Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Gemeindemehr für Verfassungsänderungen

1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission beschlossen, das Thema „Gemeindemehr für Verfassungsänderungen“ zu vertiefen.

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung reichte der Gemeinderat Stein einen Antrag ein, welcher die Einführung eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen analog zum Ständemehr auf Bundesebene forderte (vgl. Zusammenstellung VN-Antworten, Beilage 4_VK Sitzung vom 19. August 2021, S. 11 f.). Die Eingabe wird im nachfolgenden Abschnitt (2. Eingaben aus der Vernehmlassung) wörtlich wiedergegeben.

Falls das Erfordernis eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen in den neuen Entwurf aufgenommen würde, so würde bei der obligatorischen Abstimmung über die Revision der Kantonsverfassung nicht nur die Zustimmung einer Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern auch die Unterstützung einer Mehrheit der Gemeinden vorausgesetzt.

Fraglich ist also, ob das Erfordernis eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen in den Entwurf aufgenommen werden soll.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde auch beantragt, dass für die aufkommende Abstimmung über die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ und den Gegenvorschlag des Kantonsrates, die Voraussetzung eines Gemeindemehrs analog des Ständemehrs auf Bundesebene eingeführt werde (Zusammenstellung VN-Antworten, Beilage 4_VK Sitzung vom 19. August 2021, S. 12, 183).

Die Anträge, wonach für die Abstimmung zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" und zum entsprechenden Gegenvorschlag ein Gemeindemehr einzuführen sei, können im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht berücksichtigt werden, weil die Abstimmung über die Strukturreform vorher stattfinden wird. Ob ein Gemeindemehr für die Abstimmung zum Gegenvorschlag des Regierungsrates vorausgesetzt werden soll, ist in einem anderen Prozess zu klären.

2. Eingaben aus der Vernehmlassung

Gemeinderat Stein

Einführung Gemeindemehr bei Verfassungsänderungen

Analog dem Ständemehr auf Bundesebene ist auf kantonaler Stufe ein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen einzuführen. Dadurch werden die kleineren, ländlicheren Gemeinden in unserem Kanton gestärkt. Ansonsten kann es dazu kommen, dass die regionalen Zentren bei Verfassungsänderungen über die ländliche

Minderheit bestimmen. Genau gleich wie die kleineren Stände geschützt werden, sollte dies auch in unserem Kanton erfolgen.

Die regionalen Zentren haben, im Vergleich zu den ländlichen Gemeinden, auch in kurz-und mittelfristiger Zukunft aufgrund der raumplanerischen Gesetzgebung die grösseren Wachstumschancen, wodurch die Unterschiede zukünftig wohl noch grösser werden. In regionalen Zentren haben die Einwohnerinnen und Einwohner zum Teil andere Anliegen als in den kleineren Gemeinden. Die Totalrevision der Kantonsverfassung ist der ideale Zeitpunkt, ein solches Gemeindemehr einzuführen und die kleineren ländlichen Gemeinden in unserem Kanton zu stärken.

Der Gemeinderat Stein ist überzeugt, dass die Stärkung der kleineren ländlichen Gemeinden für den gesamten Kanton Appenzell Ausserrhoden einen Mehrwert darstellen wird.

Antrag: Prüfung zur Einführung eines Gemeindemehrs bei Verfassungsänderungen (Zusammenstellung VN-Antworten, S. 11).

3. Kantonales Recht

Die geltende Kantonsverfassung setzt kein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen voraus.

4. Übergeordnetes Recht

Wenn das Verfahren zur Änderung der Kantonsverfassung betroffen ist, müssen insbesondere die Vorgaben gemäss Art. 51 Abs. 1 BV beachtet werden. Darin heisst es, dass Kantonsverfassungen die Zustimmung des Volkes bedürfen.

Gewisse Lehrmeinungen sehen in Art. 51 Abs. 1 BV die Garantie eines Mehrheitsprinzips, das grundsätzlich keine Relativierungen durch zusätzliche Annahmehürden zulässt. Die Einführung eines qualifizierten Mehrs oder eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen wäre demnach unzulässig (HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1357; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizer Eidgenossenschaft; 4. Auflage, Bern 2016, § 18 N 15).

Andere Lehrbeiträge verstehen Art. 51 als Minimalvorschrift, die den Kantonen die Einführung qualifizierter Mehrheitserfordernisse oder die ergänzende Voraussetzung eines Gemeinde- oder Bezirksmehrs grundsätzlich gestattet (zum qualifizierten Mehr: BELSER EVA MARIA/MASSÜGER NINA, a.a.O., Art. 51 Rz. 39; BIAGGINI, a.a.O., Art. 51 Rz. 13; RUCH ALEXANDER, a.a.O., Art. 51 Rz. 12; Befürwortend zum Gemeinde- oder Bezirkemehr: SALADIN PETER in: Aubert Jean-François u.a. [Hrsg.], Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bern 1996, Art. 6 Rz. 72).

Nur gerade Peter Saladin, äussert sich in seiner Kommentierung zu Art. 6 der BV von 1874 für die Zulässigkeit des Gemeindemehrs. Er befindet sich mit seiner Meinung in der Minderheit.

Zusätzlich zu den besonderen Anforderungen, die Art. 51 Abs. 1 BV aufstellt, müssen auch die übrigen Vorgaben des Bundesrechts beachtet werden – insbesondere der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.

Art. 34 Abs. 2 BV gewährt Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Darin entfaltet sich auch das in Art. 8 BV allgemein garantierte Gleichbehandlungsgebot und verlangt unter anderem, dass alle Stimmen gleich gewichtet werden (Grundsatz der Stimmkraftgleichheit). Dieser Grundsatz zielt darauf ab, dass das Verhältnis der Wählerschaft und der Anzahl sie vertretenden Abgeordneten zwischen den Wahlkreisen möglichst gleich ist (EHRAT MARCO/EIGENMANN JULIA, § 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Andreas Glaser (Hrsg.), S. 172 Rz. 28).

Die Stimmkraftgleichheit wird durch die Einführung eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen beeinträchtig, weil dadurch ablehnende Stimmen in kleinen Gemeinden mehr Gewicht erhalten, als ablehnende Stimmen in grösseren Gemeinden. Eine solche Einschränkung der Stimmkraftgleichheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV müsste durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden können.

Im Fall von Appenzell Ausserrhoden würde die Einführung eines allgemeinen Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen die Stimmkraftgleichheit sehr stark beeinträchtigen, denn die Grössenunterschiede zwischen den Gemeinden sind erheblich. Es müssten daher gewichtige Rechtfertigungsgründe herangezogen werden können – vorausgesetzt, man hält das Gemeindemehr für Verfassungsänderungen aufgrund von Art. 51 BV nicht von vornherein für unzulässig.

Der Gemeinderat der Gemeinde Stein argumentiert in seiner Eingabe, dass die kleineren, ländlicheren Gemeinden gestärkt werden sollten, ansonsten es dazu kommen würde, dass die regionalen Zentren bei Verfassungsänderungen über die ländlichen Minderheiten bestimmen würden. In diesem Zusammenhang machen die Antragstellenden auch geltend, dass die bevölkerungsmässigen Unterschiede zwischen den regionalen Zentren und den ländlichen Gemeinden in Zukunft grösser würden und sie stellen fest, dass die Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner von Zentrumsregionen und kleineren Gemeinden zum Teil nicht die gleichen seien (vgl. oben S. 1; Antrag der Gemeinde Stein).

Aus der Begründung des Gemeinderates Stein wird nicht ersichtlich, weshalb eine Stärkung der ländlichen Gemeinden zulasten der Gleichbehandlung aller Stimmberechtigten sachlich gerechtfertigt wäre. Es werden beispielsweise keine besonderen Minderheiten geschützt, wie etwa im Falle der besonderen Berücksichtigung sprachlicher Minderheiten (vgl. z.B.: Art. 73 Abs. 3 KV-BE; Art. 84 Abs. 2 KV-BE). Unterschiede in den Gemeindegrössen alleine können als sachlichen Grund für die ungleiche Gewichtung der Stimmen nicht ausreichen. Auch ist in keiner Weise substantiiert, worin sich die Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner von Zentrumsregionen und kleineren Gemeinden unterscheiden würden. Tatsächlich scheinen viele Verfassungsfragen (z.B. Grundrechte, Staatsaufgaben, Volksrechte, Organisation des Kantons, etc.) gegenüber der ländlichen Struktur oder der zentralen Situierung einer Gemeinde neutral zu sein.

Letztlich ist die Situation der Gemeinden nicht mit jener der Kantone gleichzustellen, denen die Bundesverfassung als konstitutive Elemente des schweizerischen Bundesstaates eine besondere Stellung in der Reform der Bundesverfassung einräumt.

Die Einführung eines allgemeinen Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen hätte bei dieser Begründungslage keine Chance auf Gewährleistung – sie ist unzulässig.

Fazit

Die Einführung eines Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen wäre nicht zulässig.

5. Verfassungsvergleich

Keine Kantonsverfassung sieht ein Gemeindemehr für Verfassungsrevisionen vor.

6. Fragen ans Plenum

- Wollen sie ein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen in den Verfassungsentwurf aufnehmen?

30.09.2021