



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Mai 2021

0200.493

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ ein. Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung,
 - wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden,
 - wonach bestimmt wird, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und unterstützt und das Gesetz das Nähere regelt und
 - wonach der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes.
2. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2018 überwies der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig. Er hat sie an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten (Amtsblatt 2019, S. 264).
3. Der Regierungsrat wartete mit der Umsetzung dieses Auftrags zu und begründete dies wie folgt: Parallel zur eingereichten Initiative, welche eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangt, steht eine Totalrevision der Kantonsverfassung bevor. Der Regierungsrat greift den Arbeiten und Entscheiden der Verfassungskommission nicht vor. Sobald die Verfassungskommission ihren Entwurf dem Regierungsrat unterbreitet hat, ist



auch die Frage des Gegenvorschlags zur Initiative der IG erneut zu prüfen (Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023, S. 169).

4. Nachdem die Verfassungskommission die erste Phase ihrer Arbeiten für die Totalrevision der Ausserrhoder Kantonsverfassung abgeschlossen hatte, baute der Regierungsrat auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und beauftragte das zuständige Departement, einen Gegenvorschlag zur Volkinitiative auszuarbeiten (Medienmitteilung vom 12. März 2020).
5. Am 20. August 2020 unterbreitete der Regierungsrat drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ zur Vernehmlassung bis zum 5. November 2020 (Medienmitteilung vom 20. August 2020).
6. Die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren wurden ausgewertet, der Regierungsrat befasste sich abschliessend mit dem Gegenvorschlag zur Volkinitiative und unterbreitet den nachfolgenden Bericht und Antrag.

B. Rechtliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ wurde als ausgearbeitete Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) eingereicht. Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Kantonsrat nach Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sowie Art. 56 Abs. 2 GPR. Nach Art. 59 Abs. 1 GPR kann der Kantonsrat eine Initiative den Stimmberechtigten mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenvorschlag unterbreiten. Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über eine Initiative, welcher der Kantonsrat nicht zustimmt oder dieser einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV).

2. Zustandekommen

Mit Beschluss vom 11. April 2018 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ mit 1'088 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist.

3. Gültigkeit

Mit Beschluss vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig (Amtsblatt 2019, S 264).



C. Erläuterungen zur Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

Art. 103^{bis} 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^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden

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

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ inhaltlich beschränkt, unzweckmässig und widersprüchlich ist und bis auf weiteres den Status quo fixiert. Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung hebt der Regierungsrat die folgenden Aspekte heraus:

Die Initiative greift zwei einzelne Elemente aus der bisherigen Diskussion über eine Optimierung der Gemeindestrukturen heraus (Änderung von Art. 2 KV und neuer Art. 103^{bis} KV). Sie bietet keine umfassende, sondern lediglich eine eingeschränkte und unvollständige Sichtweise. Die Initiative lässt alle wesentlichen Fragen offen. Insbesondere lässt sie auch die Frage offen, ob die Gemeinden künftig im Gesetz oder in der Verordnung aufzuzählen sind und ob Zustimmungserfordernisse bei Bestandesänderungen gelten. Sie verbindet ausserdem Einzelfragen in unzweckmässiger Weise mit einer Regelung, welche Gemeindezusammenschlüsse bis auf weiteres verhindert (neuer Art. 115^{bis} KV). Sie behauptet, die Handlungsfreiheit der Gemeinden zu fördern. Mit dem neuen Art. 115^{bis} KV schränkt die Initiative diese Handlungsfreiheit aber bis auf weiteres massiv ein. Der Inhalt der Initiative steht damit in Widerspruch zum propagierten Ziel.

Für weitere Ausführungen zur Initiative kann auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung im Kantonsrat verwiesen werden.

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 25. Februar 2019 sprachen sich die Fraktionen mehrheitlich für eine Annahme der Initiative aus. Uneinigkeit bestand darin, ob es zweckmässig wäre, die Resultate der laufenden Verfassungsrevision abzuwarten, oder ob die Initiative vorgängig zur Abstimmung zu bringen sei. Mit Blick auf Mängel, die der Regierungsrat zur Initiative vorbrachte, wurde zur Diskussion gestellt, dass für die 2. Lesung ein regierungsrätlicher Gegenvorschlag vorgelegt werde, der die Mängel behebt. Der Kantonsrat hat sich in der Folge grossmehrheitlich dafür ausgesprochen, das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.



D. Erläuterungen zum Gegenvorschlag

1. Einleitende Bemerkungen

a) Verfassungskommission

Anlässlich der Sitzung vom 25. April 2019 befasste sich die Verfassungskommission mit Art. 2 KV und möglichen Änderungen. Zur Diskussion standen verschiedene Varianten für eine Gliederung des Kantons: Es sind dies „Ein Kanton ohne Gemeinden (Variante 1)“, „Ein Kanton mit weniger als 20 Gemeinden (Variante 2)“, „Streichung der Gemeindenamen aus Art. 2 KV und zusätzlich Regelung, wo (Gesetz) die Gemeinden aufzuführen sind (Variante 3)“, „Beibehaltung des Status quo (Variante 4)“, „Wiedereinführung der Bezirke (Variante 5)“. In der Diskussion fanden die Varianten 1, 2, 4 und 5 keinen Rückhalt. In der anschliessenden Abstimmung fand die Variante 3 ein deutliches Mehr (26:1 bei 1 Enthaltung).

Sodann standen in der Verfassungskommission die Regelungen zur Gemeindeorganisation (Art. 100–103, 107 KV) zur Diskussion. Zustimmung fanden die unterbreiteten Variante 2 (neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen) und Variante 3 (neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen). Das Plenum schloss sich dem Antrag der Arbeitsgruppe mit 26 Stimmen und 2 Enthaltungen an. Ebenfalls deutlich angenommen wurde der Antrag betreffend Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen (26 dafür; 2 Enthaltungen).

Anlässlich der Sitzung vom 22. Oktober 2020 verabschiedete die Verfassungskommission ihren Verfassungsentwurf. An dieser Sitzung wurde das Thema Gemeindestrukturen nochmals aufgenommen, nachdem der Regierungsrat einen Vorschlag zur Reduktion von heute 20 auf nur noch vier Gemeinden in die Vernehmlassung gegeben hatte. Die Verfassungskommission diskutierte, ob die bereits verabschiedeten Verfassungsartikel anzupassen seien. Die Kommission belies es bei ihren Formulierungen (vgl. Art. 3 betr. Gliederung und Art. 123 betr. Bestand und Gebiet des Verfassungsentwurfs vom 22. Oktober 2020). Dies unter anderem, weil die Vernehmlassung zum Gegenvorschlag des Regierungsrates bereits laufe und es allen frei stehe, sich im Vernehmlassungsverfahren dazu zu äussern, und weil der Verfassungsentwurf als momentan schlüssig beurteilt wurde (vgl. Protokoll der Sitzung der Verfassungskommission vom 22. Oktober 2020, S. 9).

b) Verhältnis zur Totalrevision der Kantonsverfassung

Am 5. März 2021 wurde zum Entwurf für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet mit Frist bis 18. Juni 2021. Gemäss der aktuellen Zeitplanung für die Totalrevision der Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass die Abstimmung zur neuen Kantonsverfassung im November 2023 stattfinden wird. Die Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag ist für September 2022 geplant.

Da der politische Prozess über die Reform der Gemeindestrukturen der Totalrevision der Kantonsverfassung zeitlich vorausgeht, ist zurzeit nicht entscheidend, welche Regelungsvariante im Vernehmlassungsentwurf zur totalrevidierten Kantonsverfassung steht. Entscheidend wird sein, was die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung im September 2022 über die Vorlage zur Gemeindestrukturereform beschliessen werden. Der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung wird in der Folge auf geeignete Art und Weise angepasst, damit er mit dem Volksentscheid zu den Gemeindestrukturen im Einklang steht. Eine detaillierte Prüfung des Verfassungs-



entwurfs hat ergeben, dass diese Anpassungen ohne weiteres vor der zweiten Lesung im Kantonsrat vorgenommen werden können (Erläuternder Bericht vom 2. März 2021 zum Verfassungsentwurf für die Vernehmlassung, S. 6).

Ziff. IV. des Gegenvorschlags gewährleistet, dass im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht ein zweites Mal über die Gemeindestrukturen abgestimmt wird. Die Diskussion über die Gemeindestrukturen soll im Rahmen der Volksinitiative „starke Ausserrhoder Gemeinden“ abschliessend geführt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen unten in Abschnitt D.2.a).

2. Grundzüge des Gegenvorschlages

a) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 (geändert)

Der Regierungsrat schlägt vor, die Namen der Gemeinden aus der Verfassung zu streichen (Änderung von Art. 2 KV). Soweit entspricht der Vorschlag dem Anliegen der Initiative. Zusätzlich wird klargestellt, dass Bestand und Gebiet der Gemeinden auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Der Regierungsrat hatte in der 1. Lesung darauf hingewiesen, dass diese zentrale Klarstellung in der Initiative fehlt (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung, S. 5 f.).

Art. 117^{quater} (neu)

Die zwanzig Gemeinden werden in der neuen Übergangsbestimmung von Art. 117^{quater} 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 hatte sich im Rahmen der 1. Lesung der Initiative dahingehend geäußert, dass eine Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung eine staatspolitische Abwertung gegenüber dem jetzigen Zustand bedeuten würde (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung, S. 6.). Inzwischen liegt indessen ein Vernehmlassungsentwurf zu einer totalrevidierten Kantonsverfassung vor, der auf die Nennung der Gemeindepnamen in der Verfassung ebenfalls verzichtet und diese stattdessen im Gesetz verankert. Der Regierungsrat respektiert dieses Anliegen der Verfassungskommission und übernimmt dieses Konzept in seinem Gegenvorschlag.

Ziff. IV. (Inkrafttreten und Geltung) (neu)

Ziff. IV. des Gegenvorschlags legt die Inkraftsetzung der Verfassungsänderung und die Geltungsdauer der Übergangsbestimmung in Art. 117^{quater} fest.

Der Gegenvorschlag soll mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft treten. Zur Begründung vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt D.3 zur Inkraftsetzung).

Die Übergangsbestimmung in Art. 117^{quater} soll nur befristet gelten, denn sie regelt eine Übergangsphase, einen Transitionsprozess im doppelten Sinn:

- Einerseits müssen statt der 20 bisherigen Gemeinden 4 neue Gemeinden festgelegt werden. Diese Festlegung hat im Rahmen eines Gesetzgebungsprozesses zu geschehen.



- Andererseits sollen Bestand und Gebiet der Gemeinden künftig nicht mehr in der Verfassung selbst sondern im Gesetz festgehalten werden (vgl. auch Art. 2 Abs. 1). Auch diesen Übergang von der Verfassungsnorm in eine Gesetzesbestimmung regelt Art. 117^{quater}. Sobald dieses Gesetz steht und in Kraft ist, ist auch dieser Prozess abgeschlossen.

Mit Inkraftsetzung des Gesetzes ist der Verfassungsauftrag erfüllt – Art. 117^{quater} kann aufgehoben werden. Daher sieht Ziff. IV. Abs. 2 Satz 1 vor, dass die Übergangsbestimmung automatisch dahinfällt, wenn das Gesetz in Kraft tritt.

Ziff. IV. Abs. 2 Satz 2 regelt das Verhältnis zwischen dieser Teilrevision und der Totalrevision der Verfassung. Der Regierungsrat wollte die Frage der Gemeindestrukturen integral im Rahmen der Totalrevision diskutieren und entscheiden. Der Auftrag des Kantonsrates, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, nimmt der Regierungsrat nun zum Anlass, die Frage der Gemeindestrukturen aus der Diskussion über die Totalrevision gewissermassen auszugliedern und im Kontext der Volksinitiative „starke Ausserrhoder Gemeinden“ zu behandeln. Insofern wird ein wesentlicher Aspekt der neuen Verfassungsordnung vorab diskutiert und entschieden. Auf diese Weise kann die Diskussion über die Totalrevision von einem politisch bedeutsamen und umstrittenen Aspekt entlastet werden.

Ziff. IV Abs. 2 Satz 2 stellt sicher, dass die Frage der Gemeindestrukturen im Rahmen einer Totalrevision der Kantonsverfassung nicht ein zweites Mal innert kurzer Zeit zur Diskussion gestellt werden kann. Der Verfassungsauftrag „aus 20 mach' 4“ bleibt über die Totalrevision hinaus bestehen. Das bedeutet, dass er im Fall einer Totalrevision als Übergangsbestimmung *tel quel* in die neue Kantonsverfassung übernommen wird. Eine Änderung dieser Bestimmung wäre nur über eine Teilrevision der Verfassung möglich.

b) Gemeinsames Unternehmen des Kantons und der Gemeinden

Für den Regierungsrat stellt der Vorschlag mit neu vier Gemeinden eine zwar radikale, doch zielführende Möglichkeit dar, um die Gemeindestrukturen grundlegend neu zu ordnen. Von den drei Varianten für einen Gegenvorschlag, die im Jahr 2020 in die Vernehmlassung gegeben wurden, ist dies die Variante 1. Eine Neustrukturierung würde zentral über eine Änderung der Kantonsverfassung erfolgen. Die Gemeinden wären von einzelnen aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet (vgl. erläuternder Bericht vom 11. August 2020 zum Vernehmlassungsentwurf für einen Gegenvorschlag, S. 4). Diese Aussage ist zu präzisieren: Einerseits betrifft dies die Regelung der Anzahl der Gemeinden. Diese Anzahl würde direkt in der Verfassung bestimmt. Andererseits würde der Kanton die Koordinations- und Führungsrolle im Projekt übernehmen. Bei diesem Projekt handelt es sich aber zwingend um ein gemeinsames Unternehmen des Kantons und der Gemeinden. Das Zusammenwirken beider Ebenen ist unabdingbar.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass er mit diesem Vorschlag eine grundsätzliche Abkehr von der bisher eingenommenen Haltung vornimmt, wonach Fusionen von den Gemeinden kommen müssten. Das Prinzip, dass Fusionen nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung umgesetzt werden sollten, wird damit verlassen. 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. Als Beispiele zu



nennen sind Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindebehörden, ein Mangel an gut ausgebildetem Personal in den Gemeindeverwaltungen sowie ein Mangel an Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden.

Mit den letzten Revisionen der Kantonsverfassungen wurden die kantonalen Behörden (Justiz, Kantonsrat und Regierungsrat) in ihren Rollen gestärkt, das Zusammenspiel dieser Behörden auf neue Grundlagen gestellt und verbessert. Nun ist es an der Zeit, auch die Gemeindestrukturen zu reformieren. Aus Sicht des Regierungsrates ist der Handlungsbedarf ausgewiesen. Zudem befindet sich die Kantonsverfassung in einer Totalrevision. Es liegt daher nahe, auch grundsätzliche Fragestellungen zu den künftigen Strukturen von Kanton und Gemeinden einzubeziehen.

Schliesslich ist sich der Regierungsrat bewusst, dass es bei diesem Vorschlag nicht darum gehen kann, Kosten auf Gemeindeebene zu sparen. Verschiedene Untersuchungen kommen zum Schluss, dass das Sparpotenzial von Gemeindefusionen gering ist. Die Gründe, die für den Regierungsrat zugunsten dieses Vorschlags sprechen, sind unter lit. d in einer Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen des Gegenvorschlages ausgeführt.

c) Funktionale Räume der früheren Bezirke

Die Idee einer Reduktion der Anzahl Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist nicht neu. Beispielsweise lancierte im Jahr 2012 die Appenzeller Zeitung unter dem Schlagwort „Vision AR 2.0“ eine Diskussion über die Reform der Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden. Im Mittelpunkt stand der Gedanke, die heute bestehenden 20 auf 5 Gemeinden zu reduzieren (siehe auch Bericht „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen“, KPM-Verlag Bern 2012, S. 116 f.).

Mit der Vorstellung einer Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden orientiert sich der Regierungsrat an den funktionalen Räumen, die die früheren Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland nach wie vor bilden. Hinzu kommt Herisau als einwohnermässig grösste Gemeinde des Kantons. Bei dieser Aufteilung ergeben sich folgende Grössenverhältnisse hinsichtlich Bevölkerung: Vorderland 13'612 Personen, Mittelland 17'540 Personen, Hinterland 8'500 Personen, Herisau 15'647 Personen (Bevölkerung am 31. Dezember 2020; Quelle: provisorische Zahlen STATPOP 2020).

d) Stärken und Schwächen des Gegenvorschlages

In der politischen Diskussion und in der Forschung der letzten 20 Jahre wurden wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte von Gemeindefusionen kontrovers und mit Fokus auf einzelne Aspekte diskutiert. Einer Studie aus dem Jahr 2020 setzte sich mit diesen Effekten näher auseinander. In der Studie wurden die Effekte für 46 untersuchte Gemeindefusionen, die 117 altrechtliche Gemeinden repräsentieren, in fünf Kantonen berücksichtigt. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich insgesamt die potenziellen wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen – seien diese positiv oder negativ – in Grenzen halten (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, Swiss Yearbook of Administrative Sciences 2020, S. 108). Soweit das eher nüchterne Fazit.



Die Studie stellt aber doch fest, dass sich im Ergebnis auf Stufe „Kriterien“ eine positive Veränderung bei sieben [sechs] Kriterien und eine negative bei drei [zwei] Kriterien zeigen. Dabei entwickeln sich die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ (+5%), die „Professionalität“ (+14%) und die „Aussenwirkung“ (+18%) positiv. Auch die „Standortattraktivität“ (+10%), die „soziale Integration“ (+13%) und die „Identifikation mit der Gemeinde“ (+5%) gehören dazu. Umgekehrt ist eine Abnahme des „politischen Engagements“ (–10%) und der „Bürgernähe“ (–3%) festzustellen.

In der Detailanalyse zeigen die Ergebnisse für die Mehrheit der untersuchten Fusionsgemeinden eine zunehmende Professionalisierung in der Behörden- und Verwaltungstätigkeit, eine verbesserte Wahrnehmung und stärkere Position der Gemeinden innerhalb des Kantons sowie eine höhere Standortattraktivität. Es fällt auf, dass zum einen das politische Engagement in 59% aller Fusionsgemeinden nach der Fusion mehr oder weniger deutlich abnimmt (–2 bis –10 und mehr als –10 Indexpunkte). Zum anderen sind in einigen Untersuchungskriterien die Anteile an Gemeinden, die sich tendenziell positiv und negativ entwickelten, ausgeglichen. Dies trifft vor allem auf die Mitwirkung/IKZ (47% vs. 44%), die soziale Integration (47% vs. 35%) und bedingt auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit zu (53% vs. 36%). Des Weiteren scheint insbesondere die Identifikation mit den Gemeinden ausnehmend stabil zu sein. 62% aller Gemeinden zeigen hier keine wesentlichen Veränderungen (± 2 Indexpunkte). Ähnliches gilt auch für die Bürgernähe und die Verflechtung von lokaler Politik und Wirtschaft („Filz«/«Vetterliwirtschaft“), obschon bei einem wesentlichen Anteil der Gemeinden eine leichte Verschlechterung auftritt (44% resp. 38%) (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 119/120).

Aus der Analyse verschiedener Gruppenmerkmale wird zudem ersichtlich, dass die Rahmenbedingungen wie z.B. die Gemeindegrösse, der Gemeindetyp oder die Anzahl an der Fusion beteiligten Gemeinden die Fusionseffekte beeinflussen können, allerdings nur punktuell. Schliesslich lässt sich aus den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung schliessen, dass Gemeindefusionen tendenziell kritisch betrachtet, die fusionsbedingten Veränderungen aber kaum wahrgenommen werden (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 108).

Als Beispiel einer geglückten Fusion ist der Kanton Glarus zu erwähnen. 2011 wurden im Kanton Glarus 25 Gemeinden zu nur noch 3 Gemeinden zusammengeschlossen. Der Kanton Glarus zieht eine positive Bilanz: Insgesamt seien die Glarner Gemeinden durch die Reform gestärkt worden. Die Vorteile der Fusion seien nicht auf Einsparungen zu beschränken. Vielmehr hätten die neuen Strukturen den Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert und deren Autonomie gestärkt (Leuzinger, Die Megafusion hinterlässt eine Lücke, in: NZZ vom 3. September 2019, S. 14).

Die Thematik ist insgesamt differenziert zu beurteilen, da letztlich unterschiedliche und kantonspezifische Faktoren zusammenspielen. Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden sind zum unterbreiteten Gegenvorschlag namentlich die folgenden Stärken und Schwächen aufzuführen:

Stärken:

- Der Gegenvorschlag ist klar und eindeutig: Vier Gemeinden werden vorgegeben.
- Die neue Anzahl der Gemeinden wird auf Verfassungsstufe geregelt. Die weiteren Inhalte sind in einem anschliessenden Gesetzgebungsprozess zu erarbeiten.



- Der Gegenvorschlag führt zu einem konzentrierten Fusionsprozess; weitere Fusionsprozesse durch die Gemeinden selber erübrigen sich in der Folge auf längere Zeit.
- Die neuen Gemeinden bieten sich als Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Proporzsystem an.
- Durch grössere Einheiten kann eine erhöhte Professionalität erreicht werden.
- Die interkommunale Zusammenarbeit wird vereinfacht.
- Das politische Gewicht der Gemeinden gegenüber dem Kanton wird verstärkt (durch kleinere Zahl und erhöhte Professionalität; die Arbeit konzentriert sich nicht mehr auf eine 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 Gegenvorschlag stärkt die Verwaltungsstrukturen der Gemeinden, ohne indessen die Vereins- und Dorfstrukturen zu schwächen.
- Grössere Gemeinden sind leistungsfähiger und attraktiver für Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger.
- Grössere Gemeinden sind in der Lage ein Gemeindeparlament einzuführen. Ein Gemeindeparlament kann die Qualität der Mitbestimmung in einer Gemeinde verbessern.
- Fusionen bringen gegenüber einer vertraglichen interkommunalen Zusammenarbeit diverse Vorteile: So werden gerade bei Zweckverbänden die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in den einzelnen Gemeinden weitgehend eingeschränkt.

Schwächen:

- Mit der Fusion von Gemeinden werden meist historisch gewachsene Strukturen verändert. Die Folge davon kann ein Verlust von Identifikation mit dem Gemeinwesen, von Bürgernähe der Verwaltung und von Demokratiequalität sein (Schindler/Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45). Allerdings: Dies soll nicht heissen, dass Fusionen in jedem Fall abzulehnen sind, zumal solche Nachteile durch entsprechende flankierende Massnahmen aufgefangen werden könnten.
- Eine Vorgabe von „oben herab“ führt zu einer unerwünschten Zwangszusammenarbeit. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie.
- Die notwendige Zusammenarbeit kann bereits heute mithilfe von Verträgen und Zweckverbänden gestaltet werden: Fusionen sind damit nicht zwingend notwendig, verursachen aber einen grossen Aufwand.

Für den Regierungsrat überwiegen die Argumente, die für diesen Gegenvorschlag sprechen, deutlich. Auch die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren bestärken den Regierungsrat, dass diese Stossrichtung weiter zu verfolgen ist.

3. Inkrafttreten

Es empfiehlt sich, eine unmittelbare Inkraftsetzung des Gegenvorschlages mit der Annahme durch die Stimmberechtigten vorzusehen, auch wenn die notwendige Ausführungsgesetzgebung fehlt. Damit lässt sich vermeiden, dass eine vom Volk angenommene Teilrevision später wegen der Totalrevision der Verfassung formell nicht mehr in Kraft gesetzt werden kann.

Gemäss der aktuellen Zeitplanung für die Totalrevision der Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass die Volksabstimmung zur neuen Kantonsverfassung im November 2023 stattfinden wird. Die Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag ist für September 2022 geplant. Nach der Abstimmung über die Vorlage zur Gemeindestrukturreform wird der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung in der Folge auf



geeignete Art und Weise angepasst, damit er mit dem Volksentscheid zu den Gemeindestrukturen im Einklang steht und die Frage der Gemeindestrukturen nicht innerhalb eines Jahres durch die Stimmberechtigten zwei Mal zu behandeln ist (Erläuternder Bericht vom 2. März 2021 zum Verfassungsentwurf für die Vernehmlassung, S. 6).

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Allgemeines

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestehen zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bezüglich ihrer Finanzlage. Damit ein Zusammenschluss zu vier Gemeinden möglich wird, ist eine Angleichung der Finanzsituationen zu prüfen. Die Akzeptanz einer reichen Gemeinde, mit einer finanziell schlecht stehenden Gemeinde zusammenzugehen, wird nur dann vorhanden sein, wenn diese Unterschiede verkleinert werden.

Bei der Gemeinde Herisau, die beim Gegenvorschlag in der heutigen Form bestehen bleibt, gibt es keinen Grund, Ausgleichsbeiträge zu zahlen. Da sie sich nicht mit andern Gemeinden zusammenschliesst, sind keine unterschiedlichen Finanzlagen auszugleichen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die finanziellen Unterschiede der Gemeinden auszugleichen. Letztlich ist es eine politische Frage, wie hoch die Beträge sein sollen, die dafür zur Verfügung stehen.

2. Beseitigung der Bilanzfehlbeträge (analog Gemeindestrukturereform Glarus)

Im Kanton Glarus wurde ein Ausgleich unterschiedlicher Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden vorgenommen, indem in 1. Priorität eine Beseitigung der Bilanzfehlbeträge und in 2. Priorität eine Beseitigung oder Verminderung der Nettoschulden erfolgte (vgl. Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat vom 20. September 2005, S. 82 ff.).

Die Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden weisen für 2017–2019 keine Bilanzfehlbeträge auf (siehe Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. September 2020 über die Finanzlage der Gemeinden 2019, S. 5). Dieses Kriterium fällt daher nicht Betracht.

3. Beseitigung der Nettoschuld (analog Gemeindestrukturereform Glarus)

Bei der Beurteilung der Finanzlage ist zwischen der Leistungsfähigkeit der Laufenden Rechnung und der Vermögenslage (Bilanz) zu unterscheiden. Eine Gemeinde hat dann eine gute Vermögenslage, wenn sie über ein Nettovermögen verfügt. Dieses resp. die Nettoschuld bildete im Kanton Glarus die Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge (vgl. Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat vom 20. September 2005, S. 82 ff.).

Von den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden weisen für das Jahr 2019 7 Gemeinden ein Nettovermögen und 13 Gemeinden eine Nettoverschuldung aus (siehe Gemeindefinanzstatistik 2019, S. 10). Netto-



vermögen bzw. -schuld wird hier verstanden als Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital. Im Unterschied zum Kanton Glarus hat bereits einmal eine Ausfinanzierung der Nettoschulden der Gemeinden mit Erträgen des Nationalbankgoldes stattgefunden. Die Ausserrhoder Gemeinden konnten im Jahr 2007 besondere Erträge gutschreiben, als Anteile des Nationalbankgoldes an die Gemeinden des Kantons in der Höhe von insgesamt mehr als CHF 50 Mio. ausbezahlt wurden. Damit konnte die Verschuldung der Gemeinden deutlich reduziert werden (vgl. Steiner / Kaiser / Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, Bern, 2012, S. 47). Auf Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden für Nettoverschuldungen ist daher zu verzichten.

4. Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen

Berechnungen des mutmasslichen Steuerfusses einer Gemeinde Hinterland bzw. Mittelland bzw. Vorderland für natürliche Personen (anhand der Staatssteuer 2020) zeigen entsprechende Veränderungen bei einem Zusammenschluss der betreffenden Gemeinden. Die Berechnungen sind modellhaft und weisen naturgemäss Ungenauigkeiten auf. Sie erlauben aber doch einen Blick auf eine Entwicklung, die in der Grössenordnung stimmen dürfte.

Es fällt auf, dass im Hinterland (ohne Herisau) nach einem Zusammenschluss ein Steuerfuss erforderlich wäre, um die gleichen Steuereinnahmen zu generieren, der tiefer wäre als die jetzigen Steuerfüsse von vier der sechs Gemeinden. Im Mittelland läge der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von vier der fünf Gemeinden. Und im Vorderland läge der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von fünf der acht Gemeinden (vgl. Beilage 1.4.).

Soweit sich aufgrund der neuen Gemeindestrukturen ein Synergieeffekt und eine Verringerung des Steuerbedarfs ergibt, verringert sich der mutmassliche Steuerfuss nochmals. Die Synergieeffekte, welche sich durch eine bessere Nutzung der personellen und materiellen Ressourcen ergeben, sind schwer zu schätzen; es darf immerhin angenommen werden, dass sich Einsparungen ergeben werden. Insgesamt zeigen die empirischen Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz ein gemischtes Bild. Teilweise werden für fusionierte Gemeinden Einsparungsmöglichkeiten von 3% bis 6% des Nettoaufwandes simuliert (vgl. Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 119/120). Bei einer entsprechend geschätzten Reduktion des Aufwandes von 5 Prozent läge dann sogar im Vorderland der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von sieben der acht Gemeinden. Bei dieser Schätzung müsste für Stein und Schönengrund (Hinterland) ein höherer Steuerfuss um 0.25 Einheiten (plus 6.75 Prozent), für Teufen (Mittelland) ein höherer Steuerfuss um 0.30 Einheiten (plus 10.71 Prozent) und für Walzenhausen (Vorderland) ein höherer Steuerfuss um 0.20 Einheiten (plus 5.88 Prozent) eingerechnet werden (vgl. Beilage 1.5.).

Werden diese Erhöhungen in Relation zur Steuerbelastung von Kanton (3.3 Einheiten) und der betreffenden Gemeinden gesetzt, ergäben sich prozentuale Erhöhungen für Stein und Schönengrund (Hinterland) von 3.57 Prozent, für Teufen (Mittelland) von 4.92 Prozent und für Walzenhausen (Vorderland) von 2.99 Prozent.

Soweit ein neuer mutmasslicher Steuerfuss in einer fusionierten Gemeinde höher als der Steuerfuss einer beteiligten Gemeinde läge, könnten beispielsweise mit einer möglichen Ausgleichszahlung die entsprechenden höheren Differenzen aufgefangen werden. Dies für eine begrenzte Zeitdauer (von voraussichtlich drei Jahren).



Modalitäten und Umfang wären noch näher zu prüfen. Entsprechende Leistungen des Kantons würden Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung, welche namentlich Modalitäten und Finanzierung regelt.

Zu prüfen wäre ebenso, ob und wie die Differenzen der Gemeinden zu beurteilen wären, die neu in der fusionierten Gemeinde auf einen tieferen Steuerfuss kämen.

5. Verzicht auf spätere administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen

Da sich bei einem Zusammenschluss gemäss dem Gegenvorschlag neu vier Gemeinden ergäben, könnte auf eine spätere administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, verzichtet werden. Der Gegenvorschlag führt zu einem konzentrierten Fusionsprozess. Damit erübrigen sich weitere Fusionsprozesse durch die Gemeinden selber in der Folge auf längere Zeit.

6. Einheitlicher Steuerfuss bzw. Finanzausgleich

Selbst dann, wenn neu nur noch vier Gemeinden bestünden, wird kein einheitlicher Steuerfuss möglich sein; zu unterschiedlich bleiben auch hier die Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit. Dies spricht gegen einen kantonweit einheitlichen Steuerfuss in den zusammengeschlossenen Gemeinden. Allerdings muss die Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet bleiben. Damit wird weiterhin ein Bedarf für einen kantonalen Finanz- und Lastenausgleich bestehen, der ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden bezweckt. Wie dieser inhaltlich aussehen wird, wird unter Berücksichtigung der neuen Gemeindestrukturen zu bestimmen sein. Immerhin wird der neue Finanzausgleich, welcher dem Gemeindezusammenschluss folgen muss, nur noch den Kanton und vier Gemeinden einbeziehen müssen. Diese Reduktion wird sich auch auf die Budgets, die Rechnungen, die Finanzpläne usw. auswirken. Zurzeit sind Revisionsarbeiten des Finanzausgleichsgesetzes im Gange. Das neue Finanzausgleichsgesetz soll fusionstauglich sein, d.h. die Ziele des Finanzausgleichs sollen sowohl bei 20 Gemeinden als auch bei weniger Gemeinden wirken. Weitere Aussagen dazu sind zurzeit noch nicht möglich.

7. Kosten für Projektorganisation

Die Organisation für einen Zusammenschluss zu vier Gemeinden würde einen grossen Einsatz erfordern. Zuerst muss der entsprechende grundsätzliche Wille dazu bekundet werden. In der Folge gilt es dann, eine Projektorganisation aufzustellen.

Die Kosten für eine Projektorganisation hängen von der entsprechenden Ausgestaltung ab. Wie bereits erwähnt, soll die Verantwortung für das Gesamtprojekt beim Regierungsrat liegen. Das Projekt ist jedoch zwingend gemeinsam vom Kanton und den Gemeinden zu führen. Die Projektorganisation ist entsprechend aufzubauen. Im Bedarfsfall ist ein Beizug von externen Ressourcen in Betracht zu ziehen. Dazu sind zurzeit noch keine weiteren Aussagen möglich. Ein Vergleich mit den Kosten für die Gemeindestrukturenreform im Kanton Glarus ist kaum möglich, weil dieses Projekt und die auch die entsprechende Projektorganisation thematisch umfassender waren.



F. Personelle Auswirkungen

Gemeindezusammenschlüsse haben personelle Folgen. Sie sind für die Behördenmitglieder und Gemeindefunktionäre einerseits mit Zusatzaufwand und andererseits mit Unsicherheit verbunden. Die neuen Gemeinden müssen auch in Zukunft funktionieren. Dazu ist das Wissen und das Engagement der Behördenmitglieder und der Mitarbeitenden grundlegend. Aus diesem Grund ist eine transparente Personalpolitik während des gesamten Fusionsprozesses zentral und unerlässlich.

Aussagen zu den personellen Auswirkungen sind zurzeit noch nicht möglich. Das Ausmass ist unklar. Für den Regierungsrat ist äusserst wichtig, dass frühzeitig und umfassend orientiert wird und vorausschauend die erforderlichen Massnahmen geplant werden. Das Beispiel der Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus zeigt sehr deutlich die enorm hohe Bedeutung dieses Bereichs.

G. Organisatorische Auswirkungen

Siehe dazu die Ausführungen unter Abschnitt H.a.

H. Weiteres Vorgehen

a) Zeit- und Massnahmenplanung, emotionale Aspekte, unbekannte Risiken

Bei einer Annahme des Gegenvorschlages durch die Stimmberechtigten werden die Namen der Gemeinden aus der Kantonsverfassung gestrichen, und es besteht ein verfassungsmässiger Auftrag, die bestehenden zwanzig Gemeinden zu vier Gemeinden zusammenzulegen. In Folge hätte die Umsetzung des Auftrages zu folgen und es wären die erforderlichen Massnahmen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene zu treffen. Der Vollzug dieses weitreichenden Beschlusses braucht Zeit und verschiedene Gesetzesanpassungen (wie etwa im Bereich Gemeindegesetz, Finanzausgleichsgesetz und Gesetz über die politischen Rechte). Erlassen werden müssten Regelungen zu einer kantonalen Ausgleichsfinanzierung. Auf kommunaler Stufe erlassen werden müssten die Gemeindeordnungen und weitere angepasste Reglemente für die neuen Gemeinden. Sodann müssten die Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungen entsprechend organisiert und personell besetzt werden.

Die Umsetzung eines solchen umfassenden Zusammenlegungsprojektes ist äusserst anspruchsvoll. Die Verantwortung für das Gesamtprojekt liegt beim Regierungsrat. Das Projekt ist zwar kantonale, jedoch zwingend zusammen mit den Gemeinden zu führen. Die Projektorganisation wäre im Einzelnen noch zu bestimmen. Es wird Bereiche geben, die primär vom Kanton zu bearbeiten sind. Es wird Bereiche geben, die gemeinsam vom Kanton mit den Gemeinden zusammen zu bearbeiten sind. Und es wird Bereiche geben, für die die Gemeinden verantwortlich sind.

In den kantonalen und gemeinsamen Projekten sollen Rahmenbedingungen und Grundlagen erstellt werden. Gestützt darauf sollen in kommunalen Projekten die Detailorganisation der neuen Gemeinden entwickelt und Empfehlungen für die kommunalen Organisationen (Gemeindeverwaltungen, Gemeindebetriebe, Feuerwehren



usw.) erarbeitet werden. Ausserdem liegen die Bestimmung der neuen Gemeindeordnungen, Personal- und Besoldungsreglemente, Gemeindenamen, Gemeindewappen, Leitbilder usw. im Aufgabenbereich der kommunalen Projekte.

Eine entsprechend differenzierte Projektorganisation kannte der Kanton Glarus für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform „GL 2011“. Eine Anlehnung an das Vorgehen im Kanton Glarus bietet sich an, soweit dies mit Blick auf die Verhältnisse von Appenzell Ausserrhoden zweckmässig ist.

Entsprechend sollen die erforderlichen Arbeiten im Rahmen eines Zeit- und Massnahmenplanes in einer Übersicht dargestellt werden. Finanzbedarf und Finanzierung des Projektes sind zu planen. Zudem sind etliche Regelungsbereiche anzugehen und vorzubereiten. Die Konzeptions- und Umsetzungsarbeiten sind vielfältig und herausfordernd. Sie sind vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam zu führen.

Zu rechnen ist auch mit emotionalen Aspekten und unbekanntem Risiken. Daher sind namentlich auch die folgenden Aspekte in die Projektarbeiten einzubeziehen:

- Regelmässige Kommunikation, transparente und partizipative Prozesse sind unerlässlich. Sie gehören zum Prozess der Akzeptanz.
- Jede Gemeinde bzw. jedes Dorf behält seine Identität. Es ist wichtig, die örtlichen Besonderheiten eines jeden Dorfes beizubehalten.
- Wichtig sind das Gleichgewicht und die gleiche Behandlung zwischen den Gemeinden bzw. Dörfern. Insbesondere bei Investitionen ist dies von Bedeutung.

Letztlich wird insbesondere die Umsetzung von Fusionsentscheiden mit einer gründlichen Vorbereitung, einem sorgfältigen Vollzug und einer umsichtigen Führung mit einer guten Kommunikation eine wichtige Rolle spielen (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 123).

b) Strukturen der Erbschaftsämter und der Grundbuchämter

Mit den Gemeindestrukturen hängen direkt auch die Strukturen der kommunalen Erbschaftsämter und der kommunalen Grundbuchämter zusammen. Der Regierungsrat hatte sich im Rechenschaftsbericht 2017 zu dieser Thematik wie folgt geäussert: *„Aus Sicht des Regierungsrates besteht Handlungsbedarf für eine Revisi- on der Bestimmungen des Erbrechts im EG zum ZGB. Dabei muss auch die Frage der Organisation überprüft werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Thematik aufzunehmen und zusammen mit der grundlegenden Überprüfung der Grundbuchorganisation in Appenzell Ausserrhoden zu verbinden. Diese hatte er ebenfalls bereits im letzten Rechenschaftsbericht angesprochen. Beide Themen hängen mit der Überprüfung der Struk- turen von Kanton und Gemeinden zusammen, die Gegenstand des laufenden Regierungsprogramms ist“* (Re- chenschaftsbericht 2017, S. 61).

Die weiteren Arbeiten für Änderungen in der Erbrechts- und/oder Grundbuchorganisation mussten bisher zu- rückgestellt werden. Die verschiedenen Strukturfragen hängen zusammen. Die Vernehmlassung zu den Ge- meindestrukturen zeigte grundsätzlich eine grosse Offenheit gegenüber grösseren Organisationsstrukturen. Zudem zeigt sich auch in der Praxis, dass die Gemeinden zunehmend eine Zusammenarbeit im Grundbuchbe- reich suchen. Die Arbeiten zur Grundbuchorganisation werden daher wieder aufgenommen, und es werden Vorschläge für eine Strukturbereinigung erarbeitet. In diesem Zusammenhang ist namentlich zu prüfen, inwie-



weit auch Fragen der Organisation im Erbschaftswesen bereits jetzt schon oder auf einen späteren Zeitpunkt einzubeziehen sind.

I. Finanzierung

Soweit der Kanton Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen an zusammengeschlossene Gemeinden leisten wird, erfolgen diese aus ordentlichen Staatsmitteln. Wie bereits erwähnt, würde eine solche Finanzierung Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung, welche namentlich Modalitäten und Finanzierung regelt. Dazu sind zurzeit noch keine weiteren Aussagen möglich.

J. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat eröffnete am 20. August 2020 ein Vernehmlassungsverfahren zu drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“.

Es gingen 42 Vernehmlassungsantworten ein. Der Regierungsrat hat unter Berücksichtigung der eingegangenen Antworten die zur Diskussion gestellten drei Varianten nochmals geprüft. Bemerkungen zu aufgeworfenen Fragestellungen sind teilweise in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

Inhaltlich haben sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zumeist eingehend mit den drei Varianten auseinandergesetzt. Die Beurteilungen sind teilweise nicht ganz eindeutig. Keine der drei Varianten fiel in der Beurteilung deutlich ab:

- 9 Beiträge sprechen sich für Variante 1 aus. 5 Beiträge sprechen sich für Variante 2 aus. 16 Beiträge sprechen sich für Variante 3 aus.
- Weitere 5 Beiträge könnten Variante 1 zustimmen. Weitere 5 Beiträge könnten Variante 2 zustimmen. Weitere 2 Beiträge könnten Variante 3 zustimmen.

Die Fragen aus der Vernehmlassung beziehen sich zumeist auf finanzielle Aspekte. Daneben kommen Fragen zum weiteren Vorgehen, zur Beteiligung der Gemeinden, zu emotionalen Aspekten und zu unbekanntem Risiken zur Sprache. Teilweise wird auf Fragen und Anliegen in der Auswertung der Vernehmlassung eingegangen. Die detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.3. Zu Fragen zum weiteren Vorgehen, zur Beteiligung der Gemeinden, zu emotionalen Aspekten und unbekanntem Risiken finden sich Ausführungen unter Abschnitt H.a. der Erwägungen.



K. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen,
2. dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen,
3. eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen,
4. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Synopse Volksinitiative
Beilage 1.2	Synopse Gegenvorschlag
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung
Beilage 1.4	Berechnungen mutmasslicher Steuerfuss ohne Reduktion durch Fusion
Beilage 1.5	Berechnungen mutmasslicher Steuerfuss mit Reduktion durch Fusion