



## Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons“ (Art. 1-3 KV)

vom 25. April 2019 (Weiterverwendung nach Plenum)

Beim Thema „Gliederung des Kantons“ geht es darum, ob Art. 1 bis Art. 3 unverändert beibehalten werden sollen. Im Vordergrund steht Art. 2 KV, der beschreibt, dass der Kanton aus Gemeinden besteht und diese namentlich aufzählt:

- Soll der Kanton neu und, wenn ja, wie gegliedert werden?
- Sollen die Gemeinden in der Verfassung weiterhin namentlich aufgeführt werden?

-> Das Thema „Gliederung des Kantons“ hat direkte Auswirkungen auf das Thema „Gemeindeorganisation“. Die Fragen, die sich bei der Gemeindeorganisation stellen, hängen davon ab, was bei der Gliederung des Kantons zu Art. 2 KV entschieden wird.

### A. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden (Art. 1 KV)

#### 1. Geltendes Recht

Abs. 1: Freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

Abs. 2: Eigenständiger Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zusammenarbeit mit Bund und anderen Kantonen. Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland.

Abs. 3: Beteiligung an Willensbildung im Bund.

#### 2. Übergeordnetes Recht

Abs. 1: Die Verfassung verpflichtet einleitend auf Freiheit, Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundausrichtung ist nicht speziell appenzell-ausserrhodisch, sondern entspricht dem politischen Grundkonsens in der schweizerischen Eidgenossenschaft (vgl. zur entsprechenden Regelung im Kanton Bern: Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Art. 1 Bemerkung 1).

Abs. 2: Der Absatz beschreibt die kantonale Eigenstaatlichkeit. Diese wird in der Bundesverfassung „Souveränität“ (vgl. Art. 3 BV) genannt (Schoch, Art. 1 N. 1).



Die Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen ergibt sich aus der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Art. 44 Abs. 1 BV).

Der Absatz gibt dem Kanton eine rechtliche Grundlage dafür, öffentliche Aufgaben bei Bedarf zusammen mit dem Ausland zu erfüllen oder mit angrenzenden Körperschaften zu koordinieren (Schoch, Art. 1 N. 11). Internationale Verträge bilden Gegenstand des fakultativen Referendums (Art. 60<sup>bis</sup> lit. b KV). Dass die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen können, ergibt sich ebenfalls aus der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Art. 56 Abs. 1 BV).

Abs. 3: Die Pflicht zur Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes schliesslich ergibt sich ebenfalls aus der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Art. 45 Abs. 1 BV).

### 3. Verfassungsvergleich

Ein Vergleich mit neueren Verfassungen anderer Kantone (nach 1995) zeigt folgendes:

Art. 1 Abs. 1 KV: In zahlreichen Kantonsverfassungen finden sich gleichlautende Bestimmungen (§ 1 Abs. 1 KV LU, § 1 Abs. 2 KV SZ, Art. 1 Abs. 1 KV FR, § 1 Abs. 1 KV BS, Art. 1 Abs. 1 KV SH, Art. 1 Abs. 2 KV SG, Art. 1 KV GR).

Art. 1 Abs. 2 KV: In den anderen Kantonsverfassungen finden sich inhaltlich gleiche Bestimmungen. Die Bezeichnungen sind unterschiedlich [„eigenständiger Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 1 Abs. 2 KV AR); „souveräner Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 1 Abs. 1 KV ZH, § 1 Abs. 1 KV SZ); „Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (§ 2 Abs. 1 KV BS); „eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 2 Abs. 1 KV GR); „Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (§ 1 Abs. 2 KV LU, Art. 1 Abs. 2 KV FR); „eigenständiges Glied der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 1 Abs. 1 KV SH); „eigenständiger Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 1 Abs. 1 KV SO); „Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ (Art. 1 Abs. 1 KV SG)].

Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen finden sich in allen neueren Verfassungen der Deutschschweizer Kantone. Die Formulierungen sind unterschiedlich.

Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit dem (benachbarten) Ausland finden sich in Art. 4 KV ZH, § 3 Abs. 2 KV BS, Art. 3 Abs. 3 KV SH, Art. 1 Abs. 3 KV SG, Art. 2 Abs. 3 KV GR. Es fällt auf, dass dies alles Kantone sind, die ans Ausland grenzen.

Art. 1 Abs. 3 KV: Bestimmungen, die sich auf die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes beziehen, finden sich vereinzelt in anderen Kantonsverfassungen: beispielsweise „wirkt an der Gestaltung des Bundes mit“ (§ 5 Abs. 1 KV LU, § 1 Abs. 2 lit. a KV BS, Art. 1 Abs. 2 KV SO).



#### 4. Vorschläge und Argumentarium

##### Soll Art. 1 KV in inhaltlicher Hinsicht unverändert beibehalten oder geändert werden?

###### Argumente pro Beibehaltung

- Der Artikel wurde bisher nicht in Frage gestellt.
- Es gibt keine (geänderten) Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Änderung oder Erweiterung zwingend machen würden.
- In den Verfassungen anderer Kantone nach 1995 finden sich gleiche oder ähnliche Aussagen. Die Regelung von Art. 1 KV AR ist im Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen knapp, enthält indessen die wesentlichen Aussagen.
- Bekräftigung der Zusammenarbeit und der Mitwirkung auch aus kantonaler Sicht („Dialog zwischen BV und KV“).

###### Argumente contra Beibehaltung

- Verschiedene Aussagen ergeben sich bereits aus der Bundesverfassung: Die Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen (Art. 1 Abs. 2 KV „arbeitet mit dem Bund, mit den anderen Kantonen“) ergibt sich aus der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 1 BV). Die Pflicht zur Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes (Art. 1 Abs. 3 KV) ergibt sich ebenfalls aus der Bundesverfassung (Art. 45 Abs. 1 BV).

###### **Beschluss:**

**Unveränderte Beibehaltung von Art. 1 KV (Abstimmung: einstimmig).**

#### 5. Literaturhinweis

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau 1996



## B. Kantonsgebiet (Art. 2 KV)

### 1. Geltendes Recht

a) Gliederung des Kantons (Art. 1-3 KV).

b) Die Verfassung von 1908 sah eine Einteilung des Kantons in drei Bezirke und Gemeinden vor. Mit der geltenden Verfassung von 1995 wurde auf die Bezirke verzichtet, und es werden nur noch die 20 Gemeinden aufgeführt. Die Bezirke werden nicht mehr erwähnt, weil ihnen schon seit längerem keine politischen oder rechtlichen Aufgaben mehr zukommen (Schoch, Art. 2 N. 2).

c) Am 20. März 2018 wurde die kantonale Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ eingereicht. Die Initiative verlangt folgende Änderungen der KV:

*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.*

Mit Bericht und Antrag vom 4. Dezember 2018 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Der entsprechende Bericht und Antrag ist im Internet aufgeschaltet:

<https://www.ar.ch/kantonsrat/geschaeftssuche/> (-> Signatur 0200.493 eingeben). Die 1. Lesung im Kantonsrat fand an der Sitzung vom 25. Februar 2019 statt. Der Kantonsrat hat das Geschäft an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten (vgl. Amtsblatt 2019, S. 264).

### 2. Übergeordnetes Recht

Garantie der kantonalen Staatlichkeit und Souveränität durch die Bundesverfassung (Art. 52 BV).

Verfassungsautonomie der Kantone im Bundesstaat (Schweizer/Müller, St.Galler Kommentar zur BV, 3. A. 2014, Art. 52 Rz. 13 ff.):

- kantonale Verfassungsgebungskompetenz;
- Organisationsautonomie;
- Verfahrensautonomie;
- Finanzautonomie;
- Art und Weise der Gewährung der Grundrechte und –freiheiten, der sozialen Garantien, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Gestaltung der kantonalen und kommunalen Demokratie.



### 3. Verfassungsvergleich

- A. Kantone, bei denen die Gemeinden namentlich in der Verfassung aufgeführt sind:
1. Appenzell Innerrhoden;
  2. Appenzell Ausserrhoden;
  3. Basel-Stadt;
  4. Glarus;
  5. Obwalden;
  6. Zug.
- B. Kantone, bei denen die Bezirke namentlich in der Verfassung aufgeführt sind:
1. Aargau;
  2. Tessin.
- C. Kantone, bei denen die Gemeinden namentlich nicht mehr in der Verfassung aufgeführt sind:
1. Schwyz (gemäss neuer Verfassung vom 24.11.2010, in Kraft seit 01.01.2013);
  2. Uri (gemäss Verfassungsänderung vom 22.09.2013, in Kraft seit 23.09.2013).
- D. Kantone, bei denen die Gemeinden namentlich weder in der Verfassung noch in einem anderen Erlass aufgeführt sind:
1. Uri;
  2. Wallis.
- E. Kantone, bei denen für Bestandesänderungen bei Gemeinden die Zustimmungserfordernisse in der Verfassung aufgeführt sind:
1. Aarau: Zustimmung der betroffenen Gemeinden und Genehmigung des Grossen Rates;
  2. Basel-Landschaft: Zustimmung der betroffenen Gemeinden und Regelung durch das Gesetz;
  3. Basel-Stadt: Zustimmung der betroffenen Gemeinden sowie des Kantons;
  4. Bern: Zustimmung der betroffenen Gemeinden und Genehmigung des Regierungsrates, allenfalls des Grossen Rates;
  5. Freiburg: Entscheid durch betroffene Gemeinden;
  6. Genf: Entscheid durch betroffene Gemeinden;
  7. Glarus: Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und Genehmigung durch die Landsgemeinde;
  8. Jura: Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und Genehmigung durch das Parlament;
  9. Luzern: Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und Genehmigung durch den Kantonsrat;
  10. Neuenburg: Zustimmung der betroffenen Gemeinden;
  11. Nidwalden: Zustimmung der Aktivbürgerschaft der Gemeinde und des Kantons;
  12. Schaffhausen: Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und Genehmigung des Kantonsrates;
  13. Schwyz: Bestandesänderungen erfolgen auf dem Weg der Gesetzgebung (Gesetzesänderung);
  14. Solothurn: Zustimmung der beteiligten Gemeinden und des Kantonsrates;
  15. St. Gallen: Das Gesetz regelt die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde;
  16. Thurgau: Zustimmung der betroffenen Gemeinden und Genehmigung durch den Grossen Rat;
  17. Tessin: Zustimmung der betroffenen Gemeinden und Genehmigung durch den Grossen Rat;
  18. Uri: Einwohnergemeinden können sich zusammenschliessen; das Nähere regelt das Gesetz;
  19. Waadt: Zustimmung der betroffenen Gemeinden;



20. Zürich: Zustimmung der betroffenen Gemeinden.

## 4. Vorschläge und Argumentarium

### Variante 1:

#### Ein Kanton ohne Gemeinden.

##### Vorfragen: Rechtliche Zulässigkeit und sog. „flankierende Massnahmen“

- Im Kanton Schaffhausen fand am 28. Februar 2016 eine Abstimmung zum Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden statt. Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene wurden vorgängig zwei rechtliche Gutachten eingeholt. Diese bestätigten, dass das Bundesrecht die Kantone weder zu einer bestimmten Gemeindestruktur noch zur Beibehaltung der Gemeinden überhaupt verpflichtet und die Kantone demnach frei sind, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen oder nicht (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden, Ziff. 1.6). Hinweis: Die Stimmberechtigten lehnten das Modell „Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung“ mit 81.6 % Nein-Stimmen ab.
- Ein solches Modell sollte unter Einbezug möglicher „flankierender Massnahmen“ diskutiert werden. Welche Themen berühren die Bevölkerung vor Ort? Beispielsweise Gestaltungsfragen/Raumplanung am Ort. Evtl. könnten Ersatzinstrumente für die Gemeinden zu solchen spezifischen Themen gefunden werden: Einwohnerräte, „Ortsgenossenschaften“ oder ähnliches, welche über gewisse Mitspracherechte oder evtl. sogar Kompetenzen verfügen (und evtl. gewisse finanzielle Mittel zur Verfügung haben). Dies könnte eine verloren gehende Nähe zum Sachthema mindestens teilweise kompensieren.

##### Argumente Pro

- Suche nach Behördenmitgliedern entfällt.
- Erbringen von Verwaltungsaufgaben erfolgt qualitativ besser oder zu günstigerem Preis in gleicher Qualität dank durchgehender Professionalität und dank angepasster Organisation (z.B. Stellvertretungen).
- Ermöglicht unabhängigere Beurteilung und Entscheidung von Themen (Steinhauer, Gemeindegrenzen weggedacht, Appenzeller Zeitung vom 7. November 2018, S. 19).
- Zahlreiche Zweckverbände und Zusammenarbeitsverträge werden unnötig.
- Regionale Entwicklungen (über die Kantongrenze hinaus) können ohne zusätzliche Schranken angegangen werden.
- Abbau von Redundanzen und Freimachen von Ressourcen für wesentliche Aufgaben und Herausforderungen des gesamten Kantons.

##### Argumente Contra

- Ist unpraktisch und unsozial, weil der Kanton Appenzell Ausserrhoden ein vielseitiger, nicht von Homogenität geprägter Kanton ist. Es gibt verschiedene staatliche Verpflichtungen, die unmittelbar vor Ort wahrzunehmen sind. Durch Fusionen und Zentralisierung der Behörden und Verwaltungen erlischt das Gemeindeleben in den Randregionen. Gemeinden mit 1'000 bis 1'500 Einwohnern könne „lebensfähig“ sein (Schweizer, Appenzell Ausserrhoden als Kantongemeinde wäre unsozial, Appenzeller Zeitung vom 24. November 2018, S. 25).



- Historische Bedeutung der Gemeinden: Der Kanton Appenzell Ausserrhoden entstand „von unten“, aus den Gemeinden heraus (vgl. Eisenhut, S. 3).
- Verlust von Mitsprachemöglichkeiten. Nach einer Fusion könnten nicht mehr nur jene Stimmberechtigte über eine Vorlagen entscheiden, die davon betroffen sind. Beispielsweise könnten die Stimmberechtigten von Herisau über eine Zonenplanänderung in Reute mitentscheiden (allfällige Kontrollinstrumente und –mechanismen?).
- Eine staatliche Struktur muss einen einheitlichen Raum bilden, wenn sie funktionieren soll. Bilden Hinterland – Mittelland – Vorderland einen einheitlichen Raum?
- Gemeinden als primäre Räume politischer Auseinandersetzung im Kanton gehen verloren. Basis für Parteipolitik fehlt zu einem gewissen Grad.
- „Labor“ für neue Lösungen geht verloren.
- Sphäre des Einstiegs in die Politik geht verloren. Politiker müssen direkt auf kantonaler Ebene einsteigen. Wer rekrutiert das politische Personal, wenn die Gemeindeebene wegfällt?
- Verlust von Identität (vgl. beispielweise den Weiterbestand der Bezirke in den Köpfen, da diese nach wie vor identitätsbildend geblieben sind).
- Es sind keine Vorteile ersichtlich, wenn einerseits die Gemeinden abgeschafft werden und andererseits als Ausgleich dafür das Schaffen anderer Strukturen (im Sinne von „flankierenden Massnahmen“) in Betracht gezogen werden sollte.
- Schiesst über das Bedürfnis hinaus, Gemeindefusionen zu erleichtern und zu unterstützen.

### **Beschluss:**

**Ablehnung von Variante 1 (Abstimmung: einstimmig).**

### **Variante 2:**

**Ein Kanton mit weniger als 20 Gemeinden; Anzahl vorerst offen lassen; Nennung der Gemeindennamen in der Verfassung.**

### Vorbemerkung

- Beispiel 5 Gemeinden: Urnäsch (mit Schönggrund, Schwellbrunn, Waldstatt und Hundwil), Herisau, Teufen (mit Stein, Bühler und Gais), Trogen (mit Speicher, Rehetobel und Wald) sowie Heiden (mit Grub, Lutzenberg, Wolfhalden, Walzenhausen und Reute) (Benjamin Schindler/Patrik Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45; Heidi Eisenhut, Unsere Gemeinden – Der Blick in die Geschichte, Vortrag vom 5. März 2015, S. 11).
- Handlungsoption 3, Variante 3: Einführung der Möglichkeit zu Zwangsfusionen. Schaffung der notwendigen Grundlagen in der Kantonsverfassung. Ausarbeitung und Implementierung einer neuen Gemeindestruktur (Bericht KPM, Ziff. 5.4).

### Vorfrage: Sog. „flankierende Massnahmen“

Nicht nur über die Struktur isoliert diskutieren, sondern mögliche „flankierende Massnahmen“ prüfen. Beispielsweise bei Modell mit 4 Gemeinden (Vorderland, Mittelland, Hinterland, Herisau): Hier wäre das Hinterland finanziell vor grosse Herausforderungen gestellt. Die Verfassung könnte hier eine Entwicklungsstrategie vorsehen (befristete Bestimmung), die das Hinterland beispielsweise hinsichtlich Raumplanung und anderer Bereiche (Wirtschaftsförderung) stützt, um strukturelle Nachteile über die nächsten 20 Jahre auszugleichen (über Finanzausgleich hinaus).



### Argumente Pro

- Möglichkeit, neue Gemeindestruktur als Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Proporzsystem zu verwenden (Thema 321 der Arbeitsgruppe 3).
- 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 werden meist historisch gewachsene Strukturen zerstört. Führt zu Verlust von Identifikation mit dem Gemeinwesen, Verlust von Bürgernähe, Verlust von Demokratiequalität. Gemeindefusionen sind kein Patentrezept, um sämtliche Probleme zu lösen. Ist mit Blick auf den konkreten Handlungsbedarf und die bestehenden Gemeindestrukturen zu prüfen (Schindler/Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45).
- Vorgabe von „Oben herab“ führt zu ungewünschter Zwangszusammenarbeit. Im Kanton Glarus beispielsweise 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.

### **Beschluss:**

**Ablehnung von Variante 2 (Abstimmung: 4 für Variante 2, 5 gegen Variante 2).**

### **Variante 3:**

**Revision von Art. 2 KV und Streichung der Gemeinidenamen in der Verfassung; zusätzlich Regelung, wo (Gesetz) die Gemeinden aufzuführen sind.**

- Ohne Regelung für Beratungsleistungen (ist hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage nötig?) und/oder ein finanzielles Anreizsystem für Gemeindezusammenschlüsse in der Verfassung (vgl. Handlungsoption 3, Variante 1: Revision von Art. 2 KV und Streichung der Gemeinidenamen. Aufbau einer kantonalen Kontaktstelle, Ausbau der Beratungsleistungen und Zurverfügungstellen von Arbeitshilfen für Gemeindezusammenschlüsse / Handlungsoption 3, Variante 2: Revision von Art. 2 KV und Streichung der Gemeinidenamen. Ausgestaltung eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindezusammenschlüsse, Bericht KPM, Ziff. 5.4) (-> bildet Gegenstand von Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation, Ziff. 4.2, Variante 2);
- ohne Regelung von Zustimmungserfordernissen für Gemeindezusammenschlüsse (der betroffenen Gemeinden, des Parlamentes) in der Verfassung (-> bildet Gegenstand von Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation, Ziff. 4.2, Variante 3).



### 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 Gemeindennamen 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.

### **Beschluss:**

**Zustimmung zu Variante 3 (Abstimmung: 6 für Variante 3, 2 gegen Variante 3, 1 Enthaltung).**

### **Variante 4:**

**Status quo, weiterhin Nennung der 20 Gemeindennamen in der Verfassung.**

- Ohne Grundlage für Beratungsleistungen (verfassungsrechtliche Grundlage nötig?) und/oder ein finanzielles Anreizsystem für Gemeindegemeinschaften in der Verfassung (-> bildet Gegenstand von Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation, Variante 2);
- ohne Regelung von Zustimmungserfordernissen für Gemeindegemeinschaften (der betroffenen Gemeinden, des Parlamentes) in der Verfassung (-> bildet Gegenstand von Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation, Ziff. 4.2, Variante 3).

### Argumente Pro

Siehe vorstehend Argumente Contra zu Variante 3.

### Argumente Contra

Siehe vorstehend Argumente Pro zu Variante 3.

### **Beschluss:**

**Ablehnung von Variante 4 (Abstimmung: 1 für Variante 4, 7 gegen Variante 4, 1 Enthaltung).**



### Variante 5:

#### Wiedereinführung der Bezirke in der Verfassung.

##### Vorbemerkung

- Alternative Reformansätze wie Übertragung von Aufgaben an regionale Entscheidungsträger: „Das Rad müsste in Ausserrhoden nicht neu erfunden werden, war der Kanton zwischen 1858 und 1995 doch in drei Bezirke gegliedert“ (Benjamin Schindler/Patrik Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45).

##### Argumente Pro

- Die Gemeinden arbeiten vermehrt gemeindeübergreifend zusammen.
- Verschiedene kantonale Regelungen sehen eine Zusammenarbeit der Gemeinden im Rayon der früheren Bezirke vor (Zivilstandsämter, Berufsbeistandschaften).
- Verwendung im Sprachgebrauch sowie als statistische Einheit ist weit verbreitet.

##### Argumente Contra

- Die Bezirke werden in der geltenden Verfassung nicht mehr erwähnt, weil ihnen keine politischen oder rechtlichen Aufgaben mehr zukommen.
- Auch wenn die Gemeinden im Rayon der früheren Bezirke zusammenarbeiten, ist es eine Organisationsform der Gemeinden und keine zusätzliche Staatsebene.
- Die Wiedereinführung von Bezirken brächte erneut eine mittlere Organisationsebene zwischen den Gemeinden und dem Kanton mit einem zusätzlichen Organisationsaufwand und zusätzlichem Ressourcenbedarf (Personen, Räumlichkeiten etc.). Vorteile sind nicht erkennbar.
- Im Rahmen der vom KPM geführten Interviews wird eine mögliche Wiedereinführung der Bezirksebene mehrheitlich nicht als sinnvoll erachtet, da Unklarheiten über deren Funktion und Kompetenzen bestehen (Bericht KPM, Ziff. 4.3.1.5 und Ziff. 4.4).

### Beschluss:

#### Ablehnung von Variante 5 (Abstimmung: einstimmig).

### 5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau 1996
- Reto Steiner/Claire Kaiser/Daniel Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, KPM-Verlag Bern 2012 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Lukas Rühli, Kantonsmonitoring 4, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität, Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, Avenir Suisse 2012 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Schlussbericht der vom Regierungsrat eingesetzten Kommission Optimierung Gemeindestrukturen vom 11. Juni 2014 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Mathias Steinhauer, Gemeindegrenzen weggedacht, Appenzeller Zeitung vom 7. November 2018, S. 19 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)



- Rainer Schweizer, Appenzell Ausserrhoden als Kantonsgemeinde wäre unsozial, Appenzeller Zeitung vom 24. November 2018, S. 25 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Benjamin Schindler/Patrik Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Heidi Eisenhut, Unsere Gemeinden – Der Blick in die Geschichte, Vortrag vom 5. März 2015 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Kanton Schaffhausen: Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden vom 14. April 2015 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung; Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Projekt „Optimierung Gemeindestrukturen“  
<https://www.ar.ch/verwaltung/departement-inneres-und-sicherheit/departementssekretariat/projekt-optimierung-gemeindestrukturen/>
- Gewährleistung und Veröffentlichung der kantonalen Verfassungen  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/13.html#131>



## C. Bürgerrecht (Art. 3 KV)

### 1. Geltendes Recht

Abs. 1: Gemeindebürgerrecht als Grundlage des Landrechts.

Abs. 2: Regelung von Erwerb und Verlust des Gemeindebürgerrechts und des Landrechts im Gesetz.

Aus traditionellen Gründen ist am Begriff des Landrechtes – anstelle desjenigen des Kantonsbürgerrechtes – festgehalten worden (Schoch, Art. 3 N. 1). In den Materialien zur Verfassungsrevision von 1995 finden sich keine Aussagen zu einer inhaltlichen Diskussion dieses Begriffes.

### 2. Übergeordnetes Recht

Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte auf allen drei Staatsebenen durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung (Art. 38 Abs. 1 BV). Der Erwerb des Bürgerrechts durch Einbürgerung liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, welche ihn durch Gesetz und Verordnung regeln. Der Bund hat eine begrenzte Gesetzgebungskompetenz, indem er Mindestvorschriften erlassen darf bzw. muss (Art. 38 Abs. 2 BV).

### 3. Verfassungsvergleich

Die Kantonsverfassungen weisen in Bezug auf das Bürgerrecht bzw. die Einbürgerung eine unterschiedliche Dichte auf. Während die meisten sich mit einem Verweis auf das Gesetz begnügen und mehrere sogar darauf verzichten, bezeichnen einige ausdrücklich das Gemeindebürgerrecht als Grundlage des Kantonsbürgerrechts. Teils Kantonsverfassungen sind ausführlicher. So zählt beispielsweise die Verfassung des Kantons Zürich die Voraussetzungen der Einbürgerung auf und verbietet Urnenabstimmungen ausdrücklich. Die Verfassung des Kantons St. Gallen ist bürgerrechtlich besonders belastet, enthält sie doch nicht weniger als zehn, z.T. recht ausführliche Bestimmungen zur Einbürgerung, von Grundsätzen und Zuständigkeiten bis zum Verfahrensablauf (Auer, N. 1319 ff.).

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen sieht vor, dass das Gesetz Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts regelt. Der Kommissionsentwurf vom 17. Januar 2000 enthielt noch einen zweiten Absatz mit folgendem Wortlaut: „Das Gemeindebürgerrecht ist die Grundlage des Kantonsbürgerrechts“. Dieser wurde im ersten Anlauf zur Totalrevision auf Antrag des Regierungsrates vom Parlament ohne Gegenstimmen ersatzlos gestrichen, um die Verfassung diesbezüglich flexibler zu gestalten und im kantonale Recht eine erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation zu ermöglichen. Durch die Streichung dieses Absatzes wäre es möglich, mit dem Gemeindebürgerrecht gleichzeitig auch das Kantonsbürgerrecht zu erteilen (Dubach/Marti /Spahn, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 2004, S. 35).



## 4. Vorschläge und Argumentarium

### 4.1 Soll Art. 3 KV in inhaltlicher Hinsicht unverändert beibehalten oder geändert werden?

#### Argumente pro Beibehaltung

- Der Artikel wurde bisher nicht in Frage gestellt.
- Es gibt keine (geänderten) Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Änderung oder Erweiterung zwingend machen würden.
- In den Verfassungen anderer Kantone nach 1995 finden sich gleiche oder ähnliche Aussagen. Die Regelung von Art. 3 KV AR ist im Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen knapp, enthält indessen die wesentlichen Aussagen.

#### Argumente contra Beibehaltung

- Bei einer Kantonsgliederung „Kanton ohne Gemeinden“ kann das Gemeindebürgerrecht nicht mehr Grundlage des Kantonsbürgerrechts sein. Eine Streichung von Art. 3 Abs. 1 KV ergäbe mehr Flexibilität.

#### **Beschluss:**

**Unveränderte Beibehaltung von Art. 3 KV, mit Ausnahme des Begriffs „Landrecht“, siehe Ziff. 4.2 (Abstimmung: einstimmig).**

### 4.2 Insbesondere: Soll in Art. 3 KV der Begriff „Landrecht“ beibehalten oder geändert (Kantonsbürgerrecht) werden (betroffen von einer Änderung wäre auch Art. 89 Abs. 2 lit. f KV)?

Die Diskussion um den Begriff des Landrechts ist mehr als nur eine redaktionelle Frage, es geht dabei um ein grundlegendes Verständnis zu einer traditionellen Bezeichnung.

#### Argumente pro Landrecht

- In der geltenden Verfassung ist aus traditionellen Gründen am Begriff des Landrechtes – anstelle desjenigen des Kantonsbürgerrechtes – festgehalten worden (Schoch, Art. 3 N. 1).

#### Argumente contra Landrecht

- In den Materialien zur Verfassungsrevision von 1995 finden sich keine Aussagen zu einer inhaltlichen Diskussion dieses Begriffes. Inhaltlich wurde der Begriff mithin bisher nicht in Frage gestellt.
- In der geltenden Verfassung findet sich nebst dem traditionellen Begriff des Landrechts nur noch ein weiterer traditioneller Begriff (Landammann). Als die geltende Verfassung erlassen wurde, gab es noch einen weiteren traditionellen Begriff (Landsgemeinde); die Landsgemeinde wurde 1997 aufgehoben.
- In der Verfassung von 1908 stand Art. 4, der das Landrecht regelte, unter dem Titel „Landrecht“. Die Verfassung von 1995 hat Art. 3, der das Landrecht regelt, neu unter den Titel „Bürgerrecht“ gestellt. Bei den Titeln in den beiden Verfassungen zu den entsprechenden Artikeln hat eine Veränderung von Landrecht zu Bürgerrecht stattgefunden.
- Der Begriff „Landrecht“ hat mehrere Bedeutungen: Staatsrecht oder Bürgerrecht (vgl. Titus Tobler, Appenzellischer Sprachschatz, Zürich 1837, S. 291; Schweizer Idiotikon, Wörterbuch der schweizerdeutschen Sprache, Sechster Band, Frauenfeld 1909, S. 288). Er ist daher weniger klar als der Begriff „Kantonsbürgerrecht“.



- In den Verfassungen der anderen Kantone ist die Rede vom Kantonsbürgerrecht. Ausnahmen sind einzig AI (Landrecht) sowie GR, NE und VD (kein Begriff in der Verfassung). Es sind keine Gründe ersichtlich, den Begriff des Landrechts durch einen auch in anderen Kantonsverfassungen üblichen und verständlicheren Begriff zu ersetzen.

**Beschluss:**

**Der Begriff „Landrecht“ soll durch den Begriff „Kantonsbürgerrecht“ ersetzt werden. Dies betrifft Art. 3 und 89 Abs. 2 lit. f KV (Abstimmung: einstimmig).**

### 5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau 1996
- Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 628, N. 1296 ff.



## D. Beschlüsse

24.01.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Art. 1 KV soll unverändert beibehalten werden.</li><li>- Zustimmung bei Art. 2 KV zu Variante 3 (Revision von Art 2 KV und Streichung der Gemeindennamen).</li><li>- Art. 3 KV soll unverändert beibehalten werden (mit Ausnahme des Begriffs „Landrecht“).</li></ul>
14.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgenden zusätzliche Antrag zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Der Begriff „Landrecht“ soll durch den Begriff „Kantonsbürgerrecht“ ersetzt werden (dies betrifft auch Art. 89 Abs. 2 lit. f KV).</li></ul>
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons“ unter Einbezug des nachträglich traktandierten Themas zu Art. 3 KV unter Ziff. 4.2 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
25.04.2019	<p>Beschlüsse der VK:</p> <p>Annahme des Antrags der AG 1, wonach Art. 1 KV unverändert beibehalten werden soll (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 2.).</p> <p>Zustimmung bei Art. 2 KV zu Variante 3, wonach Art 2 KV revidiert und die Gemeindennamen gestrichen werden sollen (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 2 f.).</p> <p>Ablehnung eines Antrags von Peter Gut, wonach die Mindestanzahl der Gemeinden auf drei Gemeinden festgelegt werden soll (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 3).</p> <p>Annahme des Antrags der AG 1 zu Art. 3 KV, wonach dieser Artikel grundsätzlich unverändert beibehalten werden soll. Einzig der Begriff „Landrecht“ soll durch „Kantonsbürgerrecht“ ersetzt werden (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 3).</p>