



Stand: 25. Oktober 2023

**Abstimmung vom 26. November 2023:**

**Teilrevision der Kantonsverfassung (Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" und Eventualvorlage)**

**Q+A / Fragen und Antworten**

**Allgemeines**

**Wie ist die Idee einer Gemeindestrukturreform entstanden?**

Ein Bericht des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern Mitte 2012 stellte bei den Ausserrhoder Gemeinden mittelfristigen Handlungsbedarf fest und schlug verschiedene Handlungsoptionen vor. Drei Jahre später sprach sich der Regierungsrat für eine Totalrevision der Kantonsverfassung aus. Auf der Basis der totalrevidierten Verfassung sollten dann auch die Arbeiten für eine Optimierung der Gemeindestrukturen – vorangetrieben werden. Die Stimmberechtigten sagten am 18. März 2018 Ja zur Totalrevision.

Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ ein. Sie verlangte eine Änderung der Kantonsverfassung,

- wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden,
- wonach bestimmt wird, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und das Gesetz das Nähere regelt und
- wonach der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes.

Im Dezember 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative für gültig zu erklären, die Volksinitiative abzulehnen und den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Im Februar 2019 (1. Lesung) erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig und wies sie an den Regierungsrat zurück mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im August 2020 unterbreitete der Regierungsrat drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ zur Vernehmlassung. Die Vorschläge enthielten unter anderem eine Variante mit einer umfassenden Reform der Gemeindestrukturen.

Im Mai 2021 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative: Die Zahl der Gemeinden sollte auf nur noch 4 reduziert werden.

Im Februar 2022 (2. Lesung) stimmte der Kantonsrat dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zu. Der Gegenvorschlag wurde um einen Eventualantrag ergänzt. Letzterer nahm die Anliegen der Volksinitiative auf, kleidete sie aber in eine juristisch korrekte Form.



Im Mai 2023 (3. Lesung) stimmte der Kantonsrat dem unterbreiteten Beschlussentwurf des Regierungsrates mit folgendem Wortlaut zu. Dieser enthält folgende Komponenten:

1. Der Kantonsrat lehnt die Volksinitiative «starke Ausserrhoder Gemeinden» ab.
2. Er unterbreitet den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag mit einer umfassenden Strukturreform (3-5 Gemeinden) zur gleichzeitigen Abstimmung.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Volksinitiative abzulehnen.
4. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, so werden der Gegenvorschlag und eine Eventualvorlage den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet.

Die Volksinitiative wurde in der Folge zurückgezogen, da die Eventualvorlage die Anliegen der Initianten aufnimmt.

Weiterführende Unterlagen: [Broschuere Analyse Hadlungsbedarf.pdf](#)

### **Wieso kommt es zur Volksabstimmung?**

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung. Auch Gegenvorschlag und Eventualvorlage sind auf der Ebene der Kantonsverfassung angesiedelt. Solche Vorlagen müssen von den Stimmberechtigten gutgeheissen werden. Nachdem die Volksinitiative zurückgezogen wurde, verbleiben Gegenvorschlag und Eventualvorlage als Vorlagen des Kantonsrates. Über diese Vorlagen gilt es nun abzustimmen.

### **Wieso schlägt der Regierungsrat in seinem Gegenvorschlag drei bis fünf Gemeinden vor?**

Eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen muss zu neuen Gemeinden mit einer bestimmten Grösse führen, will sie die Schwächen der heutigen Strukturen korrigieren. Eine Analyse hat gezeigt, dass eine Struktur mit 3–5 Gemeinden zu sinnvollen und nachvollziehbaren Gemeinwesen führt. Dies unter verschiedenen Gesichtspunkten (Bevölkerungszahl, funktionale Räume, Topographie, bestehende Strukturen der Zusammenarbeit etc.) Ab einer Zahl von sechs Gemeinden wird es schwierig, zweckmässige Zusammenschlüsse zu bilden.

### **Bis wann sollen die Gemeindezusammenschlüsse vollzogen werden, wenn der Gegenvorschlag gutgeheissen wird?**

Der Gegenvorschlag enthält einen Auftrag aus der Verfassung für einen kantonalen Gesetzgebungsprozess. Es sind also zunächst die erforderlichen kantonalen Regelungen zu erlassen. Im Rahmen dieses Prozesses sind zahlreiche Fragen unter Mitwirkung der Gemeinden zu klären. Der Regierungsrat hat skizziert, dass ab dem 1. Juni 2028 in neuen Strukturen gestartet werden könnte. Diese Zielsetzung ist ehrgeizig und nicht verbindlich. Stimmberechtigte können im weiteren Verlauf über die Gesetzgebungsvorlagen abstimmen (fakultatives Referendum).

### **Werden die Gemeinden bei einer Fusion vom Kanton unterstützt?**

Die Eventualvorlage sieht vor, dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung leistet an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen. In welcher Art und Weise und in welchem Umfang wird in einem Gesetzgebungsprozess zu klären sein.

Wird der Gegenvorschlag angenommen, dann übernimmt der Kanton die Federführung im Umsetzungsprozess inkl. Gesetzesarbeitung. Bei der Umsetzung einer Gemeindestrukturreform werden Kanton und Gemeinden eng zusammenarbeiten.



## Finanzen

### **Führt eine Gemeindefusion zu Kosteneinsparungen?**

Dies lässt sich nicht generell sagen. Wenn zwei Gemeinden fusionieren, hängt es von den individuellen Umständen der betroffenen Gemeinden ab, ob sich durch eine Fusion Einsparungen ergeben. Die empirischen Erkenntnisse in der Schweiz zeigen ein gemischtes Bild. Dieses Bild betrifft jeweils den Zusammenschluss von wenigen Gemeinden.

Der Gegenvorschlag schlägt eine Strukturreform vor, die zu wenigen und deutlich grösseren Gemeinden führt. Damit ergibt sich ein grösseres Potential für mögliche Einsparungen. Eine Fusion von mehreren Gemeinden oder die Strukturreform gemäss dem Gegenvorschlag soll aber nicht in erster Linie darum angegangen werden, um Kosten zu sparen. Es geht in erster Linie darum, starke, zukunftsfähige Gemeinden zu schaffen. Ersparnisse stehen nicht im Vordergrund.

Falls der Gegenvorschlag angenommen wird und eine Reduktion auf drei bis fünf Gemeinden vorzunehmen ist, wird auch die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu angeschaut werden müssen. Das hat natürlich auch Auswirkungen auf die Finanzen.

### **Wie wirkt sich eine Fusion auf den Steuerfuss aus?**

Mit Blick auf den Gegenvorschlag wurden Modellrechnungen der Steuerfüsse für natürliche Personen angestellt. Diese deuten darauf hin, dass sich tendenziell bei den neuen Gemeinden mehrheitlich Verbesserungen bei der Höhe der Steuerfüsse und der Steuerkraft ergeben können. Verlässliche Aussagen sind im jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht möglich. Die Höhe der Steuerfüsse und der Steuerkraft der neuen Gemeinden im Vergleich zu den bestehenden Gemeinden hängt von verschiedenen Faktoren ab, die im jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt sind.

Eine grobe Finanz- und Investitionsplanung gestützt auf die kommunalen Aufgaben- und Finanzpläne mit verschiedenen Kennzahlen und Indikatoren zeigt, dass die Ertragslage in allen Gemeinden in dieser neuen Struktur positiv ist. Alle Gemeinden weisen eine intakte Vermögenstruktur aus. Mittelland und Vorderland haben klar grössere Reserven für künftige Ausgabenüberschüsse. Für Gemeinden, die heute bezüglich Verschuldung in einer schwierigen Lage sind, normalisieren sich die Kennzahlen in dieser neuen Struktur.

Bei der Eventualvorlage hängen die Auswirkungen auf den Steuerfuss einer neuen Gemeinde von der Konstellation ab, in der zwei oder mehr Gemeinden fusionieren möchten.

### **Wieviel Geld stellt der Kanton für Gemeindefusionen bereit?**

Mit Blick auf den Gegenvorschlag hat der Regierungsrat signalisiert, dass der Kanton insbesondere Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen an zusammengeschlossene Gemeinden leisten kann. Die Modalitäten und die Finanzierung dazu wären in einem kantonalen Gesetz zu regeln. Für das Projekt Gemeindestrukturreform hat der Regierungsrat im Aufgaben- und Finanzplan ab 2026 2 Millionen Franken eingestellt.

Die Eventualvorlage sieht vor, dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen. Auch hier sind die Modalitäten und die Finanzierung in einem kantonalen Gesetz zu regeln.



### Organisation

#### **Führen Fusionen von Gemeinden zu Personaleinsparungen?**

Bei Annahme des Eventualantrages ist völlig offen, ob und wann es zu Gemeindefusionen kommt. Die Konsequenzen für das Personal gestalten sich je nach Fusionsprojekt sehr unterschiedlich.

Mit Blick auf den Gegenvorschlag hängt die Frage von vielen Faktoren ab, die jetzt noch nicht bekannt sind. Das Beispiel der Gemeindereform im Kanton Glarus zeigte, dass die Reform mit einem Stellenabbau verbunden war. Betroffen waren vor allem Mitarbeitende, die Klein- und Kleinstpensen in den bisherigen Gemeinden innehatten. Im Kanton Glarus wurden klare und faire Grundsätze für den Umgang mit dem Personal vorgegeben. Ein solches Vorgehen ist auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden zu wählen, wenn der Gegenvorschlag angenommen wird und umzusetzen ist.

#### **Werden Gemeindehäuser bei Fusionen geschlossen?**

Für die Eventualvorlage lässt sich die Frage nicht generell beantworten. Wenn sich beispielsweise zwei Gemeinden zusammenschliessen, ist es wahrscheinlich, dass in einer Gemeinde ein Gemeindehaus geschlossen wird. Es kann aber auch sein, dass eine Auslagerung von Verwaltungsbereichen in ein anderes Gemeindehaus stattfindet. Über die Verwendung der Gemeindehäuser entscheidet die neue Gemeinde.

Beim Gegenvorschlag entscheiden die neuen Gemeinden, wie sie ihre Verwaltung organisieren möchten. Damit ist es auch den neuen Gemeinden überlassen, über die Nutzung der Gemeindehäuser zu entscheiden.

#### **Welche Auswirkungen haben Gemeindefusionen auf die Mitbestimmung der Bevölkerung?**

Die bewährten politischen Rechte auf Gemeindeebene werden auch bei Annahme des Gegenvorschlages oder der Eventualvorlage bestehen bleiben. Denkbar ist, dass in grösseren Gemeinden Gemeindeparlamente eingeführt werden. Das bedeutet, dass einzelne Kompetenzen von den Stimmberechtigten zum Gemeindeparlament wechseln könnten (bspw. Verabschiedung des Budgets).

#### **Können die «alten» Gemeinden noch über ihre Schulstrukturen entscheiden oder werden diese auch fusioniert?**

Die Gemeinden können über ihre Angelegenheiten entscheiden, soweit nicht das kantonale Recht eine Regelung trifft. Die Schulstrukturen werden grundsätzlich vom kantonalen Recht geregelt. Im Rahmen des kantonalen Rechts (Volksschulgesetzgebung) können die Gemeinden entscheiden.

#### **Bleibt die Ortsfeuerwehr bestehen?**

Auch die Strukturen im Bereich der Feuerwehr werden grundsätzlich vom kantonalen Recht geregelt. Im Rahmen des kantonalen Rechts (Feuerwehrgesetzgebung, Feuerwehrkonzept) können die Gemeinden entscheiden.

#### **Bestimmen die Gemeinden ihre neue Gemeindeordnung selbst?**

Die Grundzüge der Gemeindeorganisation regelt nach wie vor das kantonale Recht im Gemeindegesetz. Im Rahmen des kantonalen Rechts können die Gemeinden ihre Gemeindeorganisation bestimmen und ihre Gemeindeordnung erlassen. An diesem Grundsatz ändern weder der Gegenvorschlag noch die Eventualvorlage etwas. Eine Strukturreform gemäss Gegenvorschlag wird aber dazu führen, dass das Gemeindegesetz revidiert wird. Der gesetzliche Rahmen für die Gemeinden auf kantonalen Ebene wird also überprüft.



### **Gibt es nach wie vor für jede Gemeinde eine Gemeindeversammlung oder wird ein Parlament wie in Herisau eingeführt?**

Die geltende Kantonsverfassung und das geltende Gemeindegesetz überlassen es den Gemeinden, ein Gemeindeparlament einzuführen. Bei Annahme der Eventualvorlage ändert sich daran nichts. Eine Änderung könnte sich ergeben, wenn das Gemeindegesetz geändert würde. Bei Annahme des Gegenvorschlages besteht ein verfassungsmässiger Auftrag, weniger und grössere Gemeinden zu bilden. Grössere Gemeinden sind eher in der Lage, ein Gemeindeparlament einzuführen. Der Regierungsrat hat aber signalisiert, dass er auch bei neuen Gemeindestrukturen den Gemeinden überlassen will, ob sie ein Gemeindeparlament einführen.

### **Wird die Gemeindegliederung vom Kanton vorgegeben oder haben die Gemeinden ein Mitspracherecht?**

Bei Annahme des Gegenvorschlages besteht ein verfassungsmässiger Auftrag für einen kantonalen Gesetzgebungsprozess. Bei diesem Prozess wird der Regierungsrat die Mitwirkung der Gemeinden sicherstellen. Am Ende wird ein Referendum stehen. Die Stimmberechtigten können also auch über dieses Gesetz entscheiden.

Bei Annahme der Eventualvorlage bleibt es weiterhin Sache der Gemeinden, über allfällige Gemeindegliederungen zu befinden. Sie entscheiden, mit wem sie sich zusammenschliessen. Die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden müssen zustimmen.

### **Wie soll die Mitwirkung der Gemeinden sichergestellt werden?**

Viele offene Fragen können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden, weil die konkrete Ausarbeitung einer möglichen Strukturreform erst im Nachgang zur Abstimmung folgt.

Regierung und Kantonsrat stellen mit der bevorstehenden Abstimmung sicher, dass in einem ersten Schritt ein Grundsatzentscheid auf Verfassungsebene gefällt werden kann. Es sollen nicht ohne Kenntnis des Willens der Stimmbevölkerung unnötig viele Ressourcen (Personal und Finanzen) in ein konkretes Reformprojekt investiert werden.

Der Regierungsrat wird die Gemeinden eng in den Prozess zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Gemeindegliederungsreform einbinden. Es ist ihm ein Anliegen, dass die Diskussionen mit den Gemeinden zum neuen Gesetz auf Augenhöhe verlaufen werden.

Der Kanton will mit dem Gegenvorschlag nicht zusätzliche Kompetenzen von den Gemeinden übernehmen. Ziel ist es im Gegenteil, die Gemeinden zu stärken, damit sie ihre stets anspruchsvoller werdenden Aufgaben auch in der Zukunft gut wahrnehmen können.

#### Schritte der Partizipation

- Gemeindebehörden (Einbezug im Erarbeitungsprozess des neuen Gesetzes)
- Verbände und Interessengruppen (Einbezug im Rahmen der Vernehmlassung)
- Kantonsrat (2. Lesungen)
- Stimmberechtigte (Vernehmlassung, Volksdiskussion, fakultatives Referendum)



### **Was passiert mit Zusammenarbeitsverträgen oder Zweckverbänden?**

Wenn neue Gemeinden gebildet werden (als Folge des Gegenvorschlages) oder sich neue Gemeinden auf deren Initiative bilden (bei Annahme der Eventualvorlage) treten die neuen Gemeinden als Rechtsnachfolger in die Position der alten Gemeinden ein. Bestehende Zusammenarbeitsverträge und Zweckverbände bleiben also bestehen. Es wird dann zu entscheiden sein, ob solche Verträge oder Zweckverbände noch Sinn machen. Vor allem dann, wenn sich die beteiligten Gemeinden zusammengeschlossen haben. Bei einer Reduktion der Anzahl Gemeinden auf drei bis fünf Gemeinden werden tendenziell weniger Zusammenarbeitsverträge oder Zweckverbände nötig sein.

### **Politische Rechte**

#### **Hat der Gegenvorschlag des Regierungsrates Auswirkungen auf das Wahlsystem für den Kantonsrat?**

Bei Annahme des Gegenvorschlags mit drei bis fünf Gemeinden dürfte der Spielraum enger werden, um weiterhin an einem gemischten Majorz- und Proporzverfahren für die Wahlen in den Kantonsrat festzuhalten. Im jetzigen Zeitpunkt sind noch verschiedene Aspekte offen, so etwa wie die neuen Gemeinden aussehen und wie die Wahlkreise bestimmt werden. Das Wahlsystem für Kantonsratswahlen ist im Übrigen Gegenstand der laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung.

### **Identität**

#### **Welchen Einfluss haben Gemeindefusionen auf Dörfer und Weiler?**

Bei Annahme des Gegenvorschlages besteht ein Auftrag, die Anzahl der Gemeinden zu reduzieren. Es werden neue politische Gemeindefusionen gebildet. Dörfer und Weiler werden politisch Teile der neuen Gemeinden.

Die Eventualvorlage führt noch nicht zu Gemeindefusionen. Erst wenn konkrete Gemeindefusionen beschlossen werden, gilt das Gleiche wie für den Gegenvorschlag: Dörfer und Weiler werden politisch Teile der neuen Gemeinden.

#### **Welchen Einfluss haben Gemeindefusionen auf Namen und Wappen?**

Bei Annahme des Gegenvorschlages werden die neuen Strukturen und die Namen der neuen Gemeinden durch die kantonale Gesetzgebung festgelegt. Dagegen kann das Referendum ergriffen werden.

Die Eventualvorlage führt noch nicht zu Gemeindefusionen. Erst wenn konkrete Gemeindefusionen beschlossen werden, haben die betroffenen Gemeinden auch über neue Namen zu entscheiden. Diese Namen sind dann ins kantonale Gesetz aufzunehmen. Dagegen kann das Referendum ergriffen werden.

Die Wappen sind heute rechtlich nicht geregelt. Die Gemeinden bestimmen über ihr Wappen. Das wird sich aus Sicht des Regierungsrates weder mit dem Gegenvorschlag noch mit der Eventualvorlage ändern.



### **Welchen Einfluss haben Gemeindefusionen auf Ortstafeln?**

Bei Annahme des Gegenvorschlages wird die neue Struktur der Gemeinden auch zu Neubeschriftungen der Ortstafeln führen. Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass der bisherige Gemeindename auf der Ortstafel beibehalten und zusätzlich zum neuen Gemeindename auf der Ortstafel aufgeführt werden kann.

Die Eventualvorlage führt noch nicht zu Gemeindefusionen. Erst wenn konkrete Fusionen beschlossen werden, haben die betroffenen Gemeinden auch über neue Namen zu entscheiden. Für diese gilt dann das Gleiche wie beim Gegenvorschlag.

### **Welchen Einfluss haben Gemeindefusionen auf Postanschriften und Postleitzahlen?**

Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass Postanschriften und Postleitzahlen nach einer Zusammenlegung von Gemeinden nicht verändert werden müssen. Die Postleitzahlen werden von der Schweizerischen Post nach Rücksprache mit den betroffenen Gemeinden festgelegt.

### **Welchen Einfluss haben Gemeindefusionen auf Vereine?**

Auch in grösseren Organisationseinheiten können lokale Identitäten weiterhin gelebt werden. Schulen, Restaurants, Vereine und kulturelle Einrichtungen beispielsweise bleiben nach wie vor bestehen. Es besteht sogar die Vermutung, dass Vereine in grösseren Organisationseinheiten eine grössere Attraktivität erhalten, weil sich das Einzugsgebiet vergrössert. Soweit Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Vereinen bestehen, treten die neuen Gemeinden als Rechtsnachfolger in die Vertragsverhältnisse ein.