 Abs. 2 KV BS).

Ursprünglich war der Landammann (oder Ammann) der gewählte Richter und das Oberhaupt der Landsgemeinde einer selbstverwalteten Region. In dieser Form existierte der Begriff seit dem Hochmittelalter, als er den von der Obrigkeit eingesetzten Gerichtsbeamten ablöste. Im nach 1815 beziehungsweise 1830 erneuerten Staatsrecht der Kantone ging der Titel Landammann in zahlreichen Ständen auf den Präsidenten der Kantonsexekutive (Regierungspräsident) über, wie z.B. in den damaligen acht Landsgemeindekantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden (überall bis heute).

Wie in AR wird der Landammann auch in UR von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt (Art. 21c KV UR). In GL und AI wird der Landammann aus dem Kreis der Regierungsratsmitglieder von der Landsgemeinde gewählt (Art. 97 KV GL, Art. 20 KV AI). In mehreren Kantonen wie z.B. in ZH, SO, TI und GE wählt der Regierungsrat seine Präsidentin bzw. seinen Präsidenten selber (Art. 61 KV ZH, Art. 77 KV

SO, Art. 105 KV GE, Art. 69 KV TI). In anderen Kantonen, wie z.B. in SG, SZ, LU und BE steht diese Befugnis dem Parlament zu (Art. 64 KV SG, Art. 54 KV SZ, Art. 44 KV LU, Art. 77 KV BE). Beim Bund wird die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates gewählt (Art. 176 Abs. 2 BV). Allerdings ist beim Bund, im Unterschied zu den Kantonen, das Parlament auch Wahlbehörde des Gesamtgremiums (Art. 175 Abs. 2 BV). Beim Bund enthält die Verfassung keine Wahlkriterien. In der Praxis hat sich jedoch ein Rotationsprinzip gemäss dem Grundsatz der Anciennität (d.h. die Wahl nach dem Amtsalter) entwickelt. Eine solche Praxis kennen auch einige Kantone (z.B. LU, TG). Soweit sich dies mit dem System der Volkswahl vereinbaren lässt, wird der Grundsatz der Anciennität auch in der Praxis des Kantons AR berücksichtigt.

In allen Kantonen ist die sofortige Wiederwahl eines amtierenden Präsidenten verboten (z.B. Art. 107 KV FR, Art. 92 KV AG).

Die Dauer des Präsidentenamtes beträgt, entsprechend der Regelung des Bundes (Art. 176 Abs. 2 BV) in den meisten Kantonen ein Jahr (z.B. Art. 61 KV ZH). Seit einigen Jahren entwickelt sich eine Tendenz, die Amtsdauer zu verlängern, um eine kohärente und längerfristige Führung der Exekutive zu ermöglichen. Wie in AR beträgt die Amtsdauer in UR, GL und ZG zwei Jahre. In BS beträgt sie vier (Art. 102 KV BS) und in VD und GE fünf Jahre (Art. 105 i.V.m. Art. 102 KV GE).

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Wahl Landammann

Für die Wahl des Landammanns kommen folgende drei Varianten in Betracht:

1. Wahl des Landammanns durch die Stimmberechtigten (Status quo)
2. Wahl des Landammanns durch den Kantonsrat
3. Wahl des Landammanns durch den Regierungsrat

Wahl des Landammanns durch die Stimmberechtigten (Variante 1):

Auch wenn die Arbeitsgruppe 3 sich mehrheitlich gegen diese Variante ausspricht, wurden in der Diskussion auch Argumente für diese Variante vorgebracht. Die Volkswahl korrespondiert mit der bedeutenden Stellung, die dem Landammann nach der geltenden Verfassung zukommt. Die Legitimation des Landammannamtes ist durch die Volkswahl am grössten. Weiter wurde in der Diskussion erwähnt, dass die Wahl des Landammanns das wohl einzige traditionelle Volksrecht ist, welches an die Zeit der Landsgemeinde erinnert. Die durch die Volkswahl übertragene Legitimation spielt auch für die Aussenbeziehungen eine Rolle, weil er bei der Vertretung des Kantons nach aussen eine besondere Funktion einnimmt.

Als Argumente gegen die Volkswahl wurde in der Arbeitsgruppe 3 vorgebracht, dass der Landammann heute nicht mehr eine so dominante Stellung hat, wie noch zur Zeit der Landsgemeinde. Der Landammann ist nicht mehr jedermann bekannt. Auch das Interesse der Stimmberechtigten an der Wahl des Landammanns ist nicht mehr so gross. Zudem haben die Stimmberechtigten oftmals keine bzw. keine grosse Auswahl, wen sie als Landammann wählen möchten. Neu gewählte Regierungsmitglieder kommen als Landammann kaum in Betracht, weil das Amt eine gewisse Erfahrung in der Regierung voraussetzt. Der amtierende Landammann kann ebenfalls nicht gewählt werden (Art. 84 Abs. 3 KV). Ein „echter“ Wahlkampf unter Regierungskollegen kommt kaum vor. Teilweise gab es in den letzten Jahren für das Landammannamt nur ein Regierungsmitglied, das sich zur Wahl stellte (zum Beispiel in den Jahren 2013, 2015 und 2019). In

anderen Jahren waren es zwei (2011 und 2017). Es erscheint deshalb nicht mehr sinnvoll, alle zwei Jahre eine solche Volkswahl durchzuführen. Würde umgekehrt dennoch eine „echte Wahl“ mit einem Wahlkampf stattfinden, könnte dies innerhalb des Gremiums zur Belastung werden.

