

Gemeindemehr ist verfassungswidrig

Die Forderung von Urnäsch ist juristisch nicht umsetzbar. Für einen Politologen ist die Diskussion über die Beweggründe aber zwingend.

David Scarano

Als erste Gemeinde hat Urnäsch die Forderung nach einem Gemeindemehr öffentlich gemacht. Kürzlich hat sich mit Stein eine zweite Hinterländer Gemeinde für eine entsprechende Gesetzesanpassung durch den Regierungsrat eingesetzt. Die wichtigsten Fragen und Antworten.

Was ist ein Gemeindemehr?

Bei einer kantonalen Abstimmung soll nicht nur das Volksmehr, also die Mehrheit der Stimmbürger, über eine Vorlage entscheiden. Für ein Ja wäre auch eine Mehrheit der Gemeinden notwendig. In Ausserrhoden müssten sich mindestens 11 der 20 Gemeinden für eine Vorlage aussprechen.

Was sind die Argumente?

Sowohl Urnäsch wie auch Stein haben sich im Rahmen der Vernehmlassung zur totalrevidierten Kantonsverfassung zum Gemeindemehr bekannt. Ausgelöst wird die Forderung allerdings durch die im September 2022 stattfindende Abstimmung über den Gegenorschlag zur Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden». Die Ausserrhoder Regierung favorisiert die Reduktion der Anzahl Gemeinden von aktuell 20 auf 4. Urnäsch und Stein befürchten, dass drei bis vier grosse Gemeinden – etwa Herisau, Teufen und Heiden – bereits über das Stimmenmehr verfügen könnten, um die Grossfusionen durchzusetzen. Sie würden so über das Schicksal der kleinen Gemeinden entscheiden. Stein schreibt in diesem Zusammenhang von Zwangsfusionen.

Verfügen die grossen Gemeinden über eine solche Abstimmungsmacht?

Ja, aber nur zu viert und wohl nur theoretisch. Die vier grössten Ausserrhoder Gemeinden Herisau, Teufen, Heiden und Speicher kommen gemeinsam auf rund 21 000 Stimmberechtigte. Im ganzen Kanton sind es 39 000. Um zu viert alleine über das Schicksal einer Vorlage bestimmen zu können, müssten 93 Prozent aller Stimmberechtigten in den vier Gemeinden ein Ja einlegen. Das ist zwar möglich, aber in der Schweizer Urnen-Demokratie nicht sehr realistisch. Eine derart hohe Zustimmung gibt es bei Pseudoabstimmungen in Diktaturen oder bei unbestrittenen Vorlagen an Landsgemeinden.

Gab es Abstimmungen in Ausserrhoden, bei denen eine Vorlage trotz fehlendem Gemeindemehr angenommen wurde?

Ein Blick auf die Statistik zeigt: Das ist höchst selten. Am 7. März dieses Jahres stimmte Appenzell Ausserrhoden knapp dem Wirtschaftsabkommen mit Indonesien zu. 10 344 Ja-standen 9012 Nein-Stimmen gegenüber. Allerdings lehnte in 12 Gemeinden die Mehrheit die Vorlage ab. Auf kantonalen Ebene findet sich ein Beispiel aus dem Jahr 2011, in dem es trotz Ja zu keinem Gemeindemehr kam. Damals fand der Urnengang über den heiss diskutierten Kulturlastenausgleich mit dem Kanton St. Gallen statt. 9146 Bürger stimmten dafür, 8743 dagegen. Das Gemeindemehr erreichte die Vorlage aber nicht, da sich genau die Hälfte der Gemeinden gegen den Lastenausgleich aussprach.

Ist die Forderung nach einem Gemeindemehr neu?

Eine Anfrage beim Zentrum für Gemeinden OZG der Ostschweizer Fach-



Wohin geht die Reise? Die Totalrevision der Kantonsverfassung und die zukünftige Gemeindestruktur werfen einige Fragen auf.

Bild: Christian Beutler/Keystone

hochschule OST ergibt: Nein, eine solche Forderung gab es unter anderem 2012 bereits im Kanton Zug. Kantonsrat Manuel Brandenburg reichte eine entsprechende Motion ein. Er wollte die Gemeindeautonomie stärken, auch weil Bestrebungen bekannt wurden, die Gemeindeorganisation im Kanton zu ändern oder Einheitsgemeinden einzuführen. Brandenburg argumentierte, diese Ideen verkennen, dass der Kanton in seiner gewachsenen Struktur gut funktioniere. Um aber die Gemeinden, die «am unmittelbarsten und direktesten im Kontakt mit den Bürgern sind, zu stärken», regte er ein Gemeindemehr an. Die Motion wurde im Parlament abgelehnt.

Ist ein Gemeindemehr überhaupt verfassungskonform?

Der Regierungsrat von Zug hielt in seiner Motionsantwort fest, dass das Gemeindemehr in dreifacher Hinsicht gegen die Bundesverfassung verstosse. Nicht gegeben sind gemäss der Zuger Regierung: 1. Grundsatz der Rechtsgleichheit. 2. Die Erfolgswertgleichheit der einzelnen Stimme. 3. Die Vorschrift, dass bei kantonalen Verfassungsänderungen die alleinige «Zustimmung des Volkes» erlaubt sei.

Warum ist die Rechtsgleichheit nicht gegeben?

Der Regierungsrat Zug schreibt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich seien. Dieses Gleichheitsgebot garantiert auch die politische Gleichberechtigung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Durch die Einführung einer Gemeindemehrheit würde die Stimme in einer bevölkerungsschwächeren Gemeinde proportional mehr Gewicht erhalten als diejenige in einer grösseren Gemeinde. Der Regierungsrat zitiert die Professoren Yvo Hangartner und Andreas Kley. Die Rechtsgleichheit gewährleiste das gleiche Stimm- und Wahlrecht. Dieser Grundsatz bedeute, dass jede und jeder Stimmberechtigte im Rahmen der Volksrechte die gleiche Möglichkeit der Einflussnahme haben müsse. «Jede und jeder Stimmberechtigte soll die

gleiche Stimmkraft besitzen. Daraus wird in Bezug auf Sachabstimmungen das Mehrheitsprinzip abgeleitet. In Sachabstimmungen gilt der Grundsatz der gleichen Stimmkraft für die an der Abstimmung teilnehmenden und gültig stimmenden Stimmberechtigten absolut.»

Was bedeutet Erfolgswertgleichheit?

Es geht um das Prinzip «one man – one vote», wie Patrick Aeschlimann vom Zentrum für Gemeinden OZG der Ostschweizer Fachhochschule OST ausführt. Der Zuger Regierungsrat schreibt, jede einzelne Stimme sei gleich zu werten und zu zählen. Sie sollte in der Regel auch den gleichen Einfluss sowie die gleiche Wirksamkeit haben. Der Regierungsrat verdeutlicht dies anhand eines Beispiels. Die Stadt Zug hatte damals als grösste Gemeinde 16 607 Stimmberechtigte, Neuheim als

«Alle Akteure stehen in der Pflicht, die Debatte so zu führen, dass der Herisauer bei der Stimmabgabe auch die Bedürfnisse der Urnäschler kennt.»



Patrick Aeschlimann
Zentrum für Gemeinden OZG
Ostschweizer Fachhochschule OST

kleinste 1297. Das würde bedeuten, dass bei einem Gemeindemehr die Stimme aus Neuheim rund 13-mal stärker gewichtet würde als diejenige aus Zug. Die Unterschiede in Ausserrhoden sind noch eklatanter. Herisau als grösste Gemeinde hat rund 10 000 Stimmberechtigte, Schönengrund als kleinste 400. Die Stimme aus Schönengrund würde 25-mal mehr gewichtet werden.

Was schreibt die Bundesverfassung für kantonale Verfassungsänderungen vor?

In Artikel 51 der Bundesverfassung heisst es: «Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.» Gemäss dem Zuger Regierungsrat dürfen keine anderen Mehrheiten als die Mehrheit der Stimmen für kantonale Verfassungsänderungen vorgesehen werden. Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage sei der Grund dafür, dass kein Kanton ein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen eingeführt habe.

Warum ist das Ständemehr im Gegensatz zum Gemeindemehr rechtlich unproblematisch?

Die kurze Antwort lautet gemäss Patrick Aeschlimann: «Weil das Ständemehr in der Bundesverfassung verankert ist.» Der Politologe verweist auf die ausserordentlichen politischen Umstände, die zur Schaffung des Ständemehrs führten. Nach dem Sonderbundkrieg diente es als Minderheitenschutz der unterlegenen katholischen Landbevölkerung. Aeschlimann sagt: «Auch dank des Ständemehrs, das einen Ausgleich zwischen den Sprachen und Kulturen möglich machte, fand sich in der Bundesverfassung von 1848 die Basis für die moderne Schweiz.»

Ist die Forderung nach einem Gemeindemehr bereits vom Tisch?

Juristisch sei das Gemeindemehr problematisch, sagt Patrick Aeschlimann. «Aus politologischer Sicht ist ein Minderheitenausgleich dann sinnvoll,

wenn damit eine vordringliche Konfliktlinie entschärft werden könnte.» Das heisst, wenn in Appenzell Ausserrhoden die kleinen Gemeinden von den grossen regelmässig überstimmt werden und dadurch gravierende Nachteile erdulden müssten. Das schein allerdings nicht der Fall zu sein. Aeschlimann hält fest: «Ein Gemeindemehr löst in Ausserrhoden kein bestehendes Problem.»

Kann der Regierungsrat zum Courant normal übergehen?

«Man muss die konkrete Befürchtung und die daraus hervorgehende Forderung trennen», sagt Patrick Aeschlimann. Die kleinen Gemeinden hätten Angst, gegen ihren Willen zu einer Fusion gezwungen zu werden. Diese Furcht müsse man ernst nehmen. Der Politologe hat zwar Verständnis, dass der Regierungsrat nach dem Stillstand der vergangenen Jahre das Heft bei den Gemeindestrukturen in die Hand nehmen möchte. «Namentlich werden Gemeinden nur in den wenigsten Kantonsverfassungen genannt. Es stellt sich aber die Frage, ob es sinnvoll ist, einfach die Anzahl der Gemeinden in der Verfassung festzuschreiben. Was passiert, wenn man sich später nicht konkret auf vier Gemeinden einigen kann?», sagt Aeschlimann. «Der Vierer-Vorschlag steht zudem in einem gewissen Konflikt zur Gemeindeautonomie und zum Subsidiaritätsprinzip. Dass dies nicht bei allen Gemeinden gut ankommt, ist verständlich.» Es sei in einem kleinräumigen Kanton wie Ausserrhoden aber auch legitim, dass der gesamte Kanton über die neue Gemeindestruktur als Ganzes abstimmt. «Die Diskussion sollte aber inhaltlich geführt werden. Alle Akteure stehen in der Pflicht, die Debatte so zu führen, dass der Herisauer bei der Stimmabgabe auch die Bedürfnisse der Urnäschler kennt.» Die Konsequenzen müssten aufgezeigt werden, auch dass Gemeinden gegen ihren Willen fusioniert werden könnten. «Man muss den Entscheid als Ausserrhoder fällen, nicht als Trognor oder Steiner», sagt Aeschlimann.