



Kommission Inneres und Sicherheit, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 22. März 2023

**0200.493**

**Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 3. Lesung**

## **2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 22. März 2023**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

### **A. Ausgangslage**

Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» ein. 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. Anlässlich der 2. Lesung vom 21. Februar 2022 behandelte der Kantonsrat den Gegenvorschlag des Regierungsrates. Er stimmte dem um einen Eventualantrag erweiterten Gegenvorschlag des Regierungsrates mit 47:6 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat an ihren Sitzungen vom 15. Februar 2023, 6. März 2023 und 22. März 2023 die Volksinitiative in 3. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2023 «Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 3. Lesung» mit elf Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Thomas Wüst, Stv. Departementssekretär, an den Sitzungen vom 15. Februar 2023 und 6. März 2023 anwesend.



## B. Erwägungen

### 1. Grundzüge der Vorlage

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat sich mit den sehr umfangreichen Unterlagen zur 3. Lesung ausführlich auseinandergesetzt. Sie ist der Ansicht, dass die offenen Fragen und Themen aus der bisherigen Behandlung des Geschäfts gut und sorgfältig aufgearbeitet wurden. Sie beurteilt das Geschäft als komplex, vor allem was die Kommunikation über das Thema betrifft. Die Vorlage hat Auswirkungen auf die Grundstruktur des Kantons. Gleichzeitig handelt es sich um eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Verfassungsbestimmungen sind Grundsatzbestimmungen und daher allgemein gehalten. Deshalb können noch nicht alle Fragen zur Umsetzung geklärt werden. Das führt dazu, dass auf der einen Seite eine emotionale Debatte zur Reform der Gemeindestruktur geführt wird. Auf der anderen Seite können aber konkrete Angaben zur geplanten Umsetzung noch nicht gemacht werden. Die Kommission hat zwar Verständnis für den Wunsch nach mehr konkreten Angaben. Sie hält aber fest, dass die Diskussion aktuell auf einer übergeordneten Ebene stattfinden muss.

Die Kommission verzichtet darauf, die Ausführungen aus dem letzten Bericht und Antrag zu wiederholen. Sie ist weiterhin der Ansicht, dass es eine Strukturreform braucht. Die Gemeinden haben zunehmend Schwierigkeiten, Personal für die Verwaltung und die Behörden zu finden. Dieses Problem wird in Zukunft noch zunehmen. Gleichzeitig steigen die Komplexität und die Anforderungen an die Arbeit der Behörden und der Verwaltung in den Gemeinden. Die Aufgaben sind auch in kleineren Gemeinden vielfältig und breit. Ein starker Kanton braucht funktionierende und zukunftsfähige Gemeinden. Daher ist eine Reform der Gemeindestruktur aus Sicht der Kommission unumgänglich.

Die Kommission beantragt einstimmig, dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» gemäss Beilage 1.1 zuzustimmen. Damit können den Stimmberechtigten zwei Varianten vorgelegt werden: eine Variante des Regierungsrates mit einer Fusion zu drei bis fünf Gemeinden und eine Variante, in der Fusionen von den Gemeinden angestossen werden müssen.

### 2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

#### Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit

Aufgrund von Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates und des externen Gutachtens der Fachhochschule Graubünden hat das Departement eine Umfrage unter den Gemeindekanzleien durchgeführt, um die Anzahl und Art der Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu erheben. Die Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates zeigen auf, dass die Gemeinden die Umfrage nicht auf Anhieb beantworten konnten. Aufgrund der unterschiedlichen Antworten erwies sich das Erstellen einer aktuellen Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit nur als bedingt möglich. Die aufgeworfene Frage, ob die interkommunale Zusammenarbeit ausgereizt sei, lässt sich gemäss Aussagen des Regierungsrates nicht so einfach beantworten. Er sieht schlussendlich in einer weiteren «Ausreizung» der interkommunalen Zusammenarbeit aber keine valable Option (siehe Bericht und Antrag Regierungsrat, Seite 10).

