



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 4. Dezember 2018 / aje

0200.493

Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018

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

A. Ausgangslage

Ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, hat am 20. März 2018 die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden bei der Kantonskanzlei eingereicht.

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

Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

Art. 103^{bis} Zusammenschlüsse von Gemeinden

Der Kanton unterstützt und fördert Zusammenschlüsse von Gemeinden im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung und eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Das Nähere regelt das Gesetz.

Art. 115^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103^{bis} gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.



B. Rechtliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» wurde als ausgearbeitete Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) eingereicht. Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Kantonsrat 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, welcher der Kantonsrat nicht zustimmt oder dieser einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV). Bei einem ausgearbeiteten Entwurf ist ein Rückzug einer kantonalen Volksinitiative bis am 3. Tag nach der zweiten Lesung im Kantonsrat möglich (Art. 58 Abs. 2 lit. a GPR). Der Rückzug ist gültig, wenn er von der Mehrheit der Rückzugsberechtigten beschlossen wurde (Art. 58 Abs. 3 GPR).

2. Zustandekommen

Mit Beschluss vom 11. April 2018 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» mit 1'088 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

Das Anliegen der Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» wird auf der entsprechenden Unterschriftenliste lediglich kurz umschrieben: Schaffen der notwendigen Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Weitere Stichworte zum Ziel der Initiative finden sich im Internet auf der Homepage der IG Starkes Ausserrhoden: Handlungsfähigkeit für zeitgemässe Gemeindestrukturen erhöhen, Rahmenbedingungen für Reformen schaffen, Identität fördern und Professionalität steigern, Zukunftschancen verbessern und nutzen.



2. Zur Initiative im Einzelnen

2.1 Inhalt

Die Volksinitiative hat eine Änderung von Art. 2 der Kantonsverfassung und zwei neue Verfassungsbestimmungen (Art. 103^{bis} und 115^{bis}) zum Inhalt. Nachfolgend wird auf die einzelnen Bestimmungen eingegangen.

2.2 Änderung von Art. 2 KV

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

2.2.1 Vergleich mit anderen Kantonen

a) Gleichlautende oder ähnliche Formulierungen, wonach sich der Kanton in Gemeinden gliedert, finden sich in verschiedenen Kantonsverfassungen (Aargau, Genf, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Uri, Waadt und Wallis). Ausser in der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden die Gemeinden noch in anderen Kantonen in der Kantonsverfassung namentlich aufgezählt (Basel-Stadt, Glarus, Obwalden und Zug). In Appenzell Innerrhoden werden die Bezirke in der Kantonsverfassung genannt.

b) In den letzten Jahren haben der Kanton Schwyz und der Kanton Uri auf eine Aufzählung der Gemeinden in ihren Verfassungen verzichtet. Im Kanton Schwyz werden die Gemeinden mit der neuen Verfassung vom 24. November 2010, in Kraft seit 1. Januar 2013, nicht mehr in der Verfassung selbst aufgezählt, sondern im Gemeindeorganisationsgesetz verankert. Im Kanton Uri stimmten am 22. September 2013 die Stimmberechtigten einer Änderung der Kantonsverfassung zu, mit der der Katalog der Gemeinden in der Verfassung gestrichen wurde; die Verfassungsänderung ist seit dem 23. September 2013 in Kraft.

c) Zur Begründung der Änderung in der neuen Verfassung des Kantons Schwyz, die Gemeinden nicht mehr in der Verfassung selber aufzuzählen, wurde ausgeführt: *«Wenn die einzelnen Bezirke und Gemeinden ins Gesetz aufgenommen werden, muss sich die Kantonsverfassung nicht mehr auf eine genaue Zahl, bestimmte Grenzen und die Namen der Gebietskörperschaften festlegen. Die Verfassung bleibt damit offen gegenüber künftigen Entwicklungen. Die Gebietskörperschaften ihrerseits gewinnen eine grössere Organisationsfreiheit. Wünschen beispielsweise Bezirke oder Gemeinden eine Gebietsänderung, braucht es nicht jedes Mal eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Hingegen ist immer eine Änderung des Gesetzes erforderlich. Die Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes bleibt gewahrt. Jede Gemeinde kann eine Gesetzesänderung verlangen, wenn sie ihren Bestand oder ihr Gebiet ändern will. Eine Korrektur kommt nur zustande, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt. Eine Fusion gegen den Willen einer Gemeinde ist somit nicht zulässig»* (Bericht und Vorlage der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009 zur Schwyzer Kantonsverfassung, S. 10).

