



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 24. November 2021

**0200.493**

**Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung**

## **2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

### **A. Ausgangslage**

Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» ein. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2018 überwies der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung und beantragte, sie abzulehnen. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig. Er hat sie an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Regierungsrat wartete mit der Umsetzung des Auftrags zu, bis die Verfassungskommission, die im Auftrag des Regierungsrates die Kantonsverfassung einer Totalrevision unterzieht, ihren Entwurf dem Regierungsrat unterbreitet hatte. Der Regierungsrat baute auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und beauftragte das zuständige Departement, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat an ihren Sitzungen vom 6. August 2021, 15. September 2021, 27. Oktober 2021 und 24. November 2021 die Volksinitiative in 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 «Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung» mit fünf Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Thomas Wüst, Stv. Departementssekretär, an der Sitzung vom 6. August 2021 anwesend. An der Sitzung vom 15. September 2021 war Thomas Frey, Leiter Rechtdienst der Kantonskanzlei, zu Gast. An der Sitzung vom 27. Oktober 2021 waren Regierungsrat Hansueli Reutegger, Thomas Wüst und Thomas Frey anwesend.



## B. Erwägungen

### 1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Die Kommission Inneres und Sicherheit beurteilt das Geschäft als umfangreich und komplex, dies jedoch nicht in erster Linie in Bezug auf den Inhalt, sondern in Bezug auf die Emotionen und die Auswirkungen der Vorlage. Es handelt sich um eine Vorlage, die eine der Grundfesten des Kantons, die Gemeinden, umstrukturieren will. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner des Kantons Appenzell Ausserrhoden wohnt in einer Gemeinde und identifiziert sich mehr oder weniger stark mit ihr. Der Gedanke, dass es die eigene Gemeinde als Verwaltungseinheit im bisher bekannten Sinne nicht mehr geben wird, ist für viele neu und zum Teil auch schwer vorstellbar, auch wenn die Dörfer mit ihren Vereinen weiter bestehen bleiben. Mögliche Konsequenzen daraus sind jedoch nicht einfach vorherzusehen. Diese Bedenken müssen ernst genommen werden.

Ein Blick auf die aktuelle Situation der Gemeinden zeigt jedoch, dass in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht, der sich in den nächsten Jahren noch verstärken wird. Es wird zum Beispiel immer schwieriger, Personen für Exekutivämter zu finden. Für die gewählten Exekutivmitglieder wird es immer schwieriger, den Aufwand für das Amt mit dem Beruf zu vereinbaren. Zudem werden die Ämter oft bescheiden entschädigt. Auch für die Gemeindeverwaltungen wird es immer schwieriger, Personal zu finden, welches das Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden mitbringt. Die vielen Wechsel bei den Gemeindebehörden und die vielen offenen Stellen zeigen die Problematik auf. Zudem sind viele Gemeinden schon heute nicht mehr eigenständig. Viele Gemeinden arbeiten bereits eng mit anderen Gemeinden zusammen. Aufgaben wie zum Beispiel die Wasserversorgung, die Abfallentsorgung, die Grundbuchämter, die Feuerwehr, das Bausekretariat oder das Sozialwesen werden bereits heute gemeinsam erledigt oder an Zweckverbände delegiert. Vieles ist heute schon regionalisiert oder ehemalige Gemeindeaufgaben sind vom Kanton übernommen worden.

Da sich die oben genannten Entwicklungen in den kommenden Jahren wohl noch zuspitzen werden, teilt die Kommission die Einschätzung des Regierungsrates, dass Handlungsbedarf besteht. Die durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Varianten sind mögliche Handlungsansätze.

Die Kommission hat Überlegungen angestellt, was Alternativen zum Gegenvorschlag des Regierungsrates wären. Das Thema der Gemeindestrukturen wird schon seit Jahren von verschiedenen Seiten diskutiert, ohne dass ein konkretes Fusionsprojekt gestartet wurde. Ein solches Fusionsprojekt müsste jetzt angestossen werden, damit es in fünf bis acht Jahren in Kraft treten könnte. Der Regierungsrat hat sich lange auf den Standpunkt gestellt, dass Fusionen «von unten» initiiert werden müssen. Die Vorlage weicht von diesem Prinzip ab. Es ist aber festzuhalten, dass die Gemeinden genügend Zeit hatten, Fusionen anzustossen, ohne dass bisher ein konkretes Projekt vorliegt.