Aus Sicht der Kommission zeigen die Probleme der Gemeinden bei der Beantwortung der Umfrage, wo die interkommunale Zusammenarbeit an die Grenzen kommt. Eine intensive Zusammenarbeit in vielen Bereichen



führt zu unübersichtlichen Verhältnissen. Zudem werden immer mehr Bereiche der demokratischen Kontrolle entzogen. Im Gemeindegesetz ist festgehalten, dass der Beitritt zu einem Zweckverband und dessen Statutenänderungen den Stimmberechtigten unterbreitet werden müssen. Abgesehen davon kann der Zweckverband ohne die weitere Mitbestimmung der Stimmberechtigten arbeiten und entscheiden. Die Kommission betont, dass Zweckverbände aus demokratischer Sicht problematisch sind. Gerade im Bereich der Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung etc.) entscheiden sie über grosse Bauprojekte und hohe Ausgaben. Die Anzahl der Zweckverbände könnte nach Meinung der Kommission mit Fusionen reduziert und die entsprechenden Bereiche somit wieder vermehrt der demokratischen Mitsprache unterstellt werden. Selbstverständlich wird es auch in Zukunft Zweckverbände geben.

### **Dorfidentität und Mitspracherechte**

In seinem Bericht und Antrag nennt der Regierungsrat mehrere mögliche Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identität in der fusionierten Gemeinde. Er erwähnt eine mögliche Erhöhung des kantonalen Beitrages an kulturelle Aktivitäten von Vereinen, eine Übergangslösung mit einer festen Vertretung im Gemeinderat der «bisherigen» Gemeinden oder sogenannte Ortsteilkommissionen.

Die Kommission begrüsst, dass der Regierungsrat bereit ist, Massnahmen für den Erhalt der Dorfidentität zu prüfen. Sie unterstützt vor allem die Idee der Ortsteilkommissionen. So könnten in neu fusionierten Gemeinden lokale Kommissionen auf der Ebene der ursprünglichen Gemeinden eingeführt werden. Solche Kommissionen würden die demokratische Mitwirkung im Wohnumfeld ermöglichen und die Identifikation mit dem Gemeinwesen stärken.

Im Gegenvorschlag des Regierungsrates wurde ausserdem ein neuer Art. 117<sup>quater</sup> Abs. 2 eingefügt. Damit wird bestimmt, dass das Gesetz bestehende Strukturen zu berücksichtigen und für eine zweckmässige Gliederung mit angemessenem Interessenausgleich zu sorgen hat. Die Kommission begrüsst den neuen Abs. 2. Dieser Zusatz konkretisiert die Anforderungen bei den möglichen Gemeindefusionen und schränkt den Handlungsspielraum des Regierungsrates ein. So soll sichergestellt werden, dass beispielsweise bestehende Dörfer nicht auseinandergerissen werden. Zudem ist für einen Interessenausgleich zu sorgen, was beispielsweise in Form der Ortsteilkommissionen oder mit einer festen Vertretung im Gemeinderat sichergestellt werden kann.

### **Angepasster Gegenvorschlag mit drei bis fünf Gemeinden**

Der bisherige Gegenvorschlag des Regierungsrates sah eine Reduktion von 20 auf vier Gemeinden vor. Der Regierungsrat unterbreitet nun dem Kantonsrat einen angepassten Vorschlag, wonach die bestehenden 20 Gemeinden auf drei bis fünf Gemeinden zusammengelegt werden sollen. Aus Sicht des Regierungsrates wird es ab sechs Gemeinden schwierig, zweckmässige Zusammenschlüsse vorzuschlagen. Die Diskussion darüber, welche der Varianten im vorgegebenen Rahmen von drei bis fünf Gemeinden zu wählen ist, wird erst im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe erfolgen. Um dieser Diskussion genügend Platz einzuräumen und weitere Varianten zuzulassen, hat der Regierungsrat seinen bisherigen Vorschlag geöffnet. Dieser Vorschlag würde so in der Kantonsverfassung stehen.

