



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 28. Juni 2022

1000.43
Kantonale Volksinitiative „Selbstbestimmte Gemeinden“

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Juni 2022

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

A. Ausgangslage

Ein Initiativkomitee, bestehend aus 16 Mitgliedern, hat am 16. Februar 2022 die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» bei der Kantonskanzlei eingereicht.

Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der Erlass «Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1) vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)» wird wie folgt geändert:

Art. 101^{bis}

Bestandesänderungen

¹ Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde erforderlich.

² Der Kanton leistet administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen.

³ Das Gesetz regelt das Nähere.

Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.



B. Rechtliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» wurde als ausgearbeitete Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) eingereicht.

Der Kantonsrat entscheidet über die Gültigkeit einer Volksinitiative nach Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sowie Art. 56 Abs. 2 GPR.

Nach Art. 59 Abs. 1 GPR kann der Kantonsrat eine Initiative den Stimmberechtigten mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenvorschlag unterbreiten.

Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über eine Initiative, welche die Teilrevision der Kantonsverfassung verlangt (Art. 51 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 60 Abs. 1 lit. a KV).

2. Zustandekommen

Mit Beschluss vom 29. März 2022 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» mit 1'253 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist.

3. Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 52 und 55 Abs. 2 KV und Art. 51 GPR:

- Sie ist als ausgearbeitete Vorlage formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Es besteht ein Sachzusammenhang zwischen ihren verschiedenen Teilen. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative widerspricht keinen Bestimmungen des übergeordneten Rechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.
- Die Initiative ist durchführbar und erfüllt die entsprechenden Anforderungen.

C. Sachliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Argumente für die Volksinitiative werden auf der entsprechenden Unterschriftenliste wie folgt umschrieben:

- «1. Gemeindefusionen sollen nur auf Basis von Mehrheitsentscheiden der jeweils betroffenen Gemeindebevölkerung erfolgen.
2. Erfolgreiche Gemeindefusionen werden von «unten» angestossen.



3. *Zwangsfusionen auf Basis einer kantonalen Mehrheitsentscheidung sind undemokratisch und entsprechen nicht unserer politischen Kultur.*
4. *Die kleinen Gemeinden dürfen nicht von den bevölkerungsstarken Gemeinden überstimmt werden.*
5. *Das Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden wird gestärkt.»*

2. Haltung des Regierungsrates

Die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» bringt keine neuen Gesichtspunkte in die Diskussion um die Gemeindestrukturen ein. Sie belastet die ohnehin schon intensiv geführte Diskussion zu den verschiedenen Regelungsvorschlägen zum Thema Gemeindestrukturen und die entsprechende Verfahrensführung unnötig.

Derzeit sind zwei Vorlagen im politischen Prozess, die sich mit den Gemeindestrukturen befassen:

1. Totalrevision der Kantonsverfassung (Vernehmlassung abgeschlossen, 1. Lesung im Regierungsrat steht an)
2. Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» samt Gegenvorschlag (Beschluss des Kantonsrates in 1. Lesung, Volksdiskussion abgeschlossen, 2. Lesung im Regierungsrat steht an)

Auf die Einzelheiten dieser Vorlagen wird in Abschnitt C.3 eingegangen.

Anders als der Entwurf für eine neue Kantonsverfassung, die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» und der vom Kantonsrat ausgearbeitete Gegenvorschlag dazu, hält die neu eingereichte Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» an der Verankerung der Namen der Gemeinden in Art. 2 KV fest. Damit verunmöglicht sie Gemeindezusammenschlüsse «von unten» gerade. Mehrheitsentscheide in den betroffenen Gemeinden bewirken noch keinen Zusammenschluss. Für eine Fusion zweier Gemeinden ist nach wie vor die Zustimmung der Stimmberechtigten des ganzen Kantons nötig, da Art. 2 KV in jedem Fall angepasst werden muss. So gesehen ist bereits der Titel der Initiative unzutreffend. Auch die entsprechenden Argumente führen vor dem Hintergrund dieser Bestimmung in die Irre.

Die Initiative steht den Bestrebungen von Regierungsrat, Kantonsrat und Verfassungskommission, nämlich einen Zusammenschluss von Gemeinden zu begünstigen, diametral entgegen. Kern der anderen beiden Vorlagen ist es gerade, Art. 2 KV und damit den Verfassungsvorbehalt für Gemeindefusionen zu eliminieren.

Der Regierungsrat lehnt daher die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» ab. Er verzichtet zudem auf einen Gegenvorschlag. Die angestossene Debatte soll im Rahmen der anderen beiden Vorlagen geführt werden (siehe nachfolgende Abschnitt C.3).

3. Zur Initiative im Einzelnen

Die Volksinitiative hat eine neue Verfassungsbestimmung zum Inhalt. Der neu vorgeschlagene Art. 110^{bis} KV hat drei Absätze. Abs. 1 sieht vor, dass für den Zusammenschluss von Gemeinden die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde erforderlich ist. Abs. 2 sieht vor, dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen. Abs. 3 sieht vor, dass das Gesetz das Nähere regelt.



Der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung wird an das Ergebnis dieses Volksentscheids anzupassen sein (erläuternder Bericht vom 2. März 2021 zum Entwurf für eine Totalrevision der Kantonsverfassung, Bemerkungen zu Art. 123).

Die Anliegen der eingereichten Initiative sind somit bereits in die laufende Verfassungsrevision wie auch in die laufende Diskussion um die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» eingebracht worden. Der Unterschied zwischen der Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» und den bereits hängigen Vorlagen liegt damit einzig in der verfassungsrechtlichen Verankerung der Gemeindeformen: Die neu eingereichte Initiative hält an der ausdrücklichen Nennung der Gemeindeformen in der Verfassung und damit am obligatorischen Vetorecht der kantonalen Stimmbewohner fest.

4. Verzicht auf Gegenvorschlag

Aus den vorgenannten Gründen verzichtet der Regierungsrat auf einen Gegenvorschlag. Alternativen liegen vor. Er beantragt, die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» für gültig zu erklären;
2. die Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» den Stimmberechtigten mit einer Abstimmungsempfehlung zur Abstimmung zu unterbreiten;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1

Initiativtext