Zudem hat sich die Kommission überlegt, was passieren würde, wenn nur einzelne Gemeinden fusionierten. Je nach Zusammensetzung ergäben sich grosse, finanzstarke Gemeinden, die das Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden noch verstärken. Für finanzschwache Gemeinden wäre es schwierig, eine gute Partnergemeinde für eine Fusion zu finden. Viele denkbare Fusionsmöglichkeiten führten zu grösseren finanziellen und strukturellen Ungleichheiten, die für den Zusammenhalt im Kanton nicht förderlich wären.



Da die Kommission Handlungsbedarf ausmacht und sich gleichzeitig in den nächsten Jahren keine Fusionen aus Eigeninitiative der Gemeinden abzeichnen, spricht sich die Kommission mehrheitlich für den Gegenvorschlag des Regierungsrates aus. Sie beurteilt ihn als mutig und zukunftsgerichtet. Das Fusionsprojekt würde viele Probleme der Gemeinden lösen und die Behörden- und Verwaltungstätigkeit professionalisieren.

Eine Minderheit der Kommission hält an der Umsetzung der Volksinitiative fest, wie sie auch von der Verfassungskommission favorisiert wird (Variante 3). Für sie ist der Gegenvorschlag zu radikal. Das Vorgehen entspricht auch nicht den langjährigen Beteuerungen des Regierungsrates, welcher stets auf bottom-up anstatt auf top-down gesetzt hat. Das ist aus Sicht der Kommissionsminderheit problematisch.

## 2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

### **Strukturreform ohne Angaben zum genauen Inhalt**

Einerseits hat eine Zustimmung zu diesem Geschäft einschneidende Auswirkungen für den Kanton und die Einwohnerinnen und Einwohner. Andererseits können viele Detailfragen zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Der Regierungsrat hat sich bewusst dafür entschieden, mit der Vorlage nur den Grundstein zu legen. Danach gibt es einen weiteren Gesetzgebungsprozess, an dem sich alle erneut beteiligen können.

Die Kommission beurteilt diesen Punkt kritisch. Es bleiben viele grundsätzliche Fragen offen, so zum Beispiel die genaue Zusammensetzung der vier neuen Gemeinden sowie deren Organisation. Genau diese Fragen brennen aber sicher vielen Einwohnerinnen und Einwohnern unter den Nägeln. In den Beilagen macht der Regierungsrat einen Vorschlag, wie die neuen Gemeinden zusammengesetzt werden könnten. Dieser Vorschlag basiert auf den historisch und wirtschaftlich gewachsenen Strukturen. Andererseits betont der Regierungsrat, dass er die abschliessende Zugehörigkeit in einem Prozess festlegen möchte.

Die Kommission fordert den Regierungsrat auf, im Hinblick auf die nächste Lesung weitere Angaben zu einer möglichen Ausgestaltung der neuen Gemeinden zu machen. Dies kann modellhaft geschehen, in dem er die Handlungsspielräume bei gewissen Themen aufzeigt. Die Kommission wünscht vor allem eine Stellungnahme zu den Bereichen Organisation der Volksschule, Vor- und Nachteile von Gemeindeparlamenten und zukünftige Rolle der Gemeindepräsidienkonferenz, welche aktuell noch den Status eines informellen Gremiums hat.

### **Meinungsumschwung des Regierungsrates und Rolle der Verfassungskommission**

Der Regierungsrat hat Ende 2018 dem Kantonsrat beantragt, die Volksinitiative abzulehnen und sich während mehrerer Jahre auf den Standpunkt gestellt, dass Fusionen «von unten» kommen müssen und diese nicht in seinen Aufgabenbereich fallen. Als der Kantonsrat Anfang Februar 2019 die Volksinitiative an den Regierungsrat zurückgewiesen hat, hat dieser mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zuerst auf die Beschlüsse der Verfassungskommission gewartet.

Die Verfassungskommission hat sich mehrheitlich für die Variante 3 entschieden, die weitgehend den Forderungen der Volksinitiative entsprechen (Streichung der Gemeindennamen aus Art. 2 KV und zusätzlich Regelung, wo auf Gesetzesebene die Gemeinden aufzuführen sind). Der Regierungsrat hat diesen Beschluss als Bestätigung des Handlungsbedarfs aufgefasst und mit der Ausarbeitung von Gegenvorschlägen begonnen. Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass der Gegenvorschlag des Regierungsrates zu weit geht und weder dem Auftrag des Kantonsrates noch der Meinung der Verfassungskommission entspricht.



Eine Mehrheit der Kommission gesteht dem Regierungsrat zu, dass er in seiner Rolle als planendes und leitendes Organ seine Meinung ändern darf. Da sich die Variante 3 aus der Verfassungskommission mit den Forderungen der Volksinitiative deckt, wird der Vorschlag der Verfassungskommission nicht übergangen, sondern erweitert und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Zudem ist die Verfassungskommission eine beratende Fachkommission für den Regierungsrat, der keinerlei legiferierende Kompetenzen zukommen.