Die Kommission kann diese Argumentation nachvollziehen. Sie hat bereits im Bericht und Antrag zur 2. Lesung festgestellt, dass unkoordinierte Fusionen einzelner Gemeinden nicht zielführend wären. Je nach Zusammensetzung ergäben sich grosse, finanzstarke Gemeinden, die das Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden noch verstärken. Für finanzschwache Gemeinden wäre es schwierig, eine 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.

### **Genehmigung von Gemeindefusionen durch den Kantonsrat**

Die Kommission weist darauf hin, dass Bestandes- und Gebietsänderungen im Kanton gemäss Entwurf des Regierungsrates zur Totalrevision der Kantonsverfassung zukünftig auch der Genehmigung durch den Kantonsrat unterliegen. Wie der Regierungsrat im Bericht und Antrag zur 1. Lesung ausführt (siehe Seite 62, Art. 122 Abs. 2), bedürfen Bestandes und Gebietsänderungen der Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden. Zusätzlich bedürfen sie der Genehmigung durch den Kantonsrat. Dieser hat im Rahmen der Genehmigung zu prüfen, ob aus übergeordneter kantonaler Sicht etwas gegen eine bestimmte Gebiets- oder Bestandesänderung spricht.

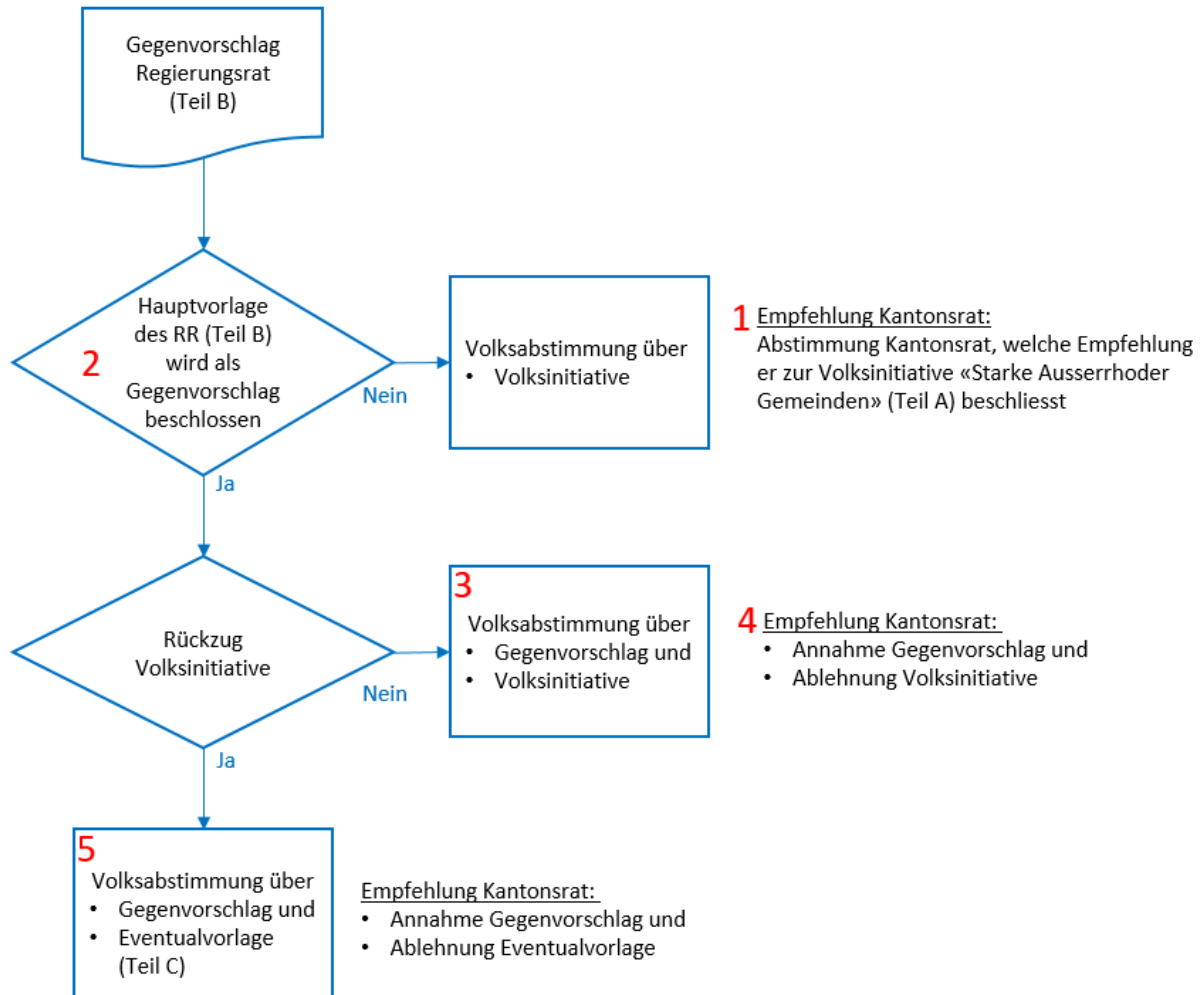
### **Zeit- und Massnahmenplan bei Annahme des Gegenvorschlags des Regierungsrates (Beilage 1.9)**