d) Zur Begründung der Verfassungsänderung im Kanton Uri wurde ausgeführt: *«Heute zählt die Kantonsverfassung in Artikel 67 alle 20 Urner Gemeinden namentlich auf. Der Zusammenschluss von zwei Gemeinden erfordert somit vorgängig eine kantonale Volksabstimmung. Um in Zukunft Gemeindefusionen verfahrensmässig zu erleichtern, soll in Artikel 67 der Kantonsverfassung der Katalog mit der Aufzählung der Namen der 20 Gemeinden aufgehoben werden. Damit entfällt in Zukunft bei einem Gemeindefusionen eine vorgängige kantonale Abstimmung»* (Abstimmungsbotschaft zur Kantonalen Volksabstimmung vom 22. September 2013, S. 9).



2.2.2 Gang der bisherigen Diskussion zur Streichung von Art. 2 KV

a) «Die Aufzählung dient – gleich wie Art. 1 BV für die Kantone – gleichzeitig als Bestandes- und Gebietsgarantie für die Gemeinden, die nach wie vor eine zentrale Rolle im politischen Leben des Kantons spielen. [...] Entsprechend der Bestandes- und Gebietsgarantie würden beispielsweise der Zusammenschluss zweier Gemeinden oder grössere Gebietsverschiebungen zwischen Gemeinden erst nach einer Volksabstimmung möglich.» (Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, Herisau 1996, N. 3 zu Art. 2).

Eine Änderung des Bestandes der Gemeinden kann folglich nur durch eine Verfassungsrevision erreicht werden. Die Stimmberechtigten des Kantons hätten einer entsprechenden Änderung von Art. 2 KV zuzustimmen. Dass die betroffenen Gemeinden einer Fusion zuzustimmen hätten, ist nicht ausdrücklich geregelt.

Einerseits kann der Weg über eine Verfassungsrevision als Hürde für Gemeindefusionen verstanden werden. Andererseits bietet dieses Vorgehen auch Gewähr dafür, dass sich die Stimmberechtigten des ganzen Kantons zu einer Veränderung des Bestandes der Gemeinden im Kanton äussern können. Eine solche Veränderung hätte nicht nur Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinden, sondern auch auf das Verhältnis der Gemeinden untereinander. Zu denken ist etwa an die Auswirkungen auf den kantonalen Finanzausgleich.

b) Der Kantonsrat hatte am 13. September 2010 ein vom damaligen Kantonsrat Roger Sträuli, Rehetobel, und Mitunterzeichnenden eingereichtes Postulat für erheblich erklärt, mit welchem der Regierungsrat beauftragt wurde, die Gemeindestrukturen von Appenzell Ausserrhoden zu analysieren. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) hatte im Auftrag des Regierungsrates in einer Studie «Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen» aus dem Jahr 2012 die Situation der Ausserrhoder Gemeinden analysiert. Eine der vorgeschlagenen Handlungsoptionen befasste sich mit der angesprochenen Thematik. In der Studie wurde dazu ausgeführt: *«Um eine Änderung des Gemeindebestandes und damit Gemeindefusionen überhaupt zu ermöglichen, bedarf es bei jedem Gemeindezusammenschluss einer Verfassungsrevision und damit einer kantonalen Volksabstimmung. Die Schwelle für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse wäre tiefer, wenn die Gemeindennamen aus Art. 2 der Kantonsverfassung gestrichen würden und der Kantonsrat in der Verfassung ermächtigt würde, die Liste der Gemeinden durch Verordnung festzusetzen. Die politische Kontrolle über den Bestand der Gemeinden ginge auf diese Weise dem Kanton nicht verloren»* (Handlungsoption 3, Variante 1, S. 112; siehe auch Handlungsoption 3, Variante 2, S. 118).

c) Der Regierungsrat hatte die von den Gutachtern der Studie zur Diskussion gestellten Handlungsoptionen geprüft. In seinem Bericht und Antrag vom 12. Februar 2013 an den Kantonsrat zum damaligen Postulat betreffend Analysierung der heutigen Gemeindestruktur von Appenzell Ausserrhoden (Signatur 1700.271) hatte der Regierungsrat unter Ziff. 3.2 ausgeführt: *«Um den Weg für mögliche freiwillige Strukturänderungen bis hin zu Gemeindezusammenschlüssen zu ebnen, sollen die Kantonsverfassung und Gesetze auf einen allfälligen Revisionsbedarf hin geprüft werden. Dazu gehört mit Blick auf mögliche Gemeindezusammenschlüsse der erwähnte Art. 2 der Kantonsverfassung. Dasselbe gilt möglicherweise für andere Verfassungs- und Gesetzesartikel. Der Regierungsrat wird einen entsprechenden Prüfungsauftrag erteilen.»* Der Kantonsrat hatte am 18. März 2013 vom Bericht des KPM Kenntnis genommen und das genannte Postulat abgeschrieben.

d) Der Regierungsrat setzte in der Folge eine breit abgestützte Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen» ein, die paritätisch unter Einbezug von Kantons- und Gemeindevertretungen zusammengesetzt und von



externen Fachexperten begleitet wurde. Diese Kommission sprach in ihrem Schlussbericht vom 11. Juni 2014 u.a. folgende Empfehlung aus (Bericht Ziff. 11 Empfehlung II): *«Die Kantonsverfassung soll eine ergänzende Bestimmung erhalten, in der explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass Gemeindefusionen möglich sind. Sie soll ausserdem die Grundlage für die kantonale Unterstützung schaffen. Art. 2 der Kantonsverfassung ist beizubehalten».*

Zur Begründung wurde dargelegt (siehe Bericht Ziff. 9.2.1): *«Die Kommission lehnt die Aufhebung von Art. 2 KV mehrheitlich ab. Sie schlägt stattdessen vor, dass die Verfassung durch eine Bestimmung ergänzt wird, die explizit zum Ausdruck bringt, dass Gemeindefusionen möglich sind und die Grundlage für die finanzielle Unterstützung durch den Kanton schafft. Die Kommission hat sich eingehend und ausführlich mit dieser Frage befasst. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gemeinden für die Struktur des Kantons von zentraler Bedeutung sind und ein Zusammenschluss von beispielsweise nur zwei Gemeinden auf das Gefüge der restlichen achtzehn Gemeinden entscheidende Auswirkungen hat. Im Finanzausgleich gäbe es Verschiebungen, wenn etwa Teufen und Speicher fusionieren würden. Das Kräfteverhältnis ist in Appenzell Ausserrhoden gerade auch durch die Grösse von Herisau anders als in anderen Kantonen. Die Aufhebung der Namen und Bestandesgarantie durch die obligatorische Volksabstimmung birgt ausserdem die Gefahr, dass die Diskussionen unnötig emotional werden und eine allfällige Ablehnung der Aufhebung von Art. 2 KV, der eine Bestandesgarantie für die Gemeinden darstellt, als generelles Nein für Gemeindefusionen gedeutet werden könnte. Die Kommission hat diesen Beschluss im Wissen darum gefasst, dass geregelt werden könnte, Fusionen seien stets vom Kantonsrat zu genehmigen. Selbst wenn die Gemeindefusionen neu statt in der Verfassung auf Gesetzesstufe genannt würden, unterstände eine entsprechende Änderung dem fakultativen Referendum. Die betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger fusionswilliger Gemeinden müssen einer Fusion ohnehin zustimmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Gemeindeautonomie nicht zu stark eingeschränkt wird, wenn eine solche Fusion stets durch eine obligatorische kantonale Volksabstimmung abgesegnet werden muss. Aus den oben erwähnten Gründen empfiehlt die Kommission jedoch trotzdem, von einer Aufhebung von Art. 2 KV abzusehen.».*

e) Der Regierungsrat beauftragte im Anschluss eine Projektgruppe unter Leitung des damaligen Departements Inneres und Kultur, die Empfehlungen der Kommission bis im Mai 2015 auf Verfassungs- und Gesetzesebene umzusetzen. Die weiteren Projektarbeiten haben sich in der Folge wegen zusätzlicher Abklärungen verzögert. Aufgrund des Handlungsbedarfs in verschiedenen Bereichen sprach sich der Regierungsrat am 17. Dezember 2015 für eine Totalrevision der Kantonsverfassung aus. Im Rahmen dieser Arbeiten sollen auch die Gemeindestrukturen überprüft werden.

2.2.3 Beurteilung

Eine Streichung der Namen der Gemeinden aus Art. 2 KV wäre zwar rechtlich zulässig und bundesrechtskonform, wie das Beispiel aus dem Kanton Uri zeigt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. November 2014 zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Tessin, Waadt und Jura, BBl 2014 9091, insbesondere 9097 f.).

Die Kantonsverfassung hat die Aufgabe, die Grundordnung von Kanton und Gemeinden festzulegen. Aus dieser Sicht erweist es sich als unzureichend, die Namen der Gemeinden aus der Verfassung zu streichen, ohne gleichzeitig zu bestimmen, in welcher Weise der Bestand der Gemeinden künftig festgeschrieben wird. Die Initiative lässt offen, wer für die Regelung des Bestandes der Gemeinden zuständig sein soll. In verschiedenen



anderen Kantonsverfassungen wird in der Verfassung festgehalten, dass das Gesetz die Anzahl der Gemeinden und ihre Namen bestimmt (Neuenburg, Schwyz, St. Gallen, Wallis).

Eine Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung würde zumindest formell eine staatspolitische Abwertung gegenüber dem jetzigen Zustand bedeuten. Würden die Gemeinden nur noch auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe aufgezählt, hätten die Stimmberechtigten bei einer Bestandesänderung nicht mehr obligatorisch das letzte Wort, sondern nur noch beim Ergreifen und Zustandekommen des fakultativen Referendums (Gesetz) bzw. gar nicht mehr (Verordnung). Das brächte zwar einerseits die von der Initiative angestrebte formale Verfahrenserleichterung, würde aber andererseits materiell einer Schwächung der Stellung der einzelnen Gemeinden bedeuten.

Die laufende Totalrevision der Kantonsverfassung eröffnet die Möglichkeit, auch diese Frage nochmals eingehend und in umfassender Weise zu prüfen. Bei einer Annahme der Initiative würde ein isolierter Vorentscheid gefällt, bei dem allenfalls weitere nötige und mit den Gemeinden zusammenhängende verfassungsrechtliche Anpassungen unberücksichtigt blieben. Der Regierungsrat lehnt eine isolierte Streichung von Art. 2 KV daher ab.

2.3 Neuer Art. 103^{bis} KV

Art. 103^{bis} Zusammenschlüsse von Gemeinden

Der Kanton unterstützt und fördert Zusammenschlüsse von Gemeinden im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung und eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Das Nähere regelt das Gesetz.

Eine vergleichbare Regelung, wie sie mit der Initiative mit einem neuen Art. 103^{bis} KV vorgeschlagen wird, war bereits Gegenstand der Beratung in der vorgenannten Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen». Die Kommission sprach eine Empfehlung aus, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung des Kantons bei Vereinigungs- und anderen Strukturoptimierungsprojekten geschaffen werden solle (Bericht Ziff. 11 Empfehlung II, vgl. dazu die Erläuterung im Bericht unter Ziff. 10.1). Die folgenden Arbeiten machten allerdings deutlich, dass weitere Verfassungsbereiche in die Prüfung miteinzubeziehen sind, so insbesondere Art. 104 KV zum Finanzausgleich. Wenn nun die Initiative lediglich ein einzelnes Element herausnimmt, greift sie einerseits der kommenden Verfassungsrevision vor und isoliert andererseits ein Element, das im Rahmen der Revisionsarbeiten im Zusammenhang mit weiteren allenfalls notwendigen Anpassungen geprüft werden kann und soll.

2.4 Neuer Art. 115^{bis} KV

Art. 115^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103bis gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.

a) Die mit der Initiative vorgeschlagene Regelung von Art. 115^{bis} KV ist unzweckmässig. Sie führt dazu, dass Veränderungen im Bestand der Gemeinden ausgeschlossen sind bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das Unterstützungs- und Förderungsmassnahmen des Kantons gegenüber Gemeinden regelt. Zwischen diesen beiden Sachbereichen besteht jedoch kein Zusammenhang. Im schlimmsten Fall können Veränderungen im Bestand der Gemeinden auf unbestimmte Zeit blockiert werden, wenn ein solches Gesetz nicht zustande



kommt. Als anschauliches Beispiel ist die Volksabstimmung im Kanton Uri vom 22. September 2013 zu erwähnen: Die Stimmberechtigten stimmten damals einer Verfassungsänderung und Streichung der Gemeindennamen zu, sie lehnten indessen den Erlass eines Gesetzes über Gemeindefusionen mit Fördermassnahmen des Kantons ab.

b) Die Initiative ignoriert, dass die Stimmberechtigten dem Kantonsrat den Auftrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung erteilt haben. Ein Gesetz im Sinne der Initiative kann frühestens im Anschluss an die Totalrevision der Kantonsverfassung angegangen werden, da zunächst die Rahmenbedingungen auf Verfassungsebene abzuwarten sind. Ein praktischer Nutzen einer vorgezogenen Teilrevision ist nicht ersichtlich. Es sind aktuell keine Fusionspläne von Gemeinden bekannt. Unter dem geltenden Recht dagegen sind Gemeindefusionen grundsätzlich jederzeit durch eine Revision von Art. 2 KV möglich.

3. Abschliessende Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkennt und schätzt das Engagement des Initiativkomitees für die Zukunft des Kantons. Allerdings ist die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» inhaltlich beschränkt, unzweckmässig, widersprüchlich und fixiert bis auf weiteres den Status quo.

Die Initiative greift zwei einzelne Elemente aus der bisherigen Diskussion über eine Optimierung der Gemeindestrukturen heraus (Änderung von Art. 2 KV und neuer Art. 103^{bis} KV). Sie bietet keine umfassende, sondern lediglich eine eingeschränkte und unvollständige Sichtweise. Die Initiative lässt alle wesentlichen Fragen offen. Insbesondere lässt sie auch die Frage offen, ob die Gemeinden künftig im Gesetz oder in der Verordnung aufzuzählen sind und ob Zustimmungserfordernisse bei Bestandesänderungen gelten. Die meisten Kantonsverfassungen enthalten dazu ausdrückliche Bestimmungen und gewährleisten damit obligatorisch eine Mitwirkung der Stimmberechtigten. Die Initiative verzichtet auf einen entsprechenden Vorschlag und nimmt damit eine Abwertung der Stellung der Gemeinden in Kauf. Das ist vor dem Hintergrund der historisch und politisch bedeutenden Stellung der Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden für den Regierungsrat nicht hinnehmbar.

Die Initiative verbindet ausserdem Einzelfragen in unzweckmässiger Weise mit einer Regelung, welche Gemeindegemeinschaften bis auf weiteres verhindert (neuer Art. 115^{bis} KV). Sie behauptet, die Handlungsfreiheit der Gemeinden zu fördern. Mit dem neuen Art. 115^{bis} KV schränkt die Initiative diese Handlungsfreiheit aber bis auf weiteres massiv ein. Der Inhalt der Initiative steht damit in Widerspruch zum propagierten Ziel.

4. Verzicht auf Gegenvorschlag

Eine Verbesserung mit Blick auf die Gemeindestrukturen sollte nicht mit einer isolierten Vorlage angegangen werden, die lediglich Einzelfragen in unzulänglicher und widersprüchlicher Weise aufnimmt, sondern im Rahmen der ohnehin laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung umfassend geprüft werden. Die Stimmberechtigten haben anlässlich der Volksabstimmung vom 4. März 2018 den Auftrag zu einer Totalrevision der Verfassung erteilt. Der Regierungsrat erachtet daher auch einen Gegenvorschlag zur Initiative als nicht sinnvoll.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.



5. Weiteres Vorgehen

Die Sach- und Terminplanung sieht die Behandlung der Volksinitiative durch den Kantonsrat in der ersten Jahreshälfte 2019 vor (1. Lesung im Februar 2019, 2. Lesung im Juni 2019). Die Volksabstimmung ist für den Herbst 2019 geplant. Damit bestünde noch vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über die totalrevidierte Kantonsverfassung Klarheit über die Haltung der Stimmberechtigten zur Volksinitiative.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» für gültig zu erklären;
2. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» abzulehnen;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1

Initiativtext