### **Vorschlag eines Gemeindemehrs / Mitsprache der Gemeinden**

In der Vernehmlassung zur Totalrevision der Kantonsverfassung wurde von zwei Gemeinden die Idee eines Gemeindemehrs, analog zum Ständemehr auf Bundesebene, eingebracht. Damit soll der Einfluss von vorwiegend kleineren Gemeinden bei wichtigen Vorlagen gesichert werden.

Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass gemäss gültiger Kantonsverfassung ein Gemeindemehr nicht zulässig ist, da sonst das Prinzip der Stimmwertgleichheit verletzt wird. Gemäss Kantonsverfassung ist das Prozedere klar: Über eine Verfassungsänderung bestimmt die Mehrheit der Stimmbevölkerung. Die Abstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag wird gemäss Aussage des Regierungsrates vor der Abstimmung über die Totalrevision der Kantonsverfassung stattfinden. Damit kann ein Gemeindemehr auch zeitlich nicht vor der Abstimmung über das vorliegende Geschäft eingeführt werden.

### **Interkantonale Zusammenarbeit von Schulen**

Einige Gemeinden führen ihre Schule mit einer Nachbargemeinde aus einem anderen Kanton. In der Kommission wurde die Befürchtung geäussert, dass eine solche interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Volksschule mit der Umsetzung des Gegenvorschlages rechtlich nicht mehr erlaubt sein könnte. Die Abklärungen in der Verwaltung haben ergeben, dass sich mit einem Zusammenschluss von Gemeinden rechtlich nichts an der Möglichkeit der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Schulen ändert. Es ändert sich einzig der Rechtsträger, der aber weiterhin interkantonally im Bereich der Schulen mit anderen Rechtsträgern zusammenarbeiten kann. Es ist aber klar, dass das Interesse einer grösseren Gemeinde an einer Zusammenarbeit eher abnimmt und die Notwendigkeit nicht mehr unbedingt gegeben ist.

Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat ausdrücklich, der Frage nach möglicher regionaler und überkantonaler Zusammenarbeit wie z.B. im Bereich der Schule, der Feuerwehr und Zweckverbänden im weiteren Gesetzgebungsprozess hohe Beachtung zu schenken.

### **3. Gegenstand der 2. Lesung und weiteres Vorgehen**

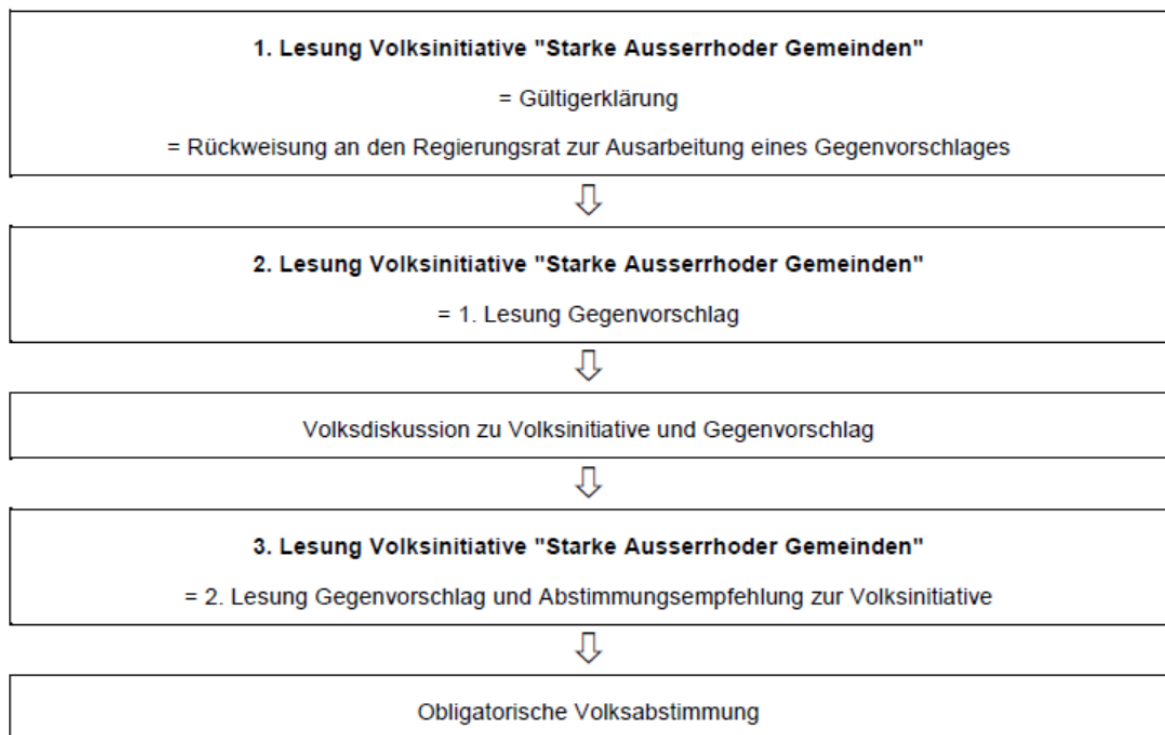
Die Kommission hat sich intensiv damit auseinandergesetzt, was der Gegenstand der 2. Lesung ist und wie die Volksinitiative und der Gegenvorschlag im Rat weiter behandelt werden müssen. Anlässlich der 1. Lesung der Volksinitiative am 25. Februar 2019 wurde diese für gültig erklärt und der Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beauftragt. Es ist daher formell korrekt, dass die Volksinitiative nun für eine 2. Lesung vorliegt. Mit dem ausgearbeiteten Gegenvorschlag kommen für die 2. Lesung jedoch grundlegend neue Aspekte ins Spiel, die bisher nicht der Volksdiskussion unterstellt wurden. Die Volksinitiative wurde ebenfalls noch nicht der Volksdiskussion unterstellt, da sie in der 1. Lesung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zurückgewiesen wurde. Sowohl die Volksinitiative wie auch der Gegenvorschlag müssen gemäss Art. 56 Kantonsverfassung (bGS 111.1) zwingend der Volksdiskussion unterstellt werden, da sie dem obligatorischen Referendum unterliegen. Diese Ausgangslage führt dazu, dass es zwingend eine 3. Lesung des Geschäfts geben wird.



