



Appenzell Ausserrhoden

Kantonale Volksabstimmung

vom 26. November 2023

Teilrevision der Kantonsverfassung:

**Gegenvorschlag und Eventualvorlage zur
zurückgezogenen Volksinitiative «Starke
Ausserrhoder Gemeinden»**

Ausgangslage

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht heute aus zwanzig Gemeinden. Die geltende Kantonsverfassung von 1995 führt die bestehenden Gemeinden namentlich auf. Jede Änderung im Bestand der Gemeinden setzt eine Anpassung der Kantonsverfassung voraus.

2018 kam die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» zustande. Sie verlangte eine Änderung der Kantonsverfassung, um den Zusammenschluss von Gemeinden zu erleichtern. Die namentliche Aufzählung der Gemeinden sollte gestrichen werden. Der Kanton sollte zudem eine Grundlage erhalten, um den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern und zu unterstützen.

Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung anerkannten Regierungsrat und Kantonsrat das Ziel der Volksinitiative. Der ausformulierte Entwurf der Volksinitiative stiess jedoch auf Vorbehalte. Der Kantonsrat erteilte dem Regierungsrat 2019 daher den Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten.

Der Regierungsrat schickte daraufhin 2020 einen Entwurf in die Vernehmlassung, der drei Varianten für eine Teilrevision der Kantonsverfassung vorsah. Gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassung unterbreitete er dem Kantonsrat schliesslich einen Gegenvorschlag für eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen. Der Gegenvorschlag wurde in zwei Lesungen im Kantonsrat beraten und unterstand der Volksdiskussion. In der abschliessenden Beratung vom 8. Mai 2023 hiess der Kantonsrat den Gegenvorschlag mit 54 zu 4 Stimmen bei 5 Enthaltungen gut. Die zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedete Fassung sieht vor, dass der Gesetzgeber beauftragt wird, die bestehenden Gemeinden zu drei bis fünf Gemeinden zusammenzulegen.

Die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» lehnte der Kantonsrat am 8. Mai 2023 ab. Zugleich beschloss er, den Stimmberechtigten eine Eventualvorlage zu unterbreiten, falls die Volksinitiative zurückgezogen werden sollte. Die mit 62 zu 1 Stimmen und ohne Enthaltungen verabschiedete Eventualvorlage entspricht im Ergebnis der Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden». Sie enthält aber nach Auffassung von Regierungsrat und Kantonsrat verschiedene Präzisierungen und Verbesserungen. Im Unterschied zum Gegenvorschlag wird dabei auf eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen verzichtet.

Die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» wurde innerhalb der gesetzlichen Frist zurückgezogen. Zur Abstimmung kommen somit gemäss Beschluss des Kantonsrates der Gegenvorschlag (Variante A) und die Eventualvorlage (Variante B).

Warum eine Volksabstimmung?

Über Verfassungsänderungen entscheiden gemäss Kantonsverfassung die Stimmberechtigten. Die Durchführung einer Volksabstimmung ist obligatorisch.

Wie wird abgestimmt?

Den Stimmberechtigten werden drei Fragen zur Abstimmung unterbreitet.

Abstimmungsfrage 1

Wollen Sie den Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» annehmen?

Abstimmungsfrage 2

Wollen Sie die Eventualvorlage zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» annehmen?

Stichfrage

Falls sowohl der Gegenvorschlag als auch die Eventualvorlage von den Stimmberechtigten angenommen werden: Soll der Gegenvorschlag oder die Eventualvorlage in Kraft treten?

Stimmzettel

Für die Abstimmung wird ein einziger Stimmzettel verwendet. Damit Ihre Stimme zählt, ist wie folgt vorzugehen:

Abstimmungsfrage 1 und Abstimmungsfrage 2 sind jeweils mit «Ja» oder «Nein» zu beantworten. Ein doppeltes «Ja» oder ein doppeltes «Nein» ist zulässig.

Die Stichfrage wird durch ein Kreuz im markierten Feld beantwortet. Es darf nur eines der beiden Felder angekreuzt werden, also nur der «Gegenvorschlag» oder die «Eventualvorlage».

Das Wichtigste in Kürze

Geltende Verfassungslage

Der geltende Artikel 2 der Kantonsverfassung von 1995 zählt die zwanzig Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden in ihrer historischen Reihenfolge auf. Zum einen definiert die Kantonsverfassung mit dieser Aufzählung das Kantonsgebiet. Zum anderen dient die namentliche Aufzählung als Bestandes- und Gebietsgarantie zugunsten der Gemeinden. Jede Änderung im Bestand der Gemeinden setzt eine Verfassungsänderung voraus, die dem obligatorischen Referendum untersteht. Ein Zusammenschluss von Gemeinden ist nur möglich, wenn die Stimmberechtigten des Kantons eine entsprechende Verfassungsänderung gutheissen.

Warum eine Verfassungsänderung?

Die Gemeinden bilden die dritte Ebene im bundesstaatlichen Aufbau. Sie verfügen über das Recht auf Selbstverwaltung und erfüllen alle örtlichen Aufgaben, die nicht vom Bund und vom Kanton wahrgenommen werden. Etliche Gemeinden bekunden jedoch seit geraumer Zeit immer wieder Mühe bei der Besetzung von Gemeindeämtern und Verwaltungsstellen. Aufgaben und Verfahren sind komplexer geworden, es mangelt an gut ausgebildetem Fachpersonal. Zum Teil fehlen Mittel und Kenntnisse für eine eigenständige Aufgabenerfüllung. Folge davon ist ein unübersichtliches Geflecht an Zusammenarbeitsverträgen und Zweckverbänden.

Die Zweckmässigkeit der heutigen Gemeindestrukturen wird in Anbetracht dieser Lage schon länger hinterfragt. Grössere Gemeinden sind in der Regel besser gerüstet für eine wirksame und wirtschaftliche Bewältigung der vielfältigen Aufgaben. Sie verfügen über grössere Leistungsfähigkeit und mehr Handlungsspielraum. Eine Verfassungsänderung soll darum den Weg für die Zusammenlegung von Gemeinden öffnen. Kantonsrat und Regierungsrat halten den Handlungsbedarf für ausgewiesen.

Den Stimmberechtigten werden zwei Varianten für eine Teilrevision der Kantonsverfassung unterbreitet. Beide Varianten wollen neue Gemeindestrukturen ermöglichen. Sie unterscheiden sich jedoch wesentlich im Vorgehen und in der Tragweite.

Variante A:

Der Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»

Eine umfassende Strukturreform

Der Gegenvorschlag leitet bei Annahme durch die Stimmberechtigten eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen ein. Die Strukturreform wird als Gesetzgebungsauftrag in der Kantonsverfassung verankert. Ein neuer Artikel 117^{quater} verpflichtet den Kanton, die bestehenden Gemeinden durch Gesetz zu drei bis fünf Gemeinden zusammenzulegen. Alle zwanzig Gemeinden werden in die Strukturreform einbezogen und nehmen als Projektbeteiligte daran teil. Die Verantwortung für die Durchführung der Strukturreform liegt beim Kanton.

Warum drei bis fünf Gemeinden?

Der Gegenvorschlag geht davon aus, dass die Gemeinden über eine gewisse Grösse verfügen müssen, um bestehende Schwächen zu überwinden und für die Zukunft gerüstet zu sein. Es gibt mehrere Modelle, wie die Gemeinden zu diesem Zweck zusammengelegt werden können. Eine grundlegende Orientierung geben die früheren Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland. Sie spielen heute noch eine Rolle als funktionale Räume bei der Organisation regionaler Aufgaben und in der Zusammenarbeit der Gemeinden. Daneben könnten beispielsweise Herisau als einwohnermässig grösste oder auch Teufen als finanzstärkste Gemeinde bestehen bleiben. Insgesamt ist aber die Zahl der möglichen Modelle für eine ausgewogene und zweckmässige Strukturreform beschränkt. Unter Berücksichtigung von Bevölkerung, Wirtschaftsstruktur und geographischer Lage empfehlen sich Modelle mit drei bis fünf Gemeinden.

Der Auftrag an den Gesetzgeber

Der kantonale Gesetzgeber wird entscheiden müssen, welches Modell umgesetzt wird. Ebenso muss der Gesetzgeber das Verfahren und die Einzelheiten der Strukturreform festlegen. Artikel 117^{quater} gibt ihm einige wesentliche Vorgaben mit auf den Weg. Der Gesetzgeber hat ein Gesetz zu erlassen, das bestehende Strukturen berücksichtigt. Die Strukturreform soll an Vorhandenes anknüpfen und darauf aufbauen. Eine Aufteilung von bestehenden Gemeinden fällt ausser Betracht. Das Gesetz soll zudem eine zweckmässige Gliederung schaffen. Ziel ist eine Stärkung der Gemeinden als politische Körperschaften und als Verwaltungseinheiten. Die Zusammenlegung zu drei bis fünf Gemeinden soll Leistungsfähigkeit und Handlungsspielräume auch für künftige Aufgaben gewährleisten. Der Gesetzgeber hat dabei für einen angemessenen Interessenausgleich zu sorgen. Die Strukturreform wird im Interesse der Gesamtheit von Gemeinden und Kanton durchgeführt und soll nicht einzelne Gewinner oder Verlierer fördern. Der Gesetzgeber wird auch zu prüfen haben, welche Stellung künftig den Ortschaften zukommen soll und wie ihre Interessen in den neuen Gemeinden gewahrt werden können.

Vorgehen und Zeitplan

Heissen die Stimmberechtigten den Gegenvorschlag gut, so wird der Kanton umgehend die notwendigen Gesetzesarbeiten aufnehmen. Grundlagen und Verfahren der Strukturreform müssen gemeinsam mit den Gemeinden erarbeitet werden. Alle wesentlichen Aspekte und Auswirkungen sind zuhanden der politischen Behörden und der Öffentlichkeit aufzuzeigen. Es ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das Gesetzgebungsverfahren garantiert zudem die Mitsprache der Stimmberechtigten.

Mit der definitiven Umsetzung der Strukturreform kann erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begonnen werden. Der Regierungsrat strebt einen Abschluss der Strukturreform per Mitte 2028 an. Aufgrund der offenen Ausgangslage kann jedoch heute keine verlässliche Aussage gemacht werden.

Verhältnis zur Totalrevision der Kantonsverfassung

Die Stimmberechtigten haben 2018 den Kantonsrat beauftragt, eine Totalrevision der Kantonsverfassung vorzubereiten. Die Strukturreform soll davon ausgenommen werden. Artikel 117^{quater} wird im Falle der Totalrevision ohne weitere Beschlussfassung als Übergangsbestimmung in die neue Kantonsverfassung

aufgenommen. Der Verfassungsauftrag für die Strukturreform bleibt damit in jedem Fall bestehen, bis das Gesetz über die Zusammenlegung der Gemeinden in Kraft tritt.

Bestandes- und Gebietsgarantie

Der Gegenvorschlag verzichtet auf eine namentliche Aufzählung der Gemeinden in der Kantonsverfassung. Artikel 2 sieht neu vor, dass Bestand und Gebiet der Gemeinden auf Stufe des Gesetzes geregelt werden. Die bisherige Definition des Kantonsgebietes entfällt. Rechtlich ist die Definition ohne Bedeutung. Bestand und Gebiet des Kantons werden durch die Bundesverfassung garantiert.

Variante B:

Die Eventualvorlage zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»

In der Verantwortung der Gemeinden

Im Unterschied zum Gegenvorschlag wird mit der Annahme der Eventualvorlage kein direkter Auftrag für die Zusammenlegung von Gemeinden erteilt. Die Eventualvorlage will aber die Zusammenlegung von Gemeinden ermöglichen und das Verfahren erleichtern. Die Verantwortung für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen liegt bei den Gemeinden. Sie sind auch Träger des gesamten Fusionsverfahrens, erhalten dabei aber Unterstützung des Kantons.

Erleichterung der Zusammenlegung

Nach der Eventualvorlage soll für die Zusammenlegung von Gemeinden keine Verfassungsänderung mehr nötig sein. Die namentliche Aufzählung der Gemeinden in Artikel 2 wird gestrichen. Damit entfällt das Erfordernis, in jedem Fall zwingend eine kantonale Volksabstimmung durchführen zu müssen. Bestand und Gebiet der Gemeinden werden nach der neuen Fassung von Artikel 2 im Gesetz geregelt. Gesetzesänderungen unterliegen dem fakultativen Referendum. Eine kantonale Volksabstimmung gibt es nur noch, wenn im Einzelfall das Referendum gegen die Zusammenlegung von Gemeinden zustande kommt.

Regelung des Verfahrens

Das geltende kantonale Recht kennt keine Regelung über das Vorgehen bei Bestandes- und Gebietsänderungen von Gemeinden. Mit einem neuen Artikel 101^{bis} soll der Gesetzgeber daher beauftragt werden, das Nähere zu regeln. Als grundsätzliche Voraussetzung wird festgehalten, dass für Bestandes- und Gebietsänderungen die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde benötigt wird. Artikel 101^{bis} schliesst damit aus, dass der kantonale Gesetzgeber eine Zusammenlegung von Gemeinden auch gegen deren Willen anordnen kann.

Kantonale Unterstützung

Der neue Artikel 101^{bis} hält ebenfalls fest, dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen. Ein zweckmässiger Zusammenschluss soll nicht an fehlenden Mitteln und Kenntnissen scheitern. Im geltenden Recht fehlt eine Grundlage, die den Kanton zur Leistung von Unterstützung ermächtigen würde. Das Nähere, insbesondere über Ausmass und Zeitpunkt der Unterstützung, wird der Gesetzgeber festlegen müssen.

Gegenvorschlag und Eventualvorlage in der politischen Debatte

Die politische Debatte im Kantonsrat bestätigte, dass Handlungsbedarf besteht. Die Unzulänglichkeiten der bestehenden Gemeindestrukturen sind bekannt. Allgemein begrüsst wurde, dass den Stimmberechtigten mit Gegenvorschlag und Eventualvorlage zwei unterschiedliche Varianten für eine Teilrevision der

Kantonsverfassung vorgelegt werden. Kritisch vermerkt wurde, dass insbesondere beim Gegenvorschlag viele Fragen offen sind. Offene Fragen seien jedoch bei einem Grundsatzentscheid auf Verfassungsstufe in Kauf zu nehmen.

Befürworter des Gegenvorschlags haben auch die Eventualvorlage unterstützt. Sie sind jedoch der Auffassung, dass die Eventualvorlage nicht genüge, um Kanton und Gemeinden als Ganzes weiterzubringen. Für zukunftsgerichtete Entscheide brauche es grössere Räume. Leistungsfähigkeit und Handlungsspielräume könnten nur bei einem koordinierten Vorgehen gestärkt werden. Ohne kantonale Führung werde es wahrscheinlich auf Jahrzehnte hinaus keine Gemeindefusionen geben.

Gegenstimmen machten geltend, dass die Zukunftsfähigkeit des Kantons nicht von der Grösse seiner Gemeinden abhängt. Es stünden nicht alle Gemeinden vor den gleichen Herausforderungen und diese hätten nicht immer die gleichen Ursachen. Es solle in der Verantwortung der jeweiligen Gemeinde stehen, ob sie fusionieren wolle oder nicht. Eine Grossfusion ohne kommunale Selbstbestimmung laufe Gefahr, vorhandene und taugliche Strukturen zu zerstören.

Variante A:

Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.

Änderung vom ...

Die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden

beschliessen:

I.

Der Erlass «Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS [111.1](#)) vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)» wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden. Das Gesetz regelt Bestand und Gebiet der Gemeinden.

Art. 117^{quater} (neu)

Zusammenlegung von Gemeinden

¹ Die bestehenden Gemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute werden zu drei bis fünf Gemeinden zusammengelegt.

² Das Gesetz regelt das Nähere. Es berücksichtigt bestehende Strukturen und sorgt für eine zweckmässige Gliederung mit angemessenem Interessenausgleich.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

Die Übergangsbestimmung von Art. 117^{quater} gilt bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Zusammenlegung der Gemeinden. Im Falle einer Totalrevision wird sie ohne erneute Beschlussfassung als Übergangsbestimmung in die neue Kantonsverfassung aufgenommen.

Variante B:

Eventualvorlage zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.

Änderung vom ...

Die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden

beschliessen:

I.

Der Erlass «Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS [111.1](#)) vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)» wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden. Das Gesetz regelt Bestand und Gebiet der Gemeinden.

Art. 101^{bis} (neu)

Bestandes- und Gebietsänderungen

¹ Bestandes- und Gebietsänderungen benötigen die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde.

² Der Kanton leistet administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen.

³ Das Gesetz regelt das Nähere.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

Briefliche Stimmabgabe

Für eine briefliche Stimmabgabe verschliessen Sie den Stimmzettel im Stimmkuvert, legen das Stimmkuvert und den Stimmausweis in ein Zustellkuvert und lassen dieses rechtzeitig der Gemeindekanzlei zukommen.

Stellvertretung

Sie können sich für die Stimmabgabe an der Urne durch eine andere am gleichen Wohnsitz stimmberechtigte Person vertreten lassen. Niemand darf mehr als eine Stellvertretung übernehmen.

Weitere Informationen:
www.ar.ch/gemeindestruktur