Wahl des Landammanns durch den Kantonsrat (Variante 2):

Für diese Variante spricht, dass der Kantonsrat einen engeren Kontakt und einen besseren Einblick in die Arbeit des Regierungsrates hat als die Mehrheit der Stimmberechtigten. Auch ist der Kantonsrat bereits nach geltendem Recht für die Wahl von bedeutenden Ämtern zuständig, wie z.B. für den Präsidenten bzw. die Präsidentin der Obergerichts oder des Ratschreibers bzw. der Ratschreiberin. Die Arbeitsgruppe 3 befürwortet diese Variante mehrheitlich aber vor allem deshalb, weil die Legitimation des Landammanns grösser ist als bei einer Wahl durch die Regierung. Der Aufwand für die Wahl ist aber bedeutend geringer als bei einer Volkswahl.

Gegen diese Variante könnte argumentiert werden, dass der Kantonsrat nicht Wahlorgan des Regierungsrates ist (im Unterschied zum Bund, wo das Parlament den Bundesrat wählt). Zudem wird der Grundsatz der Gewaltenteilung geritzt, wenn der Kantonsrat auf die innere Organisation des Regierungsrates einwirken kann. Faktisch dürfte eine Wahl durch das Parlament zum Ritual werden, weil sich der Kantonsrat vor einer effektiven Einflussnahme auf den Regierungsrat über dieses Instrument wohl scheuen würde.

Wahl des Landammans durch die Regierung (Variante 3):

Für diese Variante spricht, dass die Regierung wohl am besten beurteilen kann, wer von seinen Mitgliedern für das Landammannamt geeignet ist. Zudem ermöglicht sie eine längerfristige Planung innerhalb des Regierungsrates. Die Wahl wäre nicht nur ein Ritual wie bei einer Wahl durch den Kantonsrat. Der Regierungsrat könnte auch andere Aspekte als die Anciennität berücksichtigen.

Gegen diese Variante spricht, dass die Legitimation des Landammanns kleiner wird als bei einer Wahl durch die Stimmberechtigten oder durch den Kantonsrat.

Antrag der AG 3:
Die Wahl des Landammanns soll durch den Kantonsrat erfolgen.
(7 dafür, 1 für Wahl des Landammanns durch die Stimmberechtigten)

4.2 Bezeichnung Landammann

Für die Bezeichnung kommen folgende Varianten in Betracht:

1. Beibehaltung „Landammann“ bzw. „Landammannamt“
2. Verwendung einer anderen Bezeichnung , wie Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident

Die Arbeitsgruppe 3 sprich sich mehrheitlich dafür aus, die Bezeichnung Landammann beizubehalten. Dafür spricht die lange Tradition und die politische Kultur in Appenzell Ausserrhoden. Der Begriff gehört zum Kanton. Es ist die letzte Reminiszenz an die Landsgemeinde. Die Bezeichnung Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident ist keine Alternative, weil er nicht zum Kanton passt.

Als Argumente gegen die Beibehaltung wurde in der Diskussion die Genderfrage vorgebracht. Landammann ist ein sehr männlicher Begriff. Zudem lässt sich auch mit der Begriff Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident gut leben.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Arbeitsgruppe 1 dem Plenum beantragte, den Begriff „Landrecht“ in Art. 3 KV durch „Kantonsbürgerrecht“ zu ersetzen. Das Plenum hat diesem Antrag in der Sitzung vom 25. April 2019 zugestimmt (siehe Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons) und in diesem Sinne den sprachlichen Bezug zur ehemaligen Landsgemeinde aufgegeben.

Antrag der AG 3:
Die Bezeichnung „Landammann“ sei beizubehalten.
(5 dafür, 3 für andere Bezeichnung wie Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident)

4.3 Amtsdauer

Art. 84 Abs. 3 KV, der für den Landammann eine zweijährige Amtsdauer vorsieht, wurde erst vor kurzem (2014) von dem Stimmberechtigten angenommen. Die Bestimmung hat sich bis jetzt bewährt. Eine Amtsdauer von vier Jahren war zu lang – insbesondere auch, weil der Regierungsrat 2015 verkleinert wurde und das Portefeuille eines Regierungsmitglieds damit gewachsen ist. Die Belastung für das Landammannamt ist gross. Dennoch ist eine Dauer von zwei Jahren einer einjährigen Amtsdauer aus Gründen der Stabilität und Kontinuität vorzuziehen. Im zweiten Jahr kann das Landammannamt mit deutlich mehr Routine geführt werden. Es gibt daher keinen Grund, am Inhalt von Art. 84 Abs. 3 KV etwas zu ändern

Antrag der AG 3:
Die zweijährige Amtsdauer für den Landammann soll beibehalten werden.
(7 dafür, 1 Enthaltung)

5. Literaturhinweise

ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Regierung, Rz. 188 ff.
(SharePoint/Literatur/Regierung)

SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996

Edikt zur kantonalen Volksabstimmung vom 18. Mai 2014, Reform der Staatsleitung
(SharePoint/Literatur/Regierung)

Berner Zeitung vom 29. Dezember 2005, Der Landammann, Schultheiss oder Regierungspräsident
(SharePoint/Literatur/Regierung)

6. Beschlüsse

09.05.2019	Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen: Wahl Landammann (Ziff. 4.1): – Die Wahl des Landammanns soll durch den Kantonsrat erfolgen. Bezeichnung Landammmann (Ziff. 4.2): – Die Bezeichnung „Landammann“ sei beizubehalten. Amtsdauer (Ziff. 4.3): – Die zweijährige Amtsdauer für den Landammann soll beibehalten werden.
13.06.2019	Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 322 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
19.09.2019	Beschlüsse der VK Annahme der Anträge der AG 3: Die Wahl des Landammanns soll durch den Kantonsrat erfolgen (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 5). Die Bezeichnung „Landammann“ sei beizubehalten (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 6). Die zweijährige Amtsdauer für den Landammann soll beibehalten werden (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 6).