Die Volksinitiative kommt in jedem Fall zur Abstimmung. Kantons- und Regierungsrat können beide eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Eintreten ist obligatorisch. Für den Gegenvorschlag ist die Ausgangslage eine andere. Der Regierungsrat hat den Gegenvorschlag im Auftrag des Kantonsrates ausgearbeitet.

- Der Kantonsrat muss zuerst entscheiden, ob er auf den Gegenvorschlag überhaupt eintreten will. Ist dies nicht der Fall, kommt der Gegenvorschlag nicht vor das Volk.
- Tritt der Kantonsrat darauf ein, kann er – wie bei anderen Geschäften auch – Änderungsanträge stellen und ihn am Schluss annehmen oder ablehnen. Der Kantonsrat muss also zuerst entscheiden, wie er zum Gegenvorschlag steht (Eintreten/Nicht-Eintreten, Annahme/Ablehnung).
- Lehnt er ihn ab, kommt er nicht zur Abstimmung und dem Stimmvolk wird nur die Volksinitiative vorgelegt. In diesem Fall kann der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung für die Volksinitiative aussprechen.
- Stimmt er ihm zu, bringt er damit zum Ausdruck, dass er den Gegenvorschlag der Volksinitiative vorzieht. Dies schliesst die gleichzeitige Annahme der Initiative aus, da es sich um zwei verschiedene Änderungen der Kantonsverfassung handelt, die nicht nebeneinander bestehen können. Der Kantonsrat hat kein Anrecht auf einen Stichentscheid wie die Stimmberechtigten.

Der Inhalt der 2. Lesung der Volksinitiative ist folglich die 1. Lesung des Gegenvorschlags.



Darstellung: Departement Inneres und Sicherheit

Erst in der 3. Lesung der Volksinitiative können Kantons- und Regierungsrat entscheiden, ob sie eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative abgeben möchten. Die Anträge 3 und 4, die der Regierungsrat auf die 2. Lesung am 11. Mai 2021 gestellt hat, liegen folglich zu früh vor. Die Anträge der Kommission beschränken sich auf den Gegenvorschlag. Gemäss mündlicher Auskunft wird der Regierungsrat diesem Vorgehen der Kommission zustimmen und den Anträgen der Kommission folgen.



Die Kommission hat im Verlauf der Diskussion angeregt, die beiden Elemente des Geschäfts (Initiative und Gegenvorschlag) voneinander zu trennen und in zwei separaten Vorlagen zu behandeln. Um nicht zu viel Zeit mit einer Rückweisung zu verlieren, hat das Departement Inneres und Sicherheit das oben schematisch dargestellte Vorgehen vorgeschlagen. Die Kommission hat sich bereit erklärt, ihre Anträge entsprechend zu formulieren.

### C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates einzutreten,
2. dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin