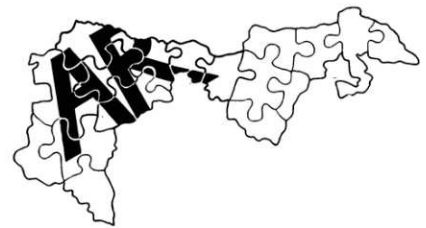


Umgang mit dem Antrag RR zur Initiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» - ein fachlicher Diskussionsbeitrag



Herisau/Luzern, 23. September 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Auftrag	3
2	Entwicklung der Diskussion in Appenzell Ausserrhoden	4
3	Erfahrung mit Fusionen - Erfolgsfaktoren und Stolpersteine	8
4	Ergänzende Fragen zur Variantenabwägung	9
4.1	Generelle Fragen unabhängig der Variante	9
4.2	Detailfragen zu den beiden Varianten	12
5	Fazit	17
6	Schlussbemerkung	17

Autoren

Markus Meli / markus.meli@bdo.ch

Dipl. Wirtschaftsprüfer, Partner, Prüfer und Berater von Unternehmen, Pensionskassen und Gemeinden.

Markus Meli hat langjährige Erfahrung als Wirtschaftsprüfer und Berater bei diversen mittelständischen Unternehmen, Pensionskassen und der öffentlichen Hand. Als Coach und Fachexperte bei verschiedenen Reorganisationsprojekten hat er Gemeinden begleitet. Unter anderem hat er mehrere Projekte zu Gemeindefusionen, Zusammenschlüssen von Schulgemeinden sowie die Bildung von Einheitsgemeinden begleitet.

Patrick Deicher / patrick.deicher@bdo.ch

Historiker und Betriebswirtschaftler, Unternehmensberater öffentliche Verwaltungen und NPO sowie Leiter Bereich Non-Profit-Organisationen bei BDO AG.

Patrick Deicher arbeitete früher im Museumswesen und leitete zuletzt ein Museum. Seit 2009 ist er als Berater bei BDO tätig, wo er Projekte zu Strategie, Organisation, Gemeindeführung, interkommunaler Zusammenarbeit und insbesondere Gemeindefusionen begleitet. Er hat selbst schon 10 Fusionsprojekte in 5 Kantonen geleitet und als Bürger und Mitglied des Stadtparlaments von Luzern auch eine Fusion seines Wohnorts miterlebt.

1 AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

Mit einer Medienmitteilung vom 21. Mai 2021 informierte der Regierungsrat über die Überweisung seines Gegenvorschlags zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" an den Kantonsrat. Am Vorabend wurden die Gemeindepräsidien durch Regierungsrat H.U. Reutegger in einer Telefonkonferenz vororientiert. Die regierungsrätliche Vorlage greift tief in die Gemeindeautonomie ein. Die Gemeindepräsidienkonferenz sieht sich als Vertretung der Betroffenen zu einer Analyse gezwungen, bevor im Kantonsrat die Weichen definitiv gestellt werden. Die Konferenz verschliesst sich nicht der Diskussion über diese für den Kanton, die Gemeinden und die Bevölkerung historisch bedeutsame Entscheidung. Der Vorstand ist jedoch der Meinung, dass es zu kurz gedacht ist, das Thema insbesondere über die Steuerfüsse abhandeln zu wollen. Eine vertiefte Diskussion muss breiter abgestützt sein, was er aufgrund der bisher vorliegenden Unterlagen als nicht machbar einschätzt. Die Konferenz hat daher BDO AG mit einer Beurteilung beauftragt. Diese auf Gemeindeberatung und insbesondere Fusionsbegleitung in der ganzen Schweiz spezialisierte Firma hat in einem offenen Prozess und in Zusammenarbeit mit Vertretern der Gemeindepräsidienkonferenz daher Fragen diskutiert, die zu einer umfassenden Beurteilung der Vor- und Nachteile der Initiative und auch des regierungsrätlichen Gegenvorschlags beitragen sollen. BDO hat mit fachlichen Inputs, dem Einbringen von Erfahrungswerten aus über 60 Gemeindefusionsprojekten sowie Recherchearbeit in wissenschaftlichen Wirkungsberichten zu Fusionen, die Diskussion und Auslegeordnung begleitet.

Es ist nicht das Ziel und in diesem Prozess auch nicht die Aufgabe, dass zu allen Fragen bereits Antworten formuliert werden. Der Auftrag umfasst keine Stellungnahme oder Empfehlung zur einen oder anderen Option.

2 ENTWICKLUNG DER DISKUSSION IN APPENZELL AUSSERRHODEN

Das Thema Gemeindefusionen wird im Kanton schon seit einiger Zeit immer wieder diskutiert und auch wissenschaftliche Studien entstanden zum Thema.

27. April 2010	Einreichung Postulat "Analyse Gemeindestrukturen"
13. September 2010	Postulat mit 38:17 Stimmen bei 5 Enthaltungen für erheblich erklärt
1. Juli 2011	Startworkshop "Analyse Gemeindestrukturen AR"
24. Oktober 2011	Zwischenbericht RR
1. Juni 2012	Präsentation Schlussbericht; Analyse und mögliche Handlungsoptionen Empfehlung KPM (Kompetenzzentrum für Public Management) - Ausführliche Publikation Weitere Schritte RR
20. März 2018	Einreichung der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“
25. Februar 2019	Rückweisung an den Regierungsrat mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten
20. August 2020	RR unterbreitet drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Vernehmlassung bis zum 5. November 2020
21. Mai 2021	Information des Regierungsrats über die Überweisung seines Gegenvorschlags zur Volksinitiative an den Kantonsrat

Aus den bisherigen Diskussionen und Arbeiten liegen bereits zahlreiche Planungspapiere vor, die aber nicht mehr allen politischen Akteuren bekannt und bewusst sind. Die darin gemachten Aussagen müssten zusammengeführt werden. Damit würden sich schon einige der im Prozess aufgeworfenen Fragen beantworten.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob Fusionen von oben angeordnet oder von unten wachsen sollen und ob jeweils die nötige Entscheidungs- und Handlungsbereitschaft gegeben ist. Nicht alle Detailfragen können zum aktuellen Zeitpunkt und vorausblickend beantwortet werden. Daher ist auch eine Bereitschaft zur Akzeptanz von Unsicherheiten wichtig.

Bereits im Jahr 2012 wurde aufgrund eines als erheblich erklärten Postulats eine Analyse zu den Gemeindestrukturen in Appenzell A.Rh. beim Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (kpm) in Auftrag gegeben. Der Bericht von kpm aus dem Jahr 2012 zu den Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden¹ fasst im Fazit die Situation und die Handlungsoptionen wie folgt zusammen:

"[Der] demografische Wandel und die sich nach oben verschiebende Alterspyramide stellen die Gemeinden vor neue Herausforderungen, insbesondere bei der Betreuung der älter werdenden Bevölkerung, aber auch bei den langsamer steigenden Steuereinnahmen.

¹ Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden - Analyse und mögliche Handlungsoptionen (kpm - Kompetenzzentrum für Public Management, Bern) - Bericht im Auftrag des Regierungsrats des Kt. AR vom 2012

Eine umfassende und mit anderen Projekten koordinierte Auseinandersetzung (Aufgabenüberprüfung Kanton und Gemeinden) hat bisher nicht stattgefunden. Im März 2018 wurde die Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" eingereicht. Sie hat zum Ziel, die notwendige Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell A.Rh. zu schaffen. Dies soll durch die Streichung der Gemeindepennamen in der Kantonsverfassung und ein "Fusionsgesetz", welches die Unterstützung und Förderung durch den Kanton regelt, erreicht werden. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes soll der Bestand der bisherigen Gemeinden gewahrt bleiben.

Im Februar 2019 wurde der Regierungsrat vom Kantonsrat beauftragt, einen direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten. Im August 2020 unterbreitete der Regierungsrat drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Vernehmlassung, im Rahmen welcher sich die Gemeindepräsidentenkonferenz einbrachte. Im Mai 2021 informierte der Regierungsrat über die Überweisung seines Gegenvorschlags zur Volksinitiative an den Kantonsrat.

Der Regierungsrat legt nun einen Gegenvorschlag vor, der von der Beurteilung aus den Jahren 2012/2014 abweicht und eine Wiederauflage der Variante 3 mit definierten Fusionsperimetern und somit Zwangsfusionen von oben beinhaltet. Diese Neubeurteilung durch die Regierung ist nach Meinung der Gemeindepräsidentenkonferenz argumentativ ungenügend unterstützt und wird daher kritisch beurteilt.

Der Gegenvorschlag sieht vor, die Gemeindepennamen aus Art. 2 der Kantonsverfassung zu streichen. Im Rahmen der Übergangsbestimmungen wird bestimmt, dass die bestehenden Gemeinden zu vier Gemeinden zusammengelegt werden. Um diesen Auftrag aus der Verfassung umzusetzen, sind verschiedene Gesetzesanpassungen notwendig.

Aktuell stehen sich die 2018 eingereichte Volksinitiative und der Gegenvorschlag des Regierungsrats gegenüber. Ein Entscheid des Kantonsrats ist Ende 2021 oder Anfang 2022 vorgesehen.

Volksinitiative

Die Volksinitiative hat eine Änderung von Art. 2 der Kantonsverfassung und zwei neue Verfassungsbestimmungen (Art. 103bis und 115bis) zum Inhalt.

Anpassung Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

-> Streichung Nennung Gemeindennamen

Neue Artikel:

Art. 103bis 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. 115bis Bestand und Gebiet der Gemeinden

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103bis gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.

Gegenvorschlag

RR übernimmt Variante zu Art. 2 (Streichung der Gemeindennamen aus Art. 2 KV).

In Art. 117quater (Übergangsbestimmung) bringt RR erstmals konkret folgendes ein: Die zwanzig Gemeinden werden in der neuen Übergangsbestimmung von Art. 117quater weiterhin genannt. Diese bestimmt zudem, dass die bestehenden Gemeinden zu vier Gemeinden zusammengelegt werden. Damit wird ein entsprechender Auftrag erteilt, der auf Gesetzesstufe umzusetzen ist.

Der Regierungsrat stützt sich dabei darauf, dass das Thema der Gemeindestrukturen schon seit Jahren von verschiedener Seite diskutiert wird, ohne dass seither Veränderungen stattgefunden haben. Dies kann einerseits als Zeichen dafür gelten, dass die bestehenden Gemeindestrukturen trotz bekannter Unzulänglichkeiten weiterhin als zweckmässig beurteilt werden. Dies kann aber andererseits auch als Zeichen für eine gewisse Unentschlossenheit verstanden werden. Festzuhalten bleibt, dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft haben.

3 ERFAHRUNG MIT FUSIONEN - ERFOLGSFAKTOREN UND STOLPERSTEINE

Aus der Praxis und Erfahrung von BDO haben sich einige Erfolgsfaktoren aber auch Stolpersteine herauskristallisiert, die Fusionen befördern oder aber behindern können. Die Liste ist ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Sie dient jedoch dazu, die Fragen zu identifizieren, die bei der Initiative oder auch dem Gegenvorschlag noch zu beantworten sind.

Erfolgsfaktoren	Stolpersteine
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vision liegt vor / Guter Fusionsgrund ➤ Professionelle Projektorganisation (inkl. externe/ neutrale Projektleitung) ➤ Projektmanagement sauber aufgleisen und straff durchziehen (u.a. Termine und Inhalte) ➤ Bereits bestehende Zusammenarbeiten als Vertrauensbildung und Testlauf (z.B. gemeinsame Schule) ➤ Finanzentwicklung der zusammengeschlossenen Gemeinde mithilfe kantonaler Beiträge nachhaltig sichern ➤ Finanzielle und personelle Unterstützung durch Kanton sichern ➤ Grundsatzvereinbarung/Fusions-Vorvertrag intelligent abfassen (Wie wollen die beteiligten Gemeinden bei den Abklärungen partnerschaftlich zusammenarbeiten?) ➤ Analyse der IST-Situation detailliert vornehmen & Auswirkungen und Machbarkeit detailliert klären ➤ Ehrliches Argumentarium auch bei Nachteilen einer Fusion (Nachteile wird es immer geben. Eine Fusion ist ein Gesamtpaket, bei dem am Schluss zu entscheiden ist, ob die Vor- oder Nachteile überwiegen. Werden negative Aspekte nicht aktiv kommuniziert, so wird sich sicher eine Gegnerschaft finden, die darauf ihre Opposition aufbaut.) ➤ Betroffene einbeziehen (Verwaltung, Kommissionen, Parlamente, Parteien, Bevölkerung etc.) ➤ Kommunikation planen und pflegen ➤ Konflikte bewusst lösen und nicht ignorieren (Tabuthemen frühzeitig thematisieren und diskutieren) ➤ Leadership wahrnehmen, geschlossen auftreten ➤ Ressourcen bereitstellen ➤ Zeitplan und Ziele herausfordernd, aber realistisch definieren ➤ Klare Leitplanken setzen für Synergieeffekte ➤ Bevölkerung ist intensiv in den Prozess eingebunden ➤ Sogenannt "weiche" Faktoren ernst nehmen (Ängste, Emotionen, Traditionen) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fehlende Vision ➤ Strategische Fusionen haben es grundsätzlich schwer (Damit werden Fusionen bezeichnet, die nicht aus der Not einer Gemeinde bezgl. Finanzen u/o Rekrutierung Exekutiven heraus, sondern aus Gründen der Stärkung des Systems oder der besser koordinierten Planung über grössere Gebiete hinweg angestossen werden.) ➤ Fehlende Überzeugung und politischer Wille der Exekutive ➤ Ungenügende Argumentation, wieso Alternativen (z.B. interkommunale Zusammenarbeit, Verwaltungszusammenlegungen, Revisionen innerkantonalen Finanzausgleich, anderer Fusionsperimeter) kein nachhaltiger Weg seien ➤ Ungenügende Kommunikation und fehlender Einbezug der Bevölkerung ➤ Demokratische Beteiligung nach Fusion erhalten ➤ Bürgernähe erhalten / Distanzen managen ➤ (fehlendes) Vertrauen in Abklärungen und Prognosen ➤ (fehlendes) Vertrauen in finanzielle Tragbarkeit eines Zusammenschlusses ➤ Organisierte Gegnerschaft mit hoher Glaubwürdigkeit (z.B. ehem. Gemeindeexekutivmitglieder) ➤ Personelle Wechsel während des Prozesses (Exekutiven, Verwaltung, Projektgremien, externe Berater) ➤ Fehlender Partner für fusionswillige Gemeinde ➤ Langer Wunschkatalog, fehlende Vorgaben für angestrebte Synergieeffekte ➤ Fehlende Wertschätzung gegenüber Gegnern des Projekts ➤ Voreilige Versprechungen ➤ wenig personelle und finanzielle Ressourcen fürs Projekt

4 ERGÄNZENDE FRAGEN ZUR VARIANTENABWÄGUNG

4.1 Generelle Fragen unabhängig der Variante

Aspekt	Leitfragen
Alternativen	<p>Den Stimmberechtigten muss glaubhaft dargelegt werden, dass Fusionen den optimalen Weg für den Kanton darstellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche Alternativen bestehen und wurden im Vergleich zu Fusionen abgeklärt? Denkbar sind beispielsweise <ul style="list-style-type: none"> ○ Förderung interkommunale Zusammenarbeit (Zweckverbände, Gemeindeverbände, Gemeindeverträge, Sitzgemeindemodelle etc.) ○ Verwaltungszusammenlegung (2 Gemeinden und nur ein Verwaltungsstandort) ○ Revision innerkantonaler Finanzausgleich, so dass auch ressourcenschwache Gemeinden finanziell überlebensfähig bleiben ➤ Der Bericht kom aus dem Jahr 2012 zeigt dazu Ansätze auf. Werden die damaligen Einschätzungen von der Regierung noch mitgetragenen respektive bestätigt? ➤ Welche Vorteile hätten diese Alternativen gegenüber den Fusionen? ➤ Welche Defizite könnten damit nicht behoben werden?
Zeitplan	<p>Weder bei der Initiative noch beim Gegenvorschlag liegt ein ausgearbeiteter Zeitplan vor.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mit welchen groben terminlichen Eckwerten wird bei der Variante Initiative und mit welchen Eckwerten wird bei der Variante Gegenvorschlag gerechnet? ➤ Mit welchen realistischen Zeitplänen ist bei beiden Varianten zu rechnen?
Parallele Gesetzgebungsverfahren	<p>Der Regierungsrat verweist auf die Parallelität mit der Verfassungsreform. Daneben wird es sicher andere Gesetzgebungsverfahren geben, die mit der Fusion gekoppelt werden müssen. Insbesondere bei Ausführung des Gegenvorschlags ist mit einer breiten Anpassung von mehreren Gesetzen zu rechnen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche anderen Gesetzgebungsverfahren müssten mit den Fusionsdiskussionen verwoben werden (Verfassung, Finanzausgleich etc.)? ➤ Wie greifen die verschiedenen Verfahren ineinander, wie ist die Abhängigkeit zwischen den Prozessen und welchen Einfluss hat diese Verzahnung auf den Zeitplan?
Notwendigkeit "Gemeindemehr" - Wer soll über Strukturreform entscheiden?	<p>Der Vorstand der Gemeindepräsidentenkonferenz hat sich die Frage gestellt, ob neben dem Bevölkerungsmehr bezüglich der Strukturreform nicht auch ein «Gemeindemehr» notwendig sein sollte. Eine Fusion gegen den Willen einer die Fusion ablehnenden Gemeinde wird von der Gemeindepräsidentenkonferenz als nicht adäquat erachtet.</p>

Aspekt	Leitfragen
	<p>Der Vorstand ist sich bewusst, dass ein generelles Gemeindemehr mit den verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen kaum vereinbar wäre. Ein Gemeindemehr ist aktuell in der Verfassung nicht vorgesehen. Vielmehr geht es der Gemeindepräsidentenkonferenz darum, dass im Rahmen eines Fusionsbeschlusses die Gemeinden nicht übergangen werden können.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Besteht die Möglichkeit, ein solches «Gemeindemehr» einzuführen? ➤ Wie müsste dieses ausgestaltet und rechtlich abgestützt werden? ➤ Führt die Einführung respektive die rechtliche Absicherung zu einer Verzögerung im Prozess? Wenn ja, um wie lange?
<p>Gesamterneuerungswahlen / Kandidierendensuche / Rekrutierung</p>	<p>Anstehende Fusionsprozesse können ein Hindernis bei der Rekrutierung von Kandidierenden für Behörden aber auch bei der Suche nach Verwaltungsmitarbeitenden darstellen. Wie wird dem politischen Risiko begegnet, dass sich 2023 (oder je nach Umsetzungszeitplan später) bei den Gesamterneuerungswahlen zu wenig Kandidierende finden lassen (Wer lässt sich wählen, nur um zu fusionieren?)?</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mit welchen Massnahmen kann die Stabilität während der Übergangszeit sichergestellt werden? ➤ Kann der Zeitplan der Umsetzung je Variante zeitlich auf die Wahlen hin optimiert werden, um diesem Effekt vorzubeugen?
<p>Gesellschaftliche Aspekte</p>	<p>Identität: Bei fusionierten Gemeinden besteht der Wunsch oder gar eine Notwendigkeit, mit der Zeit eine gemeinsame Identität über die gesamte Gemeinde hinweg zu schaffen. Gleichzeitig ist die Angst vor Identitätsverlust durch Fusionsprozesse ein bekannter Stolperstein. Deshalb müssen auch Zusagen zum Erhalt von Dorf- oder Ortsteil-Identitäten gemacht werden.</p> <p>Identität zu schaffen oder zu erhalten ist nicht ein Selbstläufer. Dafür muss mit verschiedensten Massnahmen viel Arbeit geleistet werden. Es ist aber machbar und kann sogar gegen gesamtgesellschaftliche Trends wie Anonymisierung und Individualisierung erreicht werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wird mit Fusionen die Schaffung einer gemeinsamen neuen Identität der zusammengeführten Gemeinden angestrebt? Wie soll diese erreicht werden? ➤ Ist gewünscht, dass weiterhin auch eine Identität einzelner Dörfer/Ortsteile gepflegt wird? Falls ja, mit welchen Massnahmen soll diese gestützt/erhalten werden? ➤ Gedenkt der Kanton auch nach dem Zusammenschlusszeitpunkt der Gemeinden identitätsstiftende Projekte finanziell und mit Wissen zu unterstützen? <p>Gesellschaftliche Prozesse im Dorf/in Ortsteilen und Auswirkungen auf das Dorfleben: Fusionen verändern gewachsene Strukturen und gesellschaftliche Prozesse im Dorf respektive in Ortsteilen einer fusionierten Gemeinde. Diese Veränderungen gehen einher mit gesamtgesellschaftlichen Trends, die den Zusammenhalt gefährden. Diese negativen Entwicklungen muss man nicht einfach hinnehmen, sondern man kann diesen mit gezielten Massnahmen entgegenen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mit welchen Veränderungen bei den gesellschaftlichen Prozessen wird gerechnet und wie werden diese Veränderungen beurteilt? ➤ Welche Auswirkungen auf das Gemeinde-/Dorfleben werden erwartet und wie werden diese beurteilt? ➤ Welche Veränderungen sind fusionsbedingt und welche ergeben sich aus gesamtgesellschaftlichen Trends? ➤ Welche Massnahmen können ergriffen werden, um allfälligen negativen Effekten vorzubeugen?

Aspekt	Leitfragen
	<p>Um negativen Aspekten vorzubeugen, hat BDO in zwei jüngst begleiteten Fusionsprozessen gemeinsam mit der Hochschule Luzern sogenannte Ortsteilvereine eingerichtet, die dem fusionierten kleineren Ortsteil die Möglichkeit eines Anhörungs- und Vorschlagsrechts gibt. Der Ortsteilverein ist jedoch nur eine Option, um Mitwirkung und Beteiligung in Ortsteilen zu steigern. Die Hochschule Luzern hat dazu eine ganze Palette von Optionen identifiziert.²</p>
	<p>Freiwilligenengagement: Gerade in kleineren Gemeinwesen werden zahlreiche Aufgaben der Gemeinde auch durch Freiwilligenarbeit abgedeckt. Fusionsprozesse führen oft dazu, dass diese Lösung durch professionalisierte Strukturen verdrängt wird ohne dass aber die Dienstleistungsqualität merklich zunimmt. Ausserdem steigen in der Regel die Kosten.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wie soll verhindert werden, dass im Zuge der Fusionen freiwilliges Engagement durch bezahlte (Verwaltungs-)lösungen ersetzt werden?
	<p>Einbezug/Mitwirkung Bevölkerung: In Folge von Fusionen nimmt sehr oft die Mitwirkung der Bevölkerung am politischen Leben und entsprechenden Prozessen ab (siehe z.B. Fusion Luzern-Littau).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Werden die Fusionen Auswirkungen haben auf die sog. „kurzen Wege“ und wenn ja, wie werden diese eingeschätzt? ➤ Droht eine Entfremdung der Bürger von der (grösseren) Gemeinde? ➤ Mit welchen Massnahmen will man diesem negativen Aspekt begegnen? ➤ Können neue Formen der Partizipation gefördert werden (z.B. ePartizipation)? ➤ Ist der Kanton bereit, auch nach dem Fusionszeitpunkt noch Mittel in die Förderung der Partizipation zu investieren?
<p>Kostenübernahmen (Reduktion Fusionshindernisse)</p>	<p>Fusionen zwingen zu Anpassungen in Registern. Beispielsweise wird bei Fusionen der Sitz von Unternehmen im Handelsregister angepasst. Müssen die Betroffenen die Kosten selbst tragen oder ist der Kanton bereit, diese Kosten zentral für verschiedene Register zu übernehmen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ist der Kanton bereit, bei Fusionsprojekten die zentralen Kosten zu übernehmen (z.B. für Anpassungen Handelsregister oder Grundbuch)?

² Käppeli, Stephan (2021). Anerkannte Ortsvereine stärken das Gemeindeleben. Schweizer Gemeinde, 2021(6), 42-43.

4.2 Detailfragen zu den beiden Varianten

Aspekt	Volksinitiative - Leitfragen	Gegenvorschlag - Leitfragen
<p>Vision</p>		<p>Die Regierung unterbreitet mit dem Gegenvorschlag einen mutigen und innovativen Vorschlag. Als erfolgreiches Vergleichsbeispiel wird die Fusion in Glarus genannt. Diese kam über einen Beschluss der Landsgemeinde zustande. Eine deutliche Reduktion über eine Volksabstimmung zu erreichen, erachten wir als ungemein herausfordernd in der Kommunikation und der Vermittlung einer starken Vision. Der Kanton Uri scheiterte beispielsweise 2013 mit einem Fusionsgesetz, das vordefinierte Fusionsparameter vorsah.</p> <p>Motivation der Regierung: 2012 stützte die Regierung die Studie kpm in der Aussage, dass Zwangsfusionen nicht erfolgversprechend seien. Mit dem Gegenvorschlag erfolgt hierauf ein Meinungsumschwung, der im entspr. Bericht und Antrag vom 11. Mai 2021 nicht genügend argumentativ untermauert wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche ausführliche Begründung gibt es für den (legitimen) Wechsel der Meinung der Regierung? ➤ Welche Risiken bestehen für den Kanton, wenn nicht eine Fusion von oben verordnet wird? ➤ Welche Vision besteht seitens Kanton? Ist eine solche Reform gleich die Gelegenheit, den Kanton neu zu überdenken? <p>Ist dies z.B. die Gelegenheit, den Kanton AR mit seiner kleinen Zahl an Gemeinden als innovativsten, am stärksten digitalisierten oder partizipativsten Kanton neu zu positionieren?</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sind eine solche Neudefinition und Neupositionierung geeignet, die Unterstützung für eine umfassende Strukturreform zu erhöhen? <p>Vergleichsbeispiel Glarus: Die Fusion im Kanton Glarus wird nicht nur positiv beurteilt.³</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche Lehren lassen sich aus dieser Reform ziehen? Worauf wäre bei einem analogen Vorgehen in AR zu achten und was ist zu vermeiden? ➤ Welche positiven und negativen Effekte zeigte diese radikale Reform?

³ Siehe z.B. Neue Zürcher Zeitung vom 3.9.2019 (online nzz.ch), "Die radikalste Gemeindefusion der Schweiz hat in Glarus die Verwaltungen professioneller, aber bürgerferner gemacht"

Aspekt	Volksinitiative - Leitfragen	Gegenvorschlag - Leitfragen
		(z.B. Stärkung Gemeinden, vergrösserte Handlungsspielräume, gestärkte Gemeindeautonomie, neutraler vs. bürgerferner, weniger persönlich, Abnahme Bürgerbeteiligung)
Stärkung Gemeindestrukturen	<p>Die Regierung erachtet die Initiative als die schwächere Variante. Der Nutzen einer solchen Reform mit Fusionen von unten wird als geringer eingeschätzt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mit welchen verbleibenden Defiziten in den Gemeindestrukturen wird auch nach Umsetzung der Volksinitiative respektive bei Schaffung des Fusionsgesetzes gerechnet (im Vergleich zum Gegenvorschlag)? 	
Gesamtsystem Kanton-Gemeinden		<p>Der Gegenvorschlag wird von der Regierung als gemeinsames Unternehmen des Kantons und der Gemeinden bezeichnet. Unseres Erachtens geht die Bedeutung darüber hinaus. Kanton und Gemeinden bilden ein Gesamtsystem, das bei einer derart radikalen Reform auch neu überdacht werden sollte bezgl. Aufgabenteilung und Finanzierung.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ist die Regierung bereit, bei einer so radikalen Reform auch das Gesamtsystem zu hinterfragen? ➤ Wird mit der Reduktion der Anzahl Gemeinden eine grundlegende Aufgaben- und Finanzreform durchgeführt, die die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton sowie die Mittelflüsse neu überdenkt? ➤ Ist der Kanton bereit, Aufgaben wieder an die Gemeinden abzutreten und so die Gemeinden zu stärken? <p>(Grössere Gemeinden sind leistungsfähiger und könnten durch Übernahme weiterer Aufgaben auch Ihre Verwaltung weiter stärken. Bei der Zuteilung der Aufgaben ist auf die stufengerechte Zuteilung zu achten und der Grundsatz zu berücksichtigen, dass Aufgabe und Finanzierung Hand in Hand gehen müssen. So lassen sich auch Schnittstellen reduzieren.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche Auswirkungen hätte die Reduktion der Gemeinden auf den personellen Aufwand des Kantons und somit den Stellenplan? ➤ Welche Auswirkungen sind auf die Zusammenarbeit zwischen Kanton und stärkeren, leistungsfähigeren und selbstbewussteren Gemeinden zu erwarten?

<p>Ausführungsbestimmungen</p>	<p>Fusionen von unten sind erfolgreich, wenn der Kanton diese personell, finanziell und durch Beseitigung von Hemmnissen erleichtert. Aktuell ist nicht ersichtlich, wie diese kantonale Unterstützung konkret aussehen würde. Daher sind auch die Chancen einzelner Fusionsprojekte gemäss Fusionsgesetz nicht absehbar.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ist die Regierung bereit (vorbehältlich der Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrats), die Grundzüge des Ausführungsgesetzes zu umschreiben und so Planungs- und Entscheidungssicherheit zu schaffen? 	
<p>Innerkantonaler Finanzausgleich</p>	<p>Ein Fusionsgesetz bietet den rechtlichen Rahmen, damit Fusionen möglich werden. Dies führt aber nicht automatisch dazu, dass tatsächlich Fusionen erfolgen. Der Kanton hat einen gewissen Handlungsspielraum, um Fusionen dringlicher werden zu lassen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wie lässt sich die Absicht der Regierung, Fusionen zu fördern, vereinbaren mit dem in Anpassung befindlichen Finanzausgleich, der eher strukturerhaltend ausgestaltet und nicht kongruent ist? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche Auswirkungen auf den Finanzausgleich gemäss neuer Gesetzgebung sind zu erwarten? ➤ Wie lässt sich die Absicht der Regierung, Fusionen zu fördern, vereinbaren mit dem in Anpassung befindlichen Finanzausgleich, der eher strukturerhaltend ausgestaltet und nicht kongruent ist?
<p>Finanzielle Synergieeffekte / Gesamtsteuerbelastung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mit welchem Mittelbedarf rechnet der Kanton für sich wie auch die Gemeinden für die Umsetzung der Fusionsprojekte? ➤ Stehen dem Kanton die nötigen Gelder zur Verfügung? ➤ Welche nachhaltigen finanziellen Entlastungen sieht der Kanton nach dem Fusionszeitpunkt für sich? 	<p>Fusionen führen nicht automatisch zu finanziellen Synergieeffekten. Diese sind nur zu realisieren, wenn bewusst und von Anfang an ein Ziel definiert wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ist im Gesamtsystem Kanton-Gemeinden mit einer Reduktion des finanziellen Mittelbedarfs zu rechnen? ➤ Welche Synergieziele sollen als Arbeits-Eckwerte vorgängig definiert werden, damit dann auch tatsächlich ein Synergieeffekt resultiert? ➤ Wie wird der Effekt auf die Gesamtsteuerbelastung (je nach oben vorgeschlagener Aufgabenreform) eingeschätzt? ➤ Ist der Kanton bereit, finanzielle Mittel bereitzustellen, um auch nach dem Fusionszeitpunkt Projekte zu fördern, die eine gesellschaftliche Stärkung und Mitwirkung fördern? ➤ Mit welchem Mittelbedarf rechnet der Kanton für sich wie auch die Gemeinden für die Umsetzung des Fusionsprozesses? ➤ Stehen dem Kanton die nötigen Gelder zur Verfügung? ➤ Welche nachhaltigen finanziellen Entlastungen sieht der Kanton nach dem Fusionszeitpunkt für sich?

Finanzielle Auswirkungen auf einzelne Gemeinden		<p>Für einzelne Gemeinden sind die im Bericht und Antrag vom 11. Mai 2021 gemachten Aussagen zu den Steuerfüssen unattraktiv. Selbst bei kleinem Anstieg des Steuerfusses droht erfahrungsgemäss eine Ablehnung der Fusion</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droht beispielsweise den Gemeinden Herisau und Teufen eine Abwanderung? ➤ Falls ja, wie wirkt sich diese auf die kantonalen Steuereinnahmen und den innerkantonalen Finanzausgleich aus? ➤ Wäre es möglich, die Fusionsperimeter (und die Zahl der Gemeinden) anders zu definieren, so dass Steuererhöhungen vermieden werden können?
Zustand Infrastrukturen		<p>Der Zustand der Infrastrukturen hat direkten Einfluss auf die finanzielle Entwicklung und Leistungsfähigkeit zusammengeschlossener Gemeinden. Wurde in einer der fusionierten Gemeinden vor dem Fusionszeitpunkt zu wenig investiert, so muss dieser Investitionsstau nach der Fusion aufgeholt werden. Für fusionierende Gemeinden muss daher Planungssicherheit geschaffen werden. Dabei ist eine Gesamtsicht zu schaffen, die auch ausgelagerte Organisationen (z.B. Ortskorporationen, Wasserkorporationen, Elektrizitätswerke etc.) umfasst. Ausserdem sind Potenziale zu identifizieren.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wäre eine flächendeckende Zustandsanalyse der Infrastrukturen (Hochbau, Tiefbau, Liegenschaften inkl. ausgelagerte Organisationen) geplant, damit finanzielle Planungssicherheit entsteht? ➤ Wenn ja, soll eine solche auch die Potenziale und Synergieeffekte umfassen (z.B. Liegenschaftsstrategie für nicht mehr benötigte Liegenschaften des Verwaltungsvermögens)?
Finanzielle Unterstützung von Fusionsprojekten (Anreiz)	<p>Finanzielle Unterstützungsleistungen des Kantons sind ein wichtiger Erfolgsfaktor bei Fusionsprojekten. Die Unterstützung ist in den Kantonen ganz unterschiedlich ausgestaltet und bewegt sich von sehr tiefen Beiträgen (z.B. Kanton Uri) bis zu namhaften Summen im mittleren, einstelligen Millionenbereich pro Projekt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wie soll das Paket der finanziellen Unterstützung aussehen? ➤ Welche Modelle haben sich in anderen Kantonen bewährt? Welche nicht? ➤ Kann sich der Kanton namhafte finanzielle Bezuschussungen überhaupt leisten? 	

<p>Personelle Unterstützung von Fusionsprojekten (Anreiz)</p>	<p>Vielen Gemeinden fehlt das Know-how im Abwickeln eines Fusionsprojekts und es drohen schon früh im Prozess Fehler. Es lohnt sich daher wie von der Regierung angetönt - Know-how seitens Kanton zur Verfügung zu stellen und personelle Unterstützung zu leisten.⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Stellt der Kanton personelle (und somit fachliche sowie prozessuale) Unterstützung für Fusionsprojekte zur Verfügung? ➤ Stellt der Kanton Musteruntertagen zur Verfügung? 	
<p>Territoriale Kohärenz (Fusionsperimeter / Funktionale Räume)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Was passiert mit Gemeinden, die als unattraktive Fusionspartner gelten und die niemand will? ➤ Wie sollen seitens Kanton die Fusionsanreize ausgestaltet sein, dass auch solche Gemeinden Anschluss finden? ➤ Soll bei der Beurteilung der funktionalen Räume auch über die Kantongrenze hinausgeschaut werden? Sind auch Fusionen über die Kantongrenze hinaus denkbar, wenn damit eine Stärkung des Gesamtsystems erreicht wird? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ist die Orientierung an den früheren Bezirken wirklich die sinnvolle Definition der Fusionsperimeter? ➤ Welche funktionalen Räume geben heute die Leitplanke für die Festlegung der Fusionsperimeter? Nach welchen Kriterien wurden die vier Gemeinden definiert? ➤ Welche Veränderungen stehen in den nächsten 30 Jahren an (z.B. verändertes Mobilitätsverhalten)? ➤ Gehen die vorgeschlagenen vier Gemeinden konform mit diesen funktionalen Räumen der Zukunft? ➤ Sollen anstelle räumlicher Kriterien andere Kriterien für die Definition der Fusionsperimeter gelten (z.B. 6 Gemeinden mit gleichem Steuersuss)? ➤ Ist die Zahl der Gemeinden mit 4 wirklich korrekt angesetzt?
<p>Kommunikations- und Mitwirkungskonzept / Einbezug Anspruchsgruppen in den Prozess</p>	<p>Fusionen haben eine nachweislich höhere Chance zu gelingen, wenn ein breiter Einbezug von Anspruchsgruppen stattfindet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Welche Einflussmöglichkeiten für verschiedene Anspruchsgruppen (Gemeindeexekutiven, Verwaltungen, Kommissionen, Gemeindeparlament, Bürger) bestehen bei der Behandlung der Initiative resp. bei der Ausgestaltung des Fusionsgesetzes? ➤ Wie können sich die Bürgerinnen und Bürger einbringen? 	<p>Radikale Veränderungen benötigen mehr Aufwand in Kommunikation und Mitwirkung.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wie sollen die Bevölkerung und verschiedene Anspruchsgruppen in einen solchen Prozess eingebunden werden? ➤ Welches Argument stellt die Regierung dem Vorwurf und Killerargument «Fusion von oben» entgegen?

⁴ Vergleichsbeispiel Kanton Luzern: Ein Vertreter der Gemeindeaufsicht sowie ein Kommunikationsspezialist nehmen an jeder Projektsteuerungssitzung teil. Fachliche und rechtliche Abklärungen mit Fachstellen des Kantons erfolgen über diesen "single point of contact".

5 FAZIT

Bei beiden Varianten bestehen noch viele offene Fragen, die nach Meinung der Gemeindepräsidentenkonferenz und auch von BDO zu klären sind, bevor ein Entscheid des Kantonsrats und letztlich der Stimmberechtigten sinnvoll ist.

- Bei einem Fusionsgesetz wären bereits Eckwerte des künftigen Gesetzes festzulegen und zu kommunizieren. So kann besser eingeschätzt werden, in welcher Form die Gemeindezusammenschlüsse ablaufen und vom Kanton unterstützt werden.
- Beim Gegenvorschlag besteht der Klärungsbedarf vor allem bezüglich der Motivation der Regierung und der fehlenden Vision, die ein so mutiges und innovatives Vorgehen auch rechtfertigen respektive auch politisch anzupreisen vermögen.
- Beim Gegenvorschlag zählen die Anzahl der Gemeinden sowie die Fusionsperimeter sicher mit zu den wichtigsten Aspekten. Die Ausführungen des Regierungsrats⁵ greifen hier zu kurz und bedürfen weiterer Klärung.

Einige Themen aus dem vorstehenden Fragenkatalog werden vom Regierungsrat angerissen, sind jedoch zu wenig verbindlich in ihren Aussagen⁶. Für eine fundierte Entscheidungsfindung müssen eine ganze Reihe von Aspekten noch genauer dargelegt werden. Nur so kann zwischen den beiden vorgelegten Varianten mit derart weitreichenden Auswirkungen angemessen entschieden werden.

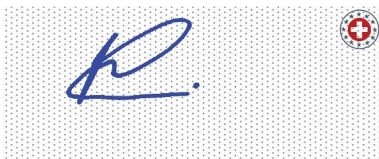
6 SCHLUSSBEMERKUNG

Dieser Bericht gibt die Sicht von BDO wieder. Wir erstatten den Bericht nach bestem Wissen und aufgrund der erhaltenen Unterlagen und Informationen sowie der uns gewährten Auskünfte. Wir danken an dieser Stelle allen am Projekt beteiligten Personen bestens für die Zusammenarbeit.

Herisau/Luzern, 23. September 2021

Freundliche Grüsse

BDO AG



Markus Meli
Leiter Niederlassung Herisau,
Mitglied Regionaldirektion Zürich-Ostschweiz
Partner



Patrick Deicher
Berater öffentliche Verwaltungen und NPO
Leiter Bereich Non-Profit-Organisationen Schweiz
Vizedirektor

⁵ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 (Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden", 2. Lesung), S. 7

⁶ Siehe z.B. den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 (Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden", 2. Lesung)