Der Regierungsrat legt mit der Beilage 1.9 einen Zeit- und Massnahmenplan vor, der aufzeigt, was für Arbeiten nach Annahme des Gegenvorschlags in welchem Zeitraum anfallen (siehe Nr. 12 ff.). Der Kantonsrat entscheidet im Gesetzesprozess, ob es drei, vier oder fünf Gemeinden sein sollen. Die Kommission ist der Ansicht, dass der weitere Prozess der Gesetzgebung noch zu wenig klar definiert ist. Zu klären bleibt, wer nach dem Volksentscheid die Führung des Prozesses übernimmt. Die Kommission regt an, dass der Regierungsrat die Beilage 1.9 mit den Verantwortlichkeiten ergänzt.

Um den Entscheid über die definitive Anzahl der Gemeinden breit abzustützen, könnte der Kantonsrat die Gesetzesvorlage dem obligatorischen Referendum unterstellen (Art. 60 Abs. 1 lit. h Kantonsverfassung, bGS 111.1). Die Kommission begrüsst diese Idee mehrheitlich. Durch dieses Vorgehen wird die Wichtigkeit des Beschlusses unterstrichen.

### **Beschluss des Kantonsrates**

Der Beschluss des Kantonsrates wird in der Beilage 1.1 aufgeführt. Aufgrund der Komplexität der Vorlage hat die Kommission versucht, den Prozess grafisch darzustellen. Die roten Zahlen in der nachfolgenden Grafik beziehen sich auf die fünf Punkte, die im Beschluss aufgeführt sind.



Quelle: eigene Darstellung

- Der Auslöser des Geschäftes ist die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden». Solange sie nicht zurückgezogen wird, muss sie zwingend den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden. Der Kantonsrat kann eine Abstimmungsempfehlung aussprechen (Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung der Initiative).
- Der Kantonsrat ist am 21. Februar 2022 auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates eingetreten. Er kann Änderungsanträge dazu stellen und ihn am Schluss annehmen oder ablehnen. Lehnt er ihn ab, kommt er nicht zur Abstimmung und dem Stimmbvolk wird nur die Volksinitiative vorgelegt.
- 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. Dieser Fall entspricht dem Beschluss des Kantonsrates gemäss Beilage 1.1 (Ablehnung Volksinitiative, Annahme Gegenvorschlag mit entsprechenden Empfehlungen).



- Der Kantonsrat hat am 21. Februar 2022 einen Eventualvorschlag beschlossen. Dieser nimmt das Anliegen der Volksinitiative auf und versucht, deren Schwächen zu bereinigen. Der Eventualvorschlag wird den Stimmberechtigten nur vorgelegt, wenn die Volksinitiative zurückgezogen wird (siehe Punkt 5 der Beilage 1.1). Das Initiativkomitee hat in einer Medienmitteilung angekündigt, dass es die Initiative zurückzieht, wenn der Kantonsrat dem vorliegenden Beschluss zustimmt. Den Stimmberechtigten werden also entweder die Volksinitiative und der Gegenvorschlag oder der Eventualantrag und der Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet.

### C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin