

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden

zuhanden des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Autoren: Ursin Fetz* unter Mitarbeit von Raphael Wälter**
Datum: 26. Januar 2022

* Ursin Fetz, Prof., Dr. iur., Rechtsanwalt, leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden, welches sich auf die Überprüfung und Optimierung von Gemeindestrukturen spezialisiert hat. In diesem Zusammenhang hat er verschiedene Gemeindefusionsprozesse geleitet und ist Autor mehrerer Publikationen zu Gebietsreformen.

** Raphael Wälter, M.A., hat einen Master in Public Management and Policy mit der Vertiefung «Öffentliches Recht» der Universität Bern. Im Anschluss absolvierte er ein Hochschulpraktikum bei den Parlamentsdiensten des Bundes. An der FH Graubünden betreut er u.a. das Projekt «Fusions-Check».

Management Summary

Der Gegenvorschlag der Regierung zur Volksinitiative «starke Ausserrhoder Gemeinden» greift tief in die Gemeindestruktur des Kantons Appenzell Ausserrhoden ein. Der Diskussionsbeitrag der BDO stellt dazu viele berechnigte, teilweise aber auch detaillierte Fragen. Er verarbeitet die Erfahrungen der Autoren bei der Begleitung freiwilliger Fusionsprozesse. Diese sind wichtig, dürfen aber nicht ohne Weiteres (auf den Gegenvorschlag) übernommen werden. Vielmehr drängt sich ein Vergleich mit der Glarner Gemeindestrukturreform auf, auch wenn diese an der Landsgemeinde eine zusätzliche Dynamik erhielt.

Seit nunmehr gut zehn Jahren dauern die Diskussionen über Gebietsreformen im Kanton Appenzell Ausserrhoden an. Gestützt darauf sind zahlreiche öffentlich zugängliche Grundlagen erarbeitet worden. Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass der Regierungsrat einen ausgewogenen, inhaltlich eher knappen Antrag formuliert hat. Die Planungspapiere zu Gebietsreformen sind nicht mehr alle auf dem aktuellsten Stand. Zu vielen offenen Fragen liegen im vorliegenden Gutachten (und auch im BDO-Diskussionsbeitrag) verschiedene Vorschläge vor. Sollten diese als Antworten in der anstehenden Parlamentsdebatte genügen, kann aus Sicht des Gutachters auf einen Rückzug des regierungsrätlichen Antrags verzichtet werden.

Es wird für den Fall der Weiterverfolgung des Gegenvorschlages u.a. empfohlen, vor der Volksabstimmung eine Aktualisierung der Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Kanton Appenzell Ausserrhoden vorzunehmen. Zudem sollten mögliche Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identitätsbildungen in den fusionierten Gemeinden aufgezeigt werden. Schliesslich müssten auch Eckpfeiler eines Kommunikations- und Mitwirkungskonzepts sowie eines Zeit- und Massnahmenplans vorliegen. Falls nur die Initiative zur Abstimmung gelangt, sollten Hinweise zu geplanten kantonalen Fördermitteln bzw. Fusionsanreizen ergänzt werden. Weitere Detailarbeiten könnten – ähnlich der Glarner Gemeindestrukturreform – auch zeitnah nach erfolgter Volksabstimmung ausgeführt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage und Auftrag	3
1.2	Vorgehensweise	3
2	Kantonale Organisationsautonomie.....	4
3	Fusionsverfahren	5
3.1	Allgemein	5
3.2	Gemeindestrukturreform Glarus (Verfahren bis zum Landsgemeindebeschluss vom 7. Mai 2006).....	6
3.3	Verfahrensmässiger Vergleich des Ausserrhoder Projekts mit der Glarner Gemeindestrukturreform.....	6
4	Replik zu den von BDO aufgelisteten generellen Fragen	8
5	Replik zu den von BDO aufgelisteten Detailfragen.....	19
5.1	Detailfragen zum Gegenvorschlag.....	19
5.2	Detailfragen zur Initiative	29
6	Ausgewählte Fragen gestützt auf den Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021	36
7	Fazit	37
	Anhang.....	39
	Literaturverzeichnis	42

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» hängig. Sie will die Namen der Gemeinden aus der Verfassung streichen und dafür die kantonale Förderung von Zusammenschlüssen festschreiben. Der Kantonsrat wies das Geschäft im Februar 2019 an den Regierungsrat zurück mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Regierungsrat gab in der Folge drei Varianten in die Vernehmlassung und unterbreitete dem Kantonsrat am 11. Mai 2021 Bericht und Antrag. Darin schlug er vor, die bestehenden Gemeinden zu vier Gemeinden zusammenzulegen.

Als Reaktion liess die Gemeindepräsidienkonferenz durch das Unternehmen BDO einen externen Diskussionsbeitrag erarbeiten (Meli & Deichler, 2021). Darin wird zunächst auf «Zwangsfusionen von oben» eingegangen, welche aus Sicht der Gemeindepräsidienkonferenz auf einer ungenügenden Argumentation des Regierungsrates basieren und kritisch zu beurteilen seien. Auf der Basis einiger aufgelisteter Erfolgsfaktoren und Stolpersteine definiert BDO zudem sowohl generelle Fragen zu sieben Aspekten als auch Detailfragen zu zwölf weiteren Aspekten. Die Gemeindepräsidienkonferenz übergab dem Regierungsrat am 2. November den externen Diskussionsbeitrag und empfahl, das Kantonsratsgeschäft Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» zurückzuziehen und einen umfassenden Planungsbericht zu erstellen.

Das Departement Inneres und Sicherheit gab daraufhin am 23. November 2021 bei Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden, eine externe Stellungnahme zum Diskussionspapier der BDO in Auftrag. **Dabei geht es vor allem darum, aus aussenstehender und fachlicher Sicht zu beurteilen, inwieweit von der BDO aufgeführte Aspekte bereits im jetzigen Zeitpunkt näher zu vertiefen wären bzw. inwieweit eine Vertiefung von Aspekten auf einen späteren Zeitpunkt aufgeschoben werden sollte resp. könnte.**

Am 24. November 2021 schloss die Kommission Inneres und Sicherheit die Beratung der Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» und des Gegenvorschlags ab und stellte dem Kantonsrat den Antrag, auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates einzutreten und ihm zuzustimmen. Die Kommission betont, dass viele grundsätzlichen Fragen noch offen seien – beispielsweise die genaue Zusammensetzung der vier neuen Gemeinden sowie deren Organisation. Sie fordert den Regierungsrat auf, im Hinblick auf die nächste Lesung im Kantonsrat weitere Angaben zu machen. Das Departement Inneres und Sicherheit bat daher den Gutachter am 3. Dezember 2021, ausgewählte weitere Fragen wenn möglich zu integrieren.

Die Gemeindepräsidienkonferenz fordert weitergehende Informationen und Begründungen. Andererseits ist ihr klar, dass nicht alle Detailfragen zum aktuellen Zeitpunkt beantwortet werden können und mit Unsicherheiten gelebt werden muss. Das vorliegende Gutachten versucht, in diesem Spannungsfeld einen (subjektiven) Beitrag zu leisten.

1.2 Vorgehensweise

Zunächst werden allgemeine Aussagen zur kantonalen Organisationsautonomie gemacht (Kap. 2). Anschliessend wird die (allgemeine) Vorgehensweise bei Gemeindefusionen erläutert (Kap. 3). Im Hauptteil schliesslich soll der Diskussionsbeitrag der BDO analysiert werden (Kap. 4 und 5). Anschliessend wird auf ausgewählte zusätzlich aufgetauchte Fragen der parlamentarischen Kommission eingegangen (Kap. 6).

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Als Quellen dienten die zum Ausserrhoder Projekt vorliegenden Unterlagen (vgl. Literaturverzeichnis) sowie die persönlichen Erfahrungen des Gutachters aus der Begleitung von über einem Dutzend Gemeindefusionen in mehreren Kantonen sowie den Erkenntnissen seiner diesbezüglichen Forschungstätigkeit an der Fachhochschule Graubünden. Bezüglich kantonsübergreifender Projekte gibt es in der Schweiz mit der «Gemeindestrukturreform Glarus» (2011) nur ein einzig(artig)es Projekt. Deshalb wurde auch dieses zur Beantwortung der gestellten Frage näher untersucht. Aufgrund des Auftrages und der zeitlichen Rahmenbedingungen war ein Einbezug weiterer Kreise, namentlich der Kontakt zu den verschiedenen Anspruchsgruppen, nicht möglich, aber auch nicht vorgesehen.

2 Kantonale Organisationsautonomie

Die Kantone verfügen in den Schranken des Bundesrechts über die sog. Organisationsautonomie. Sie umfasst den Spielraum in der Bestimmung der rechtlichen Gestalt. Dazu gehört auch die Festlegung der politischen Struktur mit der innerkantonalen Gliederung (Regionen und Gemeinden). Es ist den Kantonen überlassen, ob und wie sie ihr Gebiet einteilen. Sie könnten die Gemeinden auch ganz abschaffen oder neue Gemeinden bilden. Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs ist die kantonale Organisationsautonomie in die Bundesverfassung aufgenommen worden (Art. 47 Abs. 2 BV). Sie dient zur Wahrung schweizerischer Vielfalt (Fetz, 2020, S. 8 f.).

Die Kantone verfügen demnach über die Kompetenz, eine Gemeindefusion zu beschliessen (sog. Fusionskompetenz), wie auch über die Kompetenz zum Erlass des für Gemeindefusionen massgeblichen Rechts (sog. Fusionsregelungskompetenz). Darin eingeschlossen ist auch die Frage, ob sie Zwangsfusionen zulassen oder nicht (Fetz, 2020, S. 158, 161). Im letzteren Fall ist klar, dass die Kantone das Verfahren der Gemeindefusion definieren können und die dazu nötigen gesetzlichen Grundlagen erlassen dürfen.

3 Fusionsverfahren

3.1 Allgemein

Die allermeisten in der Schweiz durchgeführten Gemeindefusionen sind auf freiwilliger Basis nach dem sog. «bottom-up»-Prinzip entstanden. Entsprechend gross ist die diesbezügliche Erfahrung und entsprechend klar hat sich ein Vorgehensablauf durchgesetzt. Die Ausführungen des Diskussionsbeitrages der BDO – insbesondere auch Kap. 3 «Erfahrungen mit Fusionen – Erfolgsfaktoren und Stolpersteine» – fassen schwergewichtig auf dieser Erfahrung und sind in diesem Lichte inhaltlich grundsätzlich richtig. Daneben gab es vereinzelte Zwangsfusionen im kleineren Umfang im Kanton Tessin und im Kanton Wallis. Bisher wurde nur im Kanton Glarus mit der «Gemeindestrukturreform Glarus» ein Projekt umgesetzt, welches alle kantonalen Gemeinden umfasste. Sowohl Regierung als auch BDO nehmen in vielen Bereichen Bezug auf dieses Projekt.

Freiwillige Fusionen

Ein freiwilliger oder «bottom-up» eingeleiteter Fusionsprozess gliedert sich gemeinhin in vier Phasen (vgl. Abbildung 1). Am Ende jeder Phase ist ein politischer Entscheid (Meilenstein) nötig, welcher über die Weiterführung des Projektes entscheidet. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich die Phasen überlappen können und je nach Projekt nicht sauber voneinander abgrenzbar sind. Die Vorabklärungen dienen zur Entscheidung, ob überhaupt ein Fusionsprojekt gestartet wird oder nicht. Die Fusionsanalyse ist der zeit- und umfangmässig wichtigste Teil der Arbeit, in der wichtige Untersuchungen und Bewertungen vorzunehmen sind, welche meist in einem Bericht zusammengefasst werden. Die Fusionsvorbereitung ist ganz auf die kommunale Fusionsabstimmung ausgerichtet. Grundlage ist in der Regel der Fusionsvertrag. In vielen Kantonen wird der Kanton erst jetzt formell einbezogen und das sog. kantonale Fusionsverfahren mit der je nach Kanton unterschiedlichen abschliessenden Beschlussfassung gestartet. Wird eine Fusion in der kommunalen Volksabstimmung angenommen und von den zuständigen kantonalen Instanzen genehmigt, kann anschliessend die Umsetzung für die neue Gemeinde in Angriff genommen werden (Fetz, 2009, S. 114; vgl. zum Ganzen auch die beiden Leitfäden von Fetz & Bühler, 2005; Verband Thurgauer Gemeinden, 2021). Daraus ergibt sich folgender «Muster-Projektablauf»:

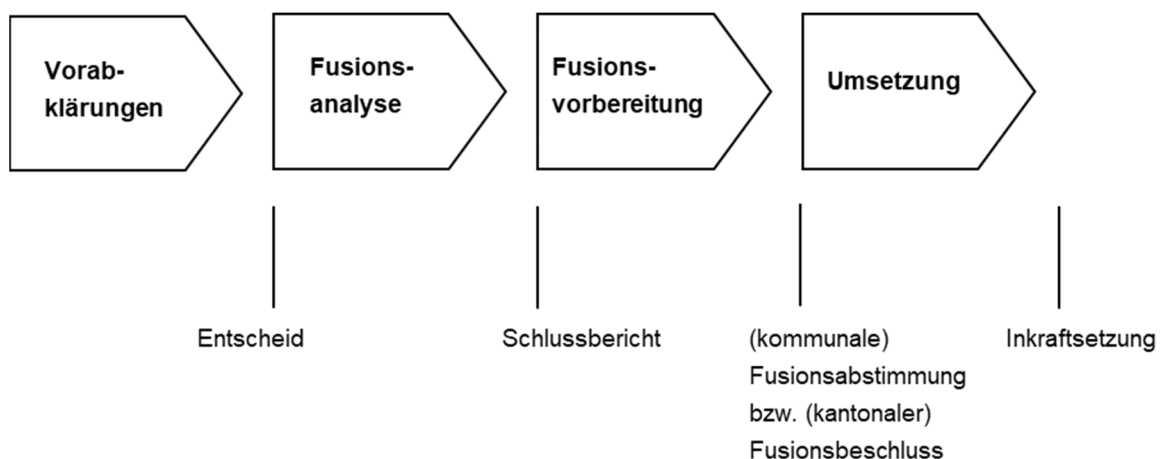


Abbildung 1: Phasenschema des Fusionsprozesses nach Fetz und Bühler (2005, S. 8 f.) sowie Fetz (2009, S. 114)

Zwangsfusionen

Die Bundesverfassung verbietet die Zwangsfusion von Gemeinden nicht. Das Gleiche gilt für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102). Letztere verlangt nur – aber immerhin – eine Anhörung der betroffenen Gemeinden. Die Kompetenz des Kantons, Gemeinden zwangsweise zu fusionieren, ist aus der kantonalen Fusions- bzw. Fusionsregelungskompetenz abzuleiten. Das Verfahren der Zwangsfusion unterscheidet sich von demjenigen der freiwilligen Fusion und ergibt sich aus dem kantonalen Fusionsrecht.

3.2 Gemeindestrukturreform Glarus (Verfahren bis zum Landsgemeindebeschluss vom 7. Mai 2006)

Die «Gemeindestrukturreform Glarus» soll an dieser Stelle – soweit sinnvoll – kurz dargestellt werden (vgl. auch Abbildung 2-4 im Anhang). Die Ausgangslage war gemäss Schlussbericht über die Umsetzung (Regierungsrat des Kantons Glarus, 2011) deutlich komplexer als in Ausserrhoden. So verfügte der Kanton Glarus vor Umsetzung des Projektes neben 27 Ortsgemeinden zusätzlich über die Tagwensgemeinden (10), die Schulgemeinden (21) und die Fürsorgegemeinden (17). Entsprechend dürfen die Erkenntnisse nicht unbesehen übernommen werden.

Im Dezember 2003 unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Glarus dem Landrat eine Vorlage zu einer umfassenden Gemeindestrukturreform. Gestützt darauf formulierte der Landrat einen Auftrag für ein Vorprojekt, welches von gut 50 Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Körperschaften bearbeitet wurde. In Rahmen ihrer Arbeit mehrten sich die Zweifel, dass die geplanten «Zwischenschritte» sinnvoll seien. Deshalb wurde in einem Zusatzauftrag im April 2005 verlangt, auch den direkten Weg zu grossen Einheitsgemeinden zu prüfen. In ihrem Schlussbericht im Juni 2005 kam die Kommission zum Schluss, neun grosse, auf die drei Planungsräume des Glarnerlandes verteilte Einheitsgemeinden zu bilden. Am 11. Juli 2005 beantragte die Regierung der Landsgemeinde 2006 daraufhin, zehn Einheitsgemeinden zu schaffen. Über die Sommermonate arbeitete der Regierungsrat einen detaillierten Antrag an den Landrat aus, der Mitte September 2005 vorlag. An der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 lehnte die Landsgemeinde den regierungsrätlichen Antrag ab, nahm aber – nach verschiedenen Eventualabstimmungen und nach dreimaligem Ausmehrern der Schlussabstimmung – einen Abänderungsantrag an: Anstelle der zehn Einheitsgemeinden sollten drei Grossgemeinden gebildet werden.

3.3 Verfahrensmässiger Vergleich des Ausserrhoder Projekts mit der Glarner Gemeindestrukturreform

Beim vom Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden vorgeschlagenen Projekt handelt es sich um eine vom Kanton angestossene Strukturreform mit Einbezug aller Gemeinden, welche verfahrensmässig von den schweizweit bekannten «bottom-up»-Fusionen stark abweicht. Die entsprechenden Erfahrungen sind auch für Appenzell Ausserrhoden wichtig, allerdings schwergewichtig in der Umsetzungsphase. In der jetzigen Phase sind m.E. in erster Linie die Parallelen zum Glarner Projekt aufzuzeigen.

Will man den Ablauf der «Glarner Gemeindestrukturreform» mit der Situation in Ausserrhoden vergleichen, so befinden wir uns aktuell in der vorparlamentarischen Phase. Der vorliegend zur Diskussion stehende Bericht und Antrag des Regierungsrates Appenzell Ausserrhoden vom 11. Mai 2021 kann demnach am ehesten mit der Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat vom 20. September 2005 verglichen werden, als noch von einem 10er-Projekt die Rede war.

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Dabei fällt auf, dass die Glarner Vorlage inhaltlich umfangreicher ausgefallen ist. Sie umfasst knapp 100 Seiten. Dies ist in erster Linie auf die deutlich komplexeren Verhältnisse in Glarus zurückzuführen. Der vergleichbare Kern der Vorlage – die Bildung der 10 Einheitsgemeinden – ist auf den S. 62 bis 76 der Vorlage (Regierungsrat des Kantons Glarus, 2005) beschrieben. Im Kanton Glarus sind zudem – anders als in Ausserrhoden – die Ergebnisse eines Vorprojektes direkt in den regierungsrätlichen Antrag eingeflossen. Die eigentliche Projekt- bzw. Umsetzungsarbeit begann in Glarus erst nach dem Landsgemeindebeschluss und ist umfangreich dokumentiert.

Die Vorgeschichte im Kanton Appenzell Ausserrhoden präsentiert sich anders. Das Thema der Gemeindefusionen wurde bereits in den Jahren 2010 bis 2014 in vertiefter Form untersucht und war auch anschliessend aufgrund der Totalrevision der Verfassung sowie der zwischenzeitlich eingereichten Initiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» im politischen Tagesgeschäft dauernd präsent. Gestützt auf das Postulat Sträuli «Analyse Gemeindestrukturen» im September 2010 erarbeitete das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern eine umfassende Analyse der Gemeindestrukturen (Steiner et al., 2012). Die entsprechenden Handlungsoptionen führten zum Projekt «Optimierung Gemeindestrukturen». Die vom Regierungsrat eingesetzte Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen» empfahl in ihrem Schlussbericht (2014), dass Gemeindefusionen und andere strukturoptimierende Projekte vom Kanton auf geeignete Weise unterstützt werden sollten und die Kantonsverfassung um eine Bestimmung ergänzt werden sollte, so dass Gemeindefusionen möglich seien. Art. 2 der Kantonsverfassung sei beizubehalten. Der Regierungsrat nahm im Juni 2014 Kenntnis vom Bericht. Die Arbeiten der danach eingesetzten internen Projektgruppe führten letztlich zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Am 20. März 2018 wurde dann die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» eingereicht. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die Ausgangslage durch diese Vorarbeiten im Kanton Appenzell Ausserrhoden in mindestens gleicher Tiefe wie im Kanton Glarus zum vergleichbaren Zeitpunkt vorhanden war. Dem Diskussionsbeitrag der BDO ist insofern zuzustimmen, dass die zahlreichen Planungspapiere nicht mehr allen politischen Akteuren bekannt und bewusst sind (vgl. Meli & Deichler, 2021, S. 4) und dass nicht alle Unterlagen auf dem aktuellsten Stand sind (insb. die Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)).

4 Replik zu den von BDO aufgelisteten generellen Fragen

Da Gemeindefusionen sehr komplex sind, müssen im Verlauf eines Fusionsprojekts diverse Aspekte berücksichtigt und detailliert geregelt werden. Im Diskussionsbeitrag der BDO werden solche Aspekte in Kap. 4.1 «Generelle Fragen unabhängig der Variante» aufgeführt und mit entsprechenden Leitfragen untermauert. Es bedarf einer Einschätzung, inwieweit die von BDO aufgeworfenen Fragen bereits zum jetzigen Zeitpunkt näher zu vertiefen und zu beantworten wären. Immerhin verlangt die Bundesverfassung die freie Willensäußerung und die unverfälschte Stimmabgabe, worin auch das Recht auf hinreichende Information enthalten ist (Art. 34 Abs. 2 BV) (vgl. Häfelin et al., 2020, Rz. 1387, 1390 ff.).

In der vorliegenden externen Stellungnahme werden die «Leitfragen von BDO» (linke Spalte) jeweils mit einer «Einschätzungen des Gutachters» (rechte Spalte) ergänzt. In Rücksprache mit dem Departementssekretariat werden nicht alle (Detail-)Fragen des Diskussionsbeitrages beantwortet, insbesondere wenn sie politischen Hintergrund aufweisen (z.B. Vision, Strategie der Regierung, Gesamtsystem Kanton-Gemeinden). Dies ist auch den Autoren des Diskussionsbeitrages klar, wenn sie ausführen: «Nicht alle Detailfragen können zum aktuellen Zeitpunkt und voraussichtlich beantwortet werden. Daher ist auch eine Bereitschaft zur Akzeptanz von Unsicherheit wichtig» (Meli & Deichler, 2021, S. 4).

Die Fragen sind durchnummeriert, um auch Verweise zu ermöglichen und damit Doppelspurigkeiten zu verhindern. Die Quellenangaben der vier am häufigsten verwendeten Unterlagen werden in den folgenden Tabellen zur besseren Lesbarkeit verkürzt wiedergegeben (vgl. das Literaturverzeichnis für die vollständigen Quellenangaben):

- «KPM-Bericht» (Steiner et al., 2012)
- «BDO-Diskussionsbeitrag» (Meli & Deichler, 2021)
- Bericht und «Antrag» vom 11. Mai 2021 (Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 2021)
- «Schlussbericht» über die Umsetzung der Glarner Gemeindestrukturreform (Regierungsrat des Kantons Glarus, 2011)

(1) Alternativen

Leitfragen von BDO	Einschätzung des Gutachters
<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 kpm aus dem Jahr 2012 zeigt dazu Ansätze auf. Werden die damaligen Einschätzungen von der Regierung noch mitgetragen respektive bestätigt? – Welche Vorteile hätten diese Alternativen gegenüber den Fusionen? – Welche Defizite könnten damit nicht behoben werden? 	<p>Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass im Moment (erst) der Kantonsrat und noch nicht das Stimmvolk Adressat des regierungsrätlichen Antrags ist. Von einem Parlament darf diesbezüglich ein anderer Informationsstand vorausgesetzt werden.</p> <p>Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)</p> <p>Bezüglich Alternativen zeigt der KPM-Bericht auf S. 38 ff. sowie S. 71 ff., dass die IKZ grundsätzlich positiv beurteilt wird. Bereits im Jahr 2012 bestand eine «intensive Zusammenarbeit insbesondere zwischen den Vorderländer Gemeinden. Relativ häufig kooperiert wird aber auch zwischen den Gemeinden des ehemaligen Bezirks Mittelland.» (S. 41 f.). Der KPM-Bericht erwähnt zudem einen weiteren Bericht, wonach im Kanton Appenzell Ausserrhoden schon in den 2000er Jahren insgesamt 108 Kooperationen und 21 Zweckverbände existierten.</p> <p>IKZ kann bei den steigenden kommunalen Herausforderungen im Speziellen für kleine Gemeinden sehr wertvoll sein. Erfahrungen verschiedener Gemeindestrukturprojekte zeigen allerdings auch: Je fortgeschrittener und umfassender die Verzahnung durch IKZ im konkreten Fall ist, desto sinnvoller wird an deren Stelle eine Fusion. Die Befragten im KPM-Bericht sind sich denn auch der Grenzen der Kooperation bewusst (S. 72). Das vom KPM-Bericht in diesem Zusammenhang ins Spiel gebrachte «Regionalkonferenzmodell» wurde von der vom Regierungsrat anschliessend eingesetzten Kommission als Empfehlung V abgelehnt (Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen», 2014, S. 18).</p> <p>Im regierungsrätlichen Antrag werden bei der Beurteilung des Gegenvorschlags in der Stärken-/Schwächen-Analyse die Auswirkungen auf die IKZ skizziert (S. 9).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Im Gemeindemonitoring von 2017 (Steiner et al., 2021, S. 124) gaben 56 % der Schweizer Gemeinden an, dass sie die IKZ intensiviert hätten und in praktisch keiner Gemeinde hat die Zusammenarbeit abgenommen. Dabei ist kein linearer Zusammenhang mit der Gemeindegrösse ersichtlich, was darauf hindeutet, dass in kleinen Gemeinden die Zusammenarbeit intensiviert wird, weil sonst die Gemeinden die Aufgaben kaum mehr erbringen können. In grossen Gemeinden hingegen steigt die Zusammenarbeit an, weil sich die Gemeinden mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert sehen oder bestimmte Aufgaben für kleinere Nachbargemeinden erbringen.

Mit IKZ können Skalenerträge realisiert werden, ohne fusionieren zu müssen. Da die IKZ aufgabenspezifisch organisiert wird, fällt es leichter, den optimalen Perimeter zu wählen. Auf der anderen Seite wird kritisiert, dass die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung eingeschränkt ist (Steiner et al., 2021, S. 123 f.).

Im Antrag der Regierung wird insgesamt zu wenig klar, ob die IKZ in Ausserrhoden ausgereizt ist. Der Gutachter empfiehlt, dieser Frage vertieft nachzugehen und dabei auch die Zahlen des KPM-Berichts zu aktualisieren.

Verwaltungszusammenlegungen

Die Erfahrungen zu Verwaltungszusammenlegungen sind zwiespältig (z.B. Marmorera/Sur/Rona vor der Fusion zu Surses GR). Der Aufwand für die Verwaltung, unterschiedlichen Gemeindebehörden (mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen) zudienen zu müssen, ist nicht zu unterschätzen. Auch können sich rasch einmal Loyalitätskonflikte ergeben, wenn die verschiedenen Gemeinden unterschiedliche Ansichten haben. Immerhin ist insbesondere in der Bauverwaltung denkbar, dass durch eine Zusammenlegung Mitarbeitende mit qualifizierter Ausbildung angestellt werden können. Der Gutachter rät trotzdem von dieser Alternative ab.

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Finanzausgleich

Mit dem innerkantonalen Finanzausgleich kann die Gemeindestruktur stark beeinflusst werden. Dies zeigen die Erfahrungen in verschiedenen Kantonen (vgl. zum Finanzausgleich im Allgemeinen Rühli, 2013). Gemäss KPM-Bericht (S. 103) trägt der innerkantonale Finanzausgleich in Ausserrhoden zur Erhaltung der heutigen Gemeindestruktur bei. Der KPM-Bericht ortet bei der entsprechenden Handlungsoption 3, Variante 1, eine hohe politische Akzeptanz. In verschiedenen Kantonen wurde durch eine Revision des Finanzausgleichs mit gleichzeitiger Eliminierung von Fusionshemmnissen und Einbau von Fusionsanreizen die Voraussetzung für das Zustandekommen von freiwilligen Fusionen verbessert (vgl. stellvertretend die Botschaft zur Finanzausgleichsreform des Regierungsrates des Kantons Graubünden, 2013). Die Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs stellt m.a.W. eine valable Alternative (oder auch Ergänzung) zum regierungsrätlichen Antrag dar.

(2) Zeitplan

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Zu dieser Frage äussert sich der Regierungsrat in seinem Antrag in lit. H, a) in allgemeiner Form. Er betont, dass die Arbeiten im Rahmen eines Zeit- und Massnahmenplans dargestellt werden müssten. Eine Anlehnung an das Vorgehen im Kanton Glarus biete sich an.</p> <p>Die Umsetzung der Glarner Gemeindestrukturreform ab dem Beschluss der Landsgemeinde (7. Mai 2006) bis zum Start der neuen Gemeinden (1. Januar 2011) dauerte vier Jahre und acht Monate. Die entsprechenden «Umsetzungunterlagen» lagen im Beispiel Glarus zum Zeitpunkt des Antrags an den Landrat noch nicht vor und wurden erst nach dem Landsgemeindebeschluss erarbeitet.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Bereits am 29. August 2006, knapp vier Monate nach dem Landsgemeindebeschluss, informierte die Regierung über die Projektorganisation (vgl. Abbildung 2 im Anhang). Am 31. Oktober 2006 erliess der Regierungsrat Weisungen für die Gemeinden während der Umsetzungsphase. Sie betrafen insbesondere die Ausgaben- und Personalpolitik und sahen für wichtige Geschäfte eine Mitteilungspflicht vor. Ebenfalls definiert wurde der Rechtsweg. Der sog. «Zeit- und Massnahmenplan» wurde von der Regierung am 7. Juli 2007 verabschiedet (vgl. Abbildung 3 sowie bzgl. Projektplan Abbildung 4 im Anhang). Er machte als Planungsinstrument Ziele und Termine transparent. Er enthielt für jedes Teilprojekt die einzelnen Projektschritte samt Terminen.

Wiederum ist darauf hinzuweisen, dass die Ausserrhoder Verhältnisse weniger komplex erscheinen und deshalb mit einer tendenziell kürzeren Umsetzungszeit gerechnet werden dürfte. Dies steht im Einklang mit den Aussagen des Regierungsrates.

Die Umsetzung des Gegenvorschlages muss im Anschluss an den Kantonsratsentscheid konkretisiert und nach einem allfälligen Volks-Ja mit einem Zeit- und Massnahmenplan verfeinert werden.

(3) Parallele Gesetzgebungsverfahren

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Im regierungsrätlichen Antrag sind auf S. 13 die wichtigsten Gesetze erwähnt, welche voraussichtlich anzupassen sind. Es ist denkbar, dass weitere Gesetze betroffen sind. Für die parlamentarische Entscheidungsfindung ist dies m.E. im Moment unerheblich.</p> <p>Speziell ist im vorliegenden Fall die parallele Totalrevision der Kantonsverfassung. Gemäss der aktuellen Zeitplanung ist vorgesehen, die Abstimmung zur neuen Kantonsverfassung im November 2023 und damit nach derjenigen über Volksinitiative und allfälligen Gegenvorschlag durchzuführen.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Die Kommission Inneres und Sicherheit macht in ihrem Bericht vom 24. November 2021 zusätzliche Angaben, welche insgesamt für die Weiterarbeit genügen.

Es versteht sich m.E. von selbst, dass die Regierung – je nach Entscheid des Parlaments – entsprechende Verzahnungen im Zeitplan konkretisieren muss (vgl. auch die Antworten zur Frage 2).

(4) Notwendigkeit «Gemeindemehr» – Wer soll über Strukturreform entscheiden?

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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> <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>Diese Frage wurde im Auftrag des Gutachters ausdrücklich ausgeklammert. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die vorberatende Kommission Inneres und Sicherheit zum Schluss kommt, dass gemäss gültiger Kantonsverfassung ein Gemeindemehr nicht zulässig ist, da sonst das Prinzip der Stimmwertgleichheit verletzt wird. Gemäss Kantonsverfassung ist das Prozedere klar: Über eine Verfassungsänderung bestimmt die Mehrheit der Stimmbewölkerung.</p> <p>Aus Sicht des Gutachters muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Frage aus dem BDO-Diskussionsbeitrag indirekt eine andere rechtliche Problematik anspricht: Inwiefern muss in einem Zwangsfusionsprozess das rechtliche Gehör der einzelnen Gemeinde gewahrt werden, wie dies beispielsweise auch in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102) explizit verlangt wird (vgl. Art. 5). Soweit ersichtlich ist diese Frage im Glarner Gemeindestrukturereformprojekt zwar aufgeworfen, aber rechtlich nicht abschliessend beantwortet worden (vgl. zum Ganzen u.a. Schaub, 2007 und Fetz, 2009, S. 158 ff.). Der Gutachter empfiehlt, diese rechtliche Frage gesondert zu prüfen.</p>

(5) Gesamterneuerungswahlen / Kandidierendensuche / Rekrutierung

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>Tatsächlich ist zu befürchten, dass sich der laufende Fusionsprozess auf die Kandidierendensuche auswirken wird. Aus der Erfahrung mit freiwilligen Fusionen zeigt sich aber, dass sich die bisherigen Amtsträger/-innen oftmals zu einer neuerlichen Kandidatur entscheiden, um das «Generationenprojekt» abzuschliessen. Eine weitere denkbare Lösung ist die Verlängerung der Amtsperioden der gewählten Behördenvertreter/-innen.</p> <p>Im Glarner Gemeindestrukturreformprojekt wurde bei den umfangreichen Änderungen des Gemeindegesetzes auch der Übergang der Behörden geregelt: Die ordentliche Amtsdauer der bisherigen Gemeindebehörden endete sechs Monate vor der Fusion. Parallel dazu nahmen die neuen Behördenmitglieder ihre Arbeit für den Aufbau der neuen Gemeinde bereits zwölf Monate vor der Fusion auf und übernahmen ab der Amtsübergabe bis zur Fusion auch das Tagesgeschäft der bisherigen Gemeinden. Ihre Wahl fand im 3. Quartal 2009 statt (vgl. Projektplan in Abbildung 4 im Anhang).</p> <p>Auf der Verwaltungsebene besteht die Gefahr, dass die Unsicherheit des Fusionsprozesses zu höheren Fluktuationen führt. Es ist deshalb wichtig, diesbezüglich im Umsetzungsprozess rasch Klarheit zu schaffen. Dies kann beispielsweise durch «Besitzstandswahrungen» passieren. Dadurch vergibt man sich aber auch Chancen im Neuaufbau der fusionierten Gemeinden bzw. man übernimmt «Altlasten».</p> <p>Bereits rund ein Jahr nach dem Beschluss der Landsgemeinde verabschiedete der Glarner Regierungsrat «soziale Grundsätze für den Umgang mit dem Personal während der Gemeindestrukturreform». Das Ziel war, Transparenz zu schaffen und den Gemeindemitarbeitenden mehr Vertrauen und Sicherheit zu vermitteln. Der Glarner Schlussbericht hält dann auch fