



Herisau, 11. August 2020

## **Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“; Gegenvorschlag**

### **Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf**

#### **A. Ausgangslage**

1. Am 20. März 2018 hat ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ eingereicht. Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie verlangt 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 unterstützt 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.
2. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2018 hat der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung überwiesen. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 hat der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig erklärt. Er hat sie an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten (Amtsblatt 2019, S. 264).
3. Der Regierungsrat wartete mit der Umsetzung dieses Auftrags zu und begründet dies wie folgt: Parallel zur eingereichten Initiative, welche eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangt, steht eine Totalrevision der Kantonsverfassung bevor. Der Regierungsrat greift den Arbeiten und Entscheiden der Verfassungskommission nicht vor. Sobald die Verfassungskommission ihren Entwurf dem Regierungsrat unterbreitet hat, ist auch die Frage des Gegenvorschlags zur Initiative erneut zu prüfen. Es gilt, das Gesamtpaket der Verfassungskommission zu würdigen (Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023, S. 169).
4. Die Verfassungskommission hat die erste Phase ihrer Arbeiten für die Totalrevision der Ausserrhoder Kantonsverfassung abgeschlossen. Nun liegen erste grobe Richtungsentscheide dieser Kommission vor. Der Regierungsrat baut nun auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und hat das zuständige Departement beauftragt, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten (Medienmitteilung vom 12. März 2020).



## 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).

### 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

Mit Beschluss vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig (Amtsblatt 2019, S 264).

## C. Erläuterungen zur Initiative

Die Volksinitiative beinhaltet eine Änderung von Art. 2 KV und zwei neue Verfassungsbestimmungen, Art. 103<sup>bis</sup> KV und 115<sup>bis</sup> KV. 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> Bestand und Gebiet der Gemeinden**

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



Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ inhaltlich beschränkt, unzweckmässig und widersprüchlich ist und bis auf weiteres den Status quo fixiert. Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung hebt der Regierungsrat die folgenden Aspekte heraus:

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

Für weitere Ausführungen zur Initiative kann auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung im Kantonsrat verwiesen werden.

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 25. Februar 2019 sprachen sich die Fraktionen mehrheitlich für eine Annahme der Initiative aus. Uneinigkeit bestand darin, ob es zweckmässig wäre, die Resultate der laufenden Verfassungsrevision abzuwarten, oder ob die Initiative vorgängig zur Abstimmung zu bringen sei. Mit Blick auf Mängel, die der Regierungsrat zur Initiative vorbrachte, wurde zur Diskussion gestellt, dass für die 2. Lesung ein regierungsrätlicher Gegenvorschlag vorgelegt werde, der die Mängel behebt. Der Kantonsrat hat sich in der Folge grossmehrheitlich dafür ausgesprochen, das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

## **D. Erläuterungen zum Gegenvorschlag**

### **1. Einleitende Bemerkungen**

Anlässlich der Sitzung vom 25. April 2019 befasste sich die Verfassungskommission mit Art. 2 KV und möglichen Änderungen.

Zur Diskussion standen verschiedene Varianten für eine Gliederung des Kantons: Es waren dies „Ein Kanton ohne Gemeinden (Variante 1)“, „Ein Kanton mit weniger als 20 Gemeinden (Variante 2)“, „Streichung der Gemeindegemeinschaften aus Art. 2 KV und zusätzlich Regelung, wo (Gesetz) die Gemeinden aufzuführen sind (Variante 3)“, „Beibehaltung des Status quo (Variante 4)“, „Wiedereinführung der Bezirke (Variante 5)“. In der Diskussion fanden die Varianten 1, 2, 4 und 5 keinen Rückhalt. In der anschliessenden Abstimmung erhielt die Variante 3 ein deutliches Mehr.

Sodann standen in der Verfassungskommission die Regelungen zur Gemeindeorganisation (Art. 100–103, 107 KV) zur Diskussion. Zustimmung fanden die unterbreiteten Variante 2 (neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen) und Variante 3 (neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen). Das Plenum



schloss sich dem Antrag der Arbeitsgruppe an. Ebenfalls deutlich angenommen wurde der Antrag betreffend Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen.

Die entsprechenden Themenblätter „B5 Kantonsgliederung“, „B7 Gemeindeorganisation“ und das Protokoll der genannten Sitzung finden sich im Internet über folgenden Link:

<https://www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/verfassungskommission/sitzungsunterlagen/>

Nachdem die Verfassungskommission die erste Phase ihrer Arbeiten für die Totalrevision der Kantonsverfassung abgeschlossen hat, liegen erste grobe Richtungsentscheide vor. Der Regierungsrat baut auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und unterbreitet drei Varianten zur Vernehmlassung, die er als möglichen Gegenvorschlag zur Volksinitiative sieht.

### **2. Variante 1: Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 (starke Reduktion)**

a) Für den Regierungsrat steht als Variante 1 ein Vorschlag im Vordergrund, der die Anzahl der Gemeinden in der Verfassung von heute 20 auf neu 4 reduzieren würde. Diese Variante wird vom Regierungsrat favorisiert.

Der Vorschlag lehnt sich an die Variante 2 an, welche der Verfassungskommission im Rahmen der Gliederung des Kantons ebenfalls unterbreitet wurde. Von der Verfassungskommission wurde dieser Vorschlag nicht unterstützt. Von der vorbereitenden Arbeitsgruppe wurde dieser Vorschlag kontrovers diskutiert und knapp nicht favorisiert.

b) Für den Regierungsrat stellt diese Variante mit einem Vorschlag von neu 4 Gemeinden eine zwar radikale, doch zielführende Möglichkeit dar, um die künftigen Gemeindestrukturen grundlegend neu zu ordnen. Eine Neustrukturierung würde zentral über eine Änderung der Kantonsverfassung erfolgen. Die Gemeinden wären von aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet. Gleichzeitig würden damit Strukturen geschaffen, die ohne weiteres als Wahlkreise für ein einfaches Proporzverfahren bei der Wahl für den Kantonsrat dienen könnten. Die Verfassungskommission hat sich an ihrer Sitzung vom 29. August 2019 für ein Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen und der Bildung von mindestens drei Wahlkreisen ausgesprochen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass er mit diesem radikalen Vorschlag eine grundsätzliche Abkehr von der bisher eingenommenen Haltung, wonach Fusionen von den Gemeinden kommen müssten, vornimmt. Das Freiwilligkeitsprinzips, dass Fusionen nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung umgesetzt werden sollten, wird damit verlassen. Der Regierungsrat stützt sich dabei darauf, dass das Thema der Gemeindestrukturen schon seit Jahren von verschiedener Seite diskutiert wird, ohne dass seither Veränderungen stattgefunden haben. Dies kann einerseits als Zeichen dafür gelten, dass die bestehenden Gemeindestrukturen trotz bekannter Unzulänglichkeiten weiterhin als zukunftsfähig beurteilt werden. Dies kann aber andererseits auch als Zeichen für eine gewisse Unentschlossenheit verstanden werden. Festzuhalten bleibt, dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft haben. Als Beispiele zu nennen sind Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindebehörden, ein Mangel an gut ausgebildetem Personal in den Gemeindeverwaltungen sowie ein Mangel an Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden.



Mit den letzten Revisionen der Kantonsverfassungen wurden die kantonalen Behörden (Justiz, Kantonsrat und Regierungsrat) in ihren Rollen gestärkt und das Zusammenspiel dieser Behörden auf neue Grundlagen gestellt und verbessert. Nun ist es an der Zeit auch die Gemeindestrukturen zu reformieren und auch die Gemeinden zu stärken.

Der Regierungsrat ist sich aber auch bewusst, dass diese Variante bisher noch nie offiziell bei den Gemeinden und Parteien und weiteren Kreisen zur Diskussion gestellt worden ist. Für den Regierungsrat ist der Zeitpunkt gekommen, diese Diskussion endlich zu führen. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen, wie bereits dargestellt wurde. Zudem befindet sich die Kantonsverfassung in der Totalrevision. Es liegt daher nahe, auch grundsätzliche Fragestellungen zu den künftigen Strukturen von Kanton und Gemeinden einzubeziehen.

Schliesslich ist sich der Regierungsrat bewusst, dass es bei dieser Variante nicht darum gehen kann, Kosten auf Gemeindeebene zu sparen. Verschiedene Untersuchungen kommen zum Schluss, dass das Sparpotenzial von Gemeindefusionen gering ist. Es sind andere Gründe, die für den Regierungsrat zugunsten dieser Variante sprechen. Dies lässt sich am Beispiel des Kantons Glarus illustrieren. 2011 wurden im Kanton Glarus 25 Gemeinden zu nur noch 3 Gemeinden zusammengeschlossen. Der Kanton Glarus zieht eine positive Bilanz: Insgesamt seien die Glarner Gemeinden durch die Reform gestärkt worden. Die Vorteile der Fusion seien nicht auf Einsparungen zu beschränken. Vielmehr hätten die neuen Strukturen den Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert und deren Autonomie gestärkt (Leuzinger, Die Megafusion hinterlässt eine Lücke, in: NZZ vom 3. September 2019, S. 14).

c) Die Idee einer Reduktion der Anzahl Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist nicht neu. Beispielsweise lancierte im Jahr 2012 die Appenzeller Zeitung unter dem Schlagwort „Vision AR 2.0“ eine Diskussion über die Reform der Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden. Im Mittelpunkt der „Vision AR 2.0“ stand der Gedanke, die heute bestehenden 20 Gemeinden auf 5 Gemeinden zu reduzieren (siehe auch Bericht „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen“, KPM-Verlag Bern 2012, S. 116 f.).

Mit der Vorstellung einer Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden orientiert sich der Regierungsrat an den funktionalen Räumen, die die früheren Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland nach wie vor bilden. Hinzu kommt Herisau als einwohnermässig grösste Gemeinde des Kantons. Bei dieser Aufteilung ergeben sich folgende Grössenverhältnisse hinsichtlich Bevölkerung: Vorderland 13'569 Personen, Mittelland 17'272 Personen, Hinterland 8'648 Personen, Herisau 15'745 Personen (STATPOP-Zahlen per 31. Dezember 2018).

d) Zum unterbreiteten Vorschlag bestehen verschiedene Argumente dafür und Argumente dagegen:

#### Argumente Pro

- Möglichkeit, neue Gemeindestruktur als Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Proporzsystem zu verwenden.
- Erhöhte Professionalität durch grössere Einheiten.
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit.
- Verstärktes Gewicht der Gemeinden gegenüber Kanton (durch kleinere Zahl und erhöhte Professionalität; Arbeit konzentriert sich nicht mehr auf reine Verwaltungstätigkeit).
- Grössere Gemeinden lassen grössere Pensen für Behördenmitglieder und Anstellungen zu; dadurch werden die Tätigkeiten attraktiver, und es lassen sich leichter Personen dafür finden.



- Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist überaltert. Er ist auf den Zuzug weiterer (jüngerer) Einwohnerinnen und Einwohner angewiesen. Grössere Gemeinden sind leistungsfähiger und attraktiver für Neuzuzügerinnen und -zuzüger.
- Grössere Gemeinden sind in der Lage ein Gemeindeparlament einzuführen. Ein Gemeindeparlament kann die Qualität der Mitbestimmung in einer Gemeinde verbessern.

### Argumente Contra

- Mit Gemeindefusionen können historisch gewachsene Strukturen zerstört werden. Dies kann zu Verlust von Identifikation mit dem Gemeinwesen, Verlust von Bürgernähe, Verlust von Demokratiequalität führen.
- Gemeindefusionen sind kein Patentrezept, um sämtliche Probleme zu lösen (Schindler/Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45).
- Eine Vorgabe von „oben herab“ führt zu ungewünschter Zwangszusammenarbeit. Im Kanton Glarus erfolgte die Gemeindereform aufgrund eines Landgemeindebeschlusses von der Basis aus.
- Die notwendige Zusammenarbeit kann bereits heute mithilfe von Verträgen und Zweckverbänden gestaltet werden. Eine Zwangsfusion ist damit nicht notwendig.

Aus den unter lit. b dargelegten Überlegungen überwiegen für den Regierungsrat die Argumente, die für Variante 1 sprechen. Insbesondere geht es dem Regierungsrat nicht darum, Dörfer zusammenzulegen. Die dörflichen Strukturen mit ihren Identitäten bleiben erhalten. Zusammengelegt werden sollen in erster Linie die kommunalen Verwaltungen. Eine solche Zusammenlegung wird zudem die gewachsenen und äusserst komplexen Strukturen der vertraglichen Zusammenarbeit wesentlich vereinfachen. Grössere Gemeinden sind tatsächlich kein Patentrezept. Sie können aber wesentliche Probleme beheben und bedeuten daher einen Schritt in die richtige Richtung.

### **3. Variante 2: Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 bis 16 Gemeinden (mittlere Reduktion)**

a) Für den Regierungsrat steht sodann als Variante 2 ein Vorschlag zur Diskussion, der die Anzahl der Gemeinden in der Verfassung von heute 20 auf neu 4 bis 16 Gemeinden reduzieren würde. Auch dieser Vorschlag nimmt die Variante 2 auf, welche der Verfassungskommission unterbreitet wurde. Allerdings geht er auf Verfassungsstufe weniger weit als Variante 1. Für den Regierungsrat stellt diese Variante mit einer gewissen Bandbreite ein im Vergleich zu Variante 1 offener Ansatz dar, indem in einem ersten Schritt eine Optimierung der Gemeindestrukturen als Ziel in der Kantonsverfassung festzulegen und in einem zweiten Schritt die inhaltliche Ausgestaltung auf Stufe Gesetz an die Hand zu nehmen ist. In der Verfassung soll lediglich der Grundsatz verankert werden, dass eine Reduktion der Anzahl der Gemeinden erfolgt und dass sich die neue Anzahl der Gemeinden zwischen 4 und 16 bewegt. Alles andere, insbesondere die Festlegung der Anzahl und der Namen der Gemeinden, soll auf Gesetzesstufe bestimmt werden. Die Erarbeitung dieses Gesetzes und die Entwicklung einer zweckmässigen Lösung für eine neue Gebietsaufteilung im Kanton würden in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen.

b) Mit diesem Vorschlag soll ein Anstoss für eine Gebietsreform ausgelöst werden, ohne dass diese Reform auf Verfassungsstufe bereits im Einzelnen bestimmt ist. Im Rahmen der vorgeschlagenen 4 bis 16 Gemeinden soll in der Folge zusammen mit den Gemeinden eine Lösung entwickelt werden, die leistungsfähige und akzeptierte kommunale Strukturen schafft. Der Vorschlag geht mithin von einem Anstoss durch den Kanton und



einer anschliessenden partnerschaftlichen Erarbeitung einer konkreten Lösung durch den Kanton und die Gemeinden aus.

c) Bei einer Aufteilung beispielsweise auf 5 Gemeinden ergeben sich rein rechnerisch durchschnittlich folgende Grössenverhältnisse hinsichtlich Bevölkerung: Durchschnittlich 9'872 Personen/Gemeinde sowie Herisau 15'745 Personen. Oder 11'047 Personen (inkl. Herisau)/Gemeinde. Bei einer Aufteilung auf 16 Gemeinden ergeben sich durchschnittlich folgende Grössenverhältnisse hinsichtlich Bevölkerung: Durchschnittlich 2'633 Personen/Gemeinde sowie Herisau 15'745 (auf der Grundlage der Bevölkerung am 31. Dezember 2018). Dabei geht der Regierungsrat davon aus, dass auch bei 16 Gemeinden Herisau weiterhin eine Gemeinde bilden dürfte.

Bei dieser rechnerischen Darstellung ist indessen folgendes zu betonen: Bei der Diskussion über Vor- und Nachteile von Gemeindegemeinschaften stellt sich in der Praxis stets die Frage nach der optimalen Gemeindegrösse. Die ökonomische Literatur unternahm immer wieder den Versuch, eine optimale Einwohnerzahl zu ermitteln. In der Schweiz wird in diesem Zusammenhang regelmässig eine Untersuchung von Faganini zitiert, der im Jahre 1974 zum Schluss gekommen ist, dass Gemeinden im Kanton St. Gallen erst ab etwa 3'000 Einwohnern kostenoptimal zu führen seien (Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009, S. 73 und Fn. 364). Die Frage nach der optimalen Gemeindegrösse auf der Grundlage der Einwohnerzahl führt allerdings zu keinem schlüssigen Ergebnis. Es müssen letztendlich verschiedene Kriterien einbezogen werden. Dazu gehört insbesondere die Berücksichtigung der historischen Aufteilung und der Gliederung der Landschaft. Besonders wichtig ist das wirtschaftliche Einzugsgebiet. Schliesslich sind auch Überlegungen zur lokalen Identität mit einzubeziehen (Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009, S. 78 und Fn. 387). All diese Faktoren wären im Rahmen des Gesetzgebungsprozess zu erarbeiten.

#### **4. Variante 3: Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung (Art. 2 KV) und Aufnahme einer neuen Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen (keine Reduktion)**

a) Für den Regierungsrat steht als Variante 3 schliesslich derjenige Vorschlag zur Diskussion, der von der Verfassungskommission unterstützt wird. Dieser Vorschlag stimmt insofern mit dem Anliegen der Volksinitiative überein als in Art. 2 KV die Namen der Gemeinden gestrichen werden sollen und eine neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen aufgenommen werden soll. Der Vorschlag der Verfassungskommission für einen neuen Art. 2 KV und eine neue Rechtsgrundlage für die Unterstützung von Gemeindegemeinschaften wurde noch nicht konkret ausformuliert. Es liegt lediglich ein Vorentwurf des Sekretariats der Verfassungskommission vor. Die Diskussion in der Verfassungskommission steht an. Materiell erfasst der Vorschlag des Regierungsrates die von der Verfassungskommission beschlossenen Regelungsbereiche. Zudem soll auf eine Regelung, wie sie die Volksinitiative mit dem vorgeschlagenen Art. 115<sup>bis</sup> KV betr. Bestand und Gebiet der Gemeinden anregt, verzichtet werden. Der Regierungsrat hat eine solche Regelung bereits in seinem Bericht und Antrag vom 4. Dezember 2018 an den Kantonsrat als unzweckmässig beurteilt.



b) Mit diesem Vorschlag würde im Wesentlichen der bestehende Zustand bei den Gemeindestrukturen weiterhin beibehalten. Es würden lediglich gewisse rechtliche Erleichterungen und Unterstützungen für Änderungen eingeführt.

c) Im entsprechenden Themenblatt zuhanden der Verfassungskommission wurden zum unterbreiteten Vorschlag verschiedene Argumente dafür und Argumente dagegen aufgeführt:

### Argumente Pro

- Für die Ausserrhoder Gemeindepräsidien ist Art. 2 KV eher hinderlich als förderlich. Die Ausserrhoder Gemeindepräsidien sprechen sich daher für eine Streichung von Art. 2 KV aus.
- Eine kantonale Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ verlangt eine Streichung der Namen der Gemeinden in Art. 2 KV mit der Begründung, dass damit die notwendige Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden geschaffen wird.
- Mit einer Streichung der Gemeindepnamen aus Art. 2 KV wird signalisiert, dass eine Reduktion der Anzahl Gemeinden ein Thema sein kann.
- Mit Hilfe von zusätzlichen Fusionsperimetern (auf Gesetzesstufe) kann die Wahlkreisthematik berücksichtigt werden.

### Argumente Contra

- Gemeinden sind für die Struktur des Kantons von zentraler Bedeutung. Eine Fusion verändert das Gleichgewicht und die Perspektive nicht nur für die betroffenen Gemeinden. Ein Zusammenschluss von beispielsweise nur zwei Gemeinden hat auf das Gefüge der restlichen achtzehn Gemeinden entscheidende Auswirkungen (bspw. Finanzausgleich). Das Kräfteverhältnis ist in Appenzell Ausserrhoden gerade auch durch die Grösse von Herisau anders als in anderen Kantonen. Über eine Fusion sollen daher die Stimmberechtigten des ganzen Kantons abstimmen können. Dies ist der Fall, wenn Fusionen eine Änderung von Art. 2 KV (obligatorische Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen) voraussetzen (siehe auch Schlussbericht Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“, Ziff. 9.2.1).
- Das Festhalten an kleinen Gemeinden hat Auswirkung auf die Wahlkreisthematik.

## 5. Würdigung des Regierungsrates

Abschliessend und zusammenfassend ist festzuhalten: Der Regierungsrat favorisiert die Variante 1 und zieht diese den Varianten 2 und 3 vor. Für den Regierungsrat stellt Variante 1 mit einem Vorschlag von neu 4 Gemeinden eine zwar radikale, doch zielführende Möglichkeit dar, um die künftigen Gemeindestrukturen grundlegend neu zu ordnen. Eine Neustrukturierung würde zentral durch den Kanton erfolgen. Die Gemeinden wären von aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet. Gleichzeitig würden damit Strukturen geschaffen, die ohne weiteres als Wahlkreise für ein einfaches Proporzverfahren für den Kantonsrat dienen könnten.

## 6. Inkrafttreten

Es empfiehlt sich bei allen drei Varianten, eine unmittelbare Inkraftsetzung mit der Annahme durch die Stimmberechtigten vorzusehen, auch wenn die notwendige Ausführungsgesetzgebung fehlt. Damit lässt sich vermei-





den, dass eine vom Volk angenommene Teilrevision später wegen der Totalrevision der Verfassung formell nicht mehr in Kraft gesetzt werden kann.

Bei der Annahme einer der Varianten des Gegenvorschlages wäre diese Lösung bei den weiteren Arbeiten für eine Totalrevision der Kantonsverfassung zu berücksichtigen.

### E. Auswirkungen

#### 1. Finanziell

Bei den Varianten 1 und 2 lässt sich im jetzigen Zeitpunkt noch nicht sagen, ob und in welchem Ausmass ein Finanzierungsbedarf durch den Kanton besteht. Sicher sagen lässt sich, dass der Kanton bei Variante 2 den partnerschaftlichen Gesetzgebungsprozess finanzieren würde. Bei Variante 3 ergäbe sich eine neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen wären auf Gesetzesstufe vorzunehmen. Modalitäten und Umfang von finanziellen Leistungen sind zurzeit noch offen und wären später zu definieren.

#### 2. Organisatorisch

Varianten 1 und 2 sehen eine Reduktion der Anzahl der Gemeinden vor. Beide Varianten wären mit einem grossen Umsetzungsaufwand seitens des Kantons und der Gemeinden verbunden. Variante 3 würde den bestehenden Zustand weiterhin beibehalten. Es würden lediglich gewisse rechtliche Erleichterungen und eine kantonale Unterstützung für Änderungen im Gemeindebestand vorgesehen. Gemeindefusionen blieben aber Sache der betroffenen Gemeinden. Bei allen drei Varianten ergäbe sich ein zusätzlicher Gesetzgebungsbedarf.

Bei **Variante 1** würde in der Verfassung eine Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden vorgesehen. Das Gesetz regelt das Nähere. Namen und Gebiet der Gemeinden wären in der Folge auf Gesetzesstufe zu bezeichnen. Es könnte grundsätzlich auf eine neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen verzichtet werden. Dies, weil eine Neustrukturierung gemäss der vorgeschlagenen Variante in einem Schritt erfolgen würde.

Bei **Variante 2** würde in der Verfassung eine Reduktion der Anzahl der Gemeinden in einer Bandbreite von 4 bis 16 Gemeinden vorgesehen. Das Gesetz regelt das Nähere. Wie diese Lösung inhaltlich aussehen kann, wäre in einem anschliessenden Prozess von Kanton und Gemeinden zu entwickeln. Inhaltlich würde diese Lösung auf Gesetzesstufe geregelt (Anzahl Gemeinden, Namen, Gemeindegebiet, weiterer Regelungsbedarf).

Bei der **Variante 3** würden die Gemeinden nicht mehr namentlich in der Kantonsverfassung aufgeführt. Anzahl und Namen der Gemeinden würden auf Gesetzesstufe festgelegt. Es wäre zu prüfen, ob in diesem Zusammenhang weitere gesetzliche Anpassungen anfallen. Es ergäbe sich eine neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen. Das Gesetz regelt das Nähere. Anspruchsvoll dürfte die inhaltliche Ausgestaltung mit Blick auf die Möglichkeiten einer finanziellen Un-



terstützung sein. Modalitäten und Umfang von finanziellen Leistungen sind zurzeit noch offen und wären später zu definieren. Auf Stufe Verfassung soll hier nicht vorgegriffen werden.

Schliesslich ergäbe sich eine neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen. Ausführungsbestimmungen im Gesetz wären nicht zwingend erforderlich.

### 3. Personell

Aussagen zu allfälligen personellen Auswirkungen sind zurzeit noch nicht möglich.

### F. Weiteres Vorgehen

a) Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren werden die Ergebnisse ausgewertet, allfällige Änderungen geprüft und dem Regierungsrat die Vorlage zuhanden des Kantonsrates unterbreitet. Die erste Lesung im Kantonsrat ist für Frühling 2021 geplant, die zweite Lesung im Herbst 2021. Die Änderung soll mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft treten.

b) Mit den Gemeindestrukturen hängen direkt auch die Strukturen der kommunalen Erbschaftsämter und der kommunalen Grundbuchämter zusammen. Der Regierungsrat hatte sich im Rechenschaftsbericht 2017 zu dieser Thematik wie folgt geäußert: *„Aus Sicht des Regierungsrates besteht Handlungsbedarf für eine Revision der Bestimmungen des Erbrechts im EG zum ZGB. Dabei muss auch die Frage der Organisation überprüft werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Thematik aufzunehmen und zusammen mit der grundlegenden Überprüfung der Grundbuchorganisation in Appenzell Ausserrhoden zu verbinden. Diese hatte er ebenfalls bereits im letzten Rechenschaftsbericht angesprochen. Beide Themen hängen mit der Überprüfung der Strukturen von Kanton und Gemeinden zusammen, die Gegenstand des laufenden Regierungsprogramms ist“* (Rechenschaftsbericht 2017, S. 61).

Die weiteren Arbeiten für Änderungen in der Erbrechts- und/oder Grundbuchorganisation mussten bisher zurückgestellt werden. Wie bereits angesprochen, hängen alle diese Strukturfragen zusammen, und es erscheint sinnvoll, Erkenntnisse aus der vorliegenden Vernehmlassung abzuwarten. Es ist daher geplant, die Arbeiten für eine Vorlage für eine Änderung der Erbrechtsorganisation sowie der Grundbuchorganisation nach Abschluss dieser Vernehmlassung fortzusetzen.