



## Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation“ (Art. 100-103, 107 KV)

vom 25. April 2019 (Weiterverwendung nach Plenum)

- > Abgrenzung zum Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons“? Das Thema „Gemeindeorganisation“ hat mit der Organisation der Gemeinden (Art. 102 KV), mit der Zusammenarbeit der Gemeinden unter sich (Fusion als ultimativste Form der Zusammenarbeit), mit dem Kanton und mit ausserkantonalen Gemeinden (Art. 103 KV) zu tun.
- > 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.

### 1. Geltendes Recht

#### a) Gemeindeorganisation (Art. 100-103, 107 KV)

##### Einwohnergemeinde (Art. 100 KV)

- Abs. 1: Einwohnergemeinde als einzige Gemeindeart.
- Abs. 2: Begründung der Rechtspersönlichkeit der Gemeinden.
- Abs. 3: Erfüllung von örtlichen Aufgaben.

##### Gemeindeautonomie (Art. 101 KV)

- Abs. 1: Gewährleistung der Gemeindeautonomie.
- Abs. 2: Verpflichtung der kantonalen Organe, die Gemeindeautonomie möglichst weitgehend zu wahren.

##### Organisation (Art. 102 KV)

- Abs. 1: Materielle Organisationspflicht: Gemeindeordnung.
- Abs. 2: Formelle Organisationspflicht: Volksabstimmung und Genehmigung durch den Regierungsrat.
- Abs. 3: Möglichkeit eines Gemeindeparlamentes.

##### Verhältnis der Gemeinden unter sich und zum Kanton (Art. 103 KV)

- Abs. 1: Pflicht der Gemeinden zur gegenseitigen Zusammenarbeit.
- Abs. 2: Grundlage für Zweckverbände.
- Abs. 3: Möglichkeit des Regierungsrates, Gemeinden zur Zusammenarbeit zu verpflichten.



Gemeindegesezt (Art. 107 KV)

Abs. 1: Regelung der notwendigen Organisationsbestimmungen im Gesetz.

b) 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 ist für die Sitzung vom 25. Februar 2019 vorgesehen<sup>1)</sup>.

## **2. Übergeordnetes Recht**

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

Verfassungsautonomie der Kantone im Bundesstaat (Schweizer/Müller, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 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**

Die geltende Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden enthält wenige Bestimmungen zur Gemeindeorganisation:

---

<sup>1)</sup> Der Kantonsrat hat das Geschäft an seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten.



- Einwohnergemeinde (Art. 100 KV),
- Gemeindeautonomie (Art. 101 KV),
- Organisation (Art. 102 KV),
- Verhältnis der Gemeinden unter sich und zum Kanton (Art. 103 KV),
- Finanzausgleich (Art. 104 KV) -> separat Gegenstand der Arbeitsgruppe 2,
- Stimmrecht (Art. 105 KV) -> separat Gegenstand von Thema Ziff. 131,
- Initiativrecht (Art. 106 KV) -> separat Gegenstand von Thema Ziff. 132,
- Gemeindegesetz (Art. 107 KV).

In den Kantonsverfassungen anderer Kantone finden sich beispielsweise teilweise zusätzlich ausdrückliche Bestimmungen, wonach der Kanton die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördert (AG, BL, BE, FR, GE, GL, GR, LU, SH, SG, TG, TI, VD) sowie Gemeindegemeinschaften unterstützt oder begünstigt (AG, FR, GE, LU, SG, VD).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium

##### 4.1 Sollen die Art. 100-103 und Art. 107 KV inhaltlicher Hinsicht unverändert beibehalten oder geändert werden?

###### Argumente pro Beibehaltung

- Die Artikel wurden bisher nicht in Frage gestellt.
- Es gibt keine (geänderten) Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Änderung oder Erweiterung zwingend machen würden.
- Die Regelungen von Art. 100-103 und 107 KV sind im Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen knapp, enthalten indessen die wesentlichen verfassungswürdigen Aussagen zur Gemeindeorganisation.

###### Argumente contra Beibehaltung

- Gegenargumente sind keine ersichtlich.

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

**Unveränderte Beibehaltung von Art. 100-103 und Art. 107 KV (Abstimmung: einstimmig).**

##### 4.2 Sollen zusätzliche Regelungen in die KV aufgenommen werden?

###### **Variante 1:**

**Neue Regelungen betr. Zwangsfusionen (Gemeindegemeinschaften gegen den Willen der betroffenen Gemeinden) in der Verfassung.**

###### Vorbemerkung

- Gemäss Handlungsoption 3, Variante 3: Einführung der Möglichkeit zu Zwangsfusionen. Schaffung der notwendigen Grundlagen in der Kantonsverfassung. Ausarbeitung und Implementierung einer neuen Gemeindegemeinschaft (Bericht KPM, Ziff. 5.4).



- Regelungen betr. Zwangsfusionen sind sowohl denkbar, wenn Art. 2 KV geändert wird (Streichung der Gemeindenamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 3) als auch, wenn Art. 2 KV beibehalten wird (Nennung der Gemeindenamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 4).
- Grundsätzlich sind bereits im geltenden Recht mit einer Änderung von Art. 2 KV Zwangsfusionen möglich. Es fragt sich, welche zusätzlichen Regelungen (Verfassungs- oder Gesetzesstufe) für Zwangsfusionen durch den Kanton zweckmässig sind mit Blick auf Transparenz, Akzeptanz etc.
- Die Bundesverfassung verbietet die Zwangsfusion von Gemeinden nicht. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass Fusionen grundsätzlich auch ohne die Zustimmung der betroffenen Gemeinden zulässig sind, sofern dies vom kantonalen Recht vorgesehen ist (Fetz, S. 33).
- Mehrere Kantone verbieten Zwangsfusionen ausdrücklich (ZH, OW, NW, SO, BS, BL, SH, AG, NE, VD, GE, siehe Auer, N. 463). Nur wenige Kantone sehen die Möglichkeit von Zwangsfusionen vor (BE, LU, FR, SG, TG, VS, GR, TI, JU, siehe Auer, N. 464, vgl. zum Thema: Rühli, Kantonsmonitoring 4, S. 146 ff.).

### Argumente Pro

- Grundsätzlich sind bereits im geltenden Recht mit einer Änderung von Art. 2 KV Zwangsfusionen möglich. Klare und allenfalls zusätzliche Regeln erleichtern konkrete Prozesse und geben Rechtssicherheit. Dies gilt übrigens auch für die Regelung von freiwilligen Fusionen. In der Rechtsliteratur wird festgestellt, dass die untersuchte kantonale Fusionsgesetzgebung teilweise nur rudimentäre Verfahrensbestimmungen enthalte. Sie sollte mit ausgewählten Bestimmungen ergänzt werden, um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden und die Rechtssicherheit zu erhöhen (Fetz, Rechtliche Fragen bei Gemeindefusionen, S. 33).
- Verpflichtung zur Solidarität (vgl. Fusionen im Kanton Tessin).

### Argumente Contra

- Fusionen sollten nicht von oben angeordnet werden. Der Gedanke daran sollte von den Gemeinden her wachsen.

### **Beschluss:**

**Ablehnung von Variante 1 (Abstimmung: 1 für Variante 1, 8 gegen Variante 1).**

### **Variante 2:**

**Neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen.**

### Vorbemerkung

- Eine Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. Unterstützung von Gemeindefusionen ist sowohl denkbar, wenn Art. 2 KV geändert wird (Streichung der Gemeindenamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 3) als auch, wenn Art. 2 KV beibehalten wird (Nennung der Gemeindenamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 4).
- Die konkrete Unterstützung von Gemeindefusionen erfolgt nicht über Regelungen in der Verfassung, sondern in der Gesetzgebung. In den Kantonen gibt es unterschiedliche Fördermassnahmen: Beseitigen von Fusionshemmnissen wie Finanzausgleich oder Finanzkraftdisparitäten (Steuerfuss, Verschuldung, vgl. Rühli, Kantonsmonitoring 4, S. 120 ff.) bzw. eine administrative oder eine finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen (vgl. Rühli, Kantonsmonitoring 4, S. 136 ff.).



- > Drei Akzente: 1. Ausrichtung auf grössere Gemeinden, 2. Fehlanreize beseitigen (Finanzausgleich), 3. Fusionen gezielt unterstützen (Handlungsempfehlung an die Kantone, in: Rühli, Kantonsmonitoring 4, S. 164 ff.).

### Argumente Pro

- Die Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“ hatte sich im Jahr 2014 dafür ausgesprochen, dass Gemeindefusionen und andere strukturoptimierende Projekte vom Kanton auf geeignete Weise unterstützt werden. Die Kantonsverfassung soll die Grundlage für eine kantonale Unterstützung schaffen. Das Verfahren für Gemeindefusionen und die Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung des Kantons sollen dann auf Gesetzesstufe normiert werden.
- Fusionen sollen von den Gemeinden angestossen werden. Der Kanton bietet aber mit (administrativer oder finanzieller) Unterstützung einen Anreiz bzw. eine Hilfestellung (Rühli, Kantonsmonitoring 4, S. 136 [administrative Unterstützung von Gemeindefusionen], S. 138 [finanzielle Förderung von Gemeindefusionen]).

### Argumente Contra

- Das Anbieten von Unterstützung durch den Kanton nützt nur, wenn Gemeinden von sich aus Fusionen anstossen. Dies ist Voraussetzung. Der Kanton kann solche Prozesse allenfalls nur indirekt beeinflussen (bspw. durch Änderung des Finanzausgleichs).

### **Beschluss:**

**Zustimmung zu Variante 2 (Abstimmung: einstimmig).**

### **Variante 3:**

**Neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen.**

### Vorbemerkung

- Eine Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden für Bestandesänderungen ist sowohl denkbar, wenn Art. 2 KV geändert wird (Streichung der Gemeindennamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 3) als auch, wenn Art. 2 KV beibehalten wird (Nennung der Gemeindennamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 4).

### Argumente Pro

- In den meisten Kantonsverfassungen wird ausdrücklich die Zustimmung der betroffenen Gemeinden verlangt (-> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 3 lit. E.).
- Eine Revision von Art. 2 KV und eine Reduktion der Anzahl Gemeinden könnte rechtlich ohne Zustimmung von betroffenen Gemeinden erfolgen, sofern eine genügende Mehrheit von Stimmberechtigten anderer Gemeinden sich dafür ausspricht.
- Präventiv kann sichergestellt werden, dass betroffene Gemeinden zustimmen müssen.

### Argumente Contra

- Keine Gegenargumente ersichtlich.



### **Beschluss:**

**Zustimmung zu Variante 3 (Abstimmung: 8 für Variante 3, 0 gegen Variante 3, 1 Enthaltung).**

### **Variante 4:**

**Regelung in der Verfassung betr. Genehmigung des Parlaments von Bestandesänderungen bei Gemeinden.**

### Vorbemerkung

- Eine Regelung in der Verfassung betr. Genehmigung des Parlaments für Bestandesänderungen bei Gemeinden ist sowohl denkbar, wenn Art. 2 KV geändert wird (Streichung der Gemeindefürnamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 3) als auch, wenn Art. 2 KV beibehalten wird (Nennung der Gemeindefürnamen -> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 4, Variante 4).

### Argumente Pro

- In den meisten Kantonsverfassungen ist ausdrücklich eine Genehmigung des Parlaments verlangt (-> Themenblatt 111, Art. 2 KV, Ziff. 3 lit. E.).

### Argumente Contra

- Bei einer Beibehaltung von Art. 2 KV muss sich die Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons für eine Reduktion der Anzahl Gemeinden aussprechen. Die entsprechende Vorlage für eine Revision von Art. 2 KV wird vom Parlament zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet. Die Zustimmung des Parlaments liegt damit bereits vor. Die Nennung einer (zusätzlichen) ausdrücklichen Zustimmung ist damit nicht erforderlich. Dasselbe gilt, wenn die Gemeinden nicht mehr in Art. 2 KV genannt sind, sondern auf Gesetzesstufe oder in einer kantonsrätlichen Verordnung. Einzig bei einer Initiative auf Änderung der Regelung, wo die Gemeindefürnamen aufgeführt sind, könnte gegen den Willen des Parlaments eine Änderung durch die Stimmberechtigten erfolgen (wenn das Parlament die Initiative zur Ablehnung empfehlen sollte). Ein Abhängigmachen des Entscheids von einer Zustimmung des Parlaments würde der Stufenfolge widersprechen, wonach letztlich die Stimmberechtigten die höchste legislative Gewalt im Kanton ausüben.
- Einzig dann, wenn der Bestand der Gemeinden lediglich auf Verordnungsstufe (regierungsrätliche Verordnung) geregelt würde, könnte eine Genehmigung des Parlaments zu Bestandesänderungen von Gemeinden eine Bedeutung haben. Ein Abhängigmachen des Entscheids von einer Zustimmung des Parlaments würde der Stufenfolge widersprechen, wonach diese Verordnungsänderungen in der Kompetenz des Regierungsrates liegen.

### **Beschluss 1:**

**Ablehnung von Variante 4, wenn der Bestand der Gemeinden in der Verfassung oder auf Gesetzesstufe geregelt ist (Abstimmung: 1 für Variante 4, 7 gegen Variante 4, 1 Enthaltung).**

### **Beschluss 2:**

**Ablehnung von Variante 4, wenn der Bestand der Gemeinden auf Verordnungsstufe (regierungsrätliche Verordnung) geregelt ist (Abstimmung: 3 für Variante 4, 4 gegen Variante 4, 2 Enthaltungen).**



### 5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau 1996
- Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 343 ff.
- 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, Herisau, 11. Juni 2014 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Ursin Fetz, Rechtliche Fragen bei Gemeindefusionen, Schweizer Gemeinde 6/2010, S. 32 f. (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>



## 6. Beschlüsse

|            |   |
|------------|---|
| 24.01.2019 | <p>Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Die Art. 100-103 und Art. 107 KV sollen unverändert beibehalten werden.</li><li>- Zustimmung zu Variante 2 (neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen).</li><li>- Zustimmung zu Variante 3 (neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen).</li></ul>   |
| 14.02.2019 | <p>Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 12 „Gemeindeorganisation“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>   |
| 25.04.2019 | <p>Beschlüsse der VK (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 4):</p> <p>Annahme des Antrags der AG 1, wonach Art. 100-103 und 107 KV unverändert beibehalten werden sollen.</p> <p>Ebenfalls Annahme des Antrags der AG 1, wonach eine Rechtsgrundlage für die administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen in der Kantonsverfassung geschaffen werden soll.</p> <p>Ferner Annahme des Antrags der AG 1, wonach in der Kantonsverfassung geregelt werden soll, dass die betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen zuzustimmen haben.</p> |
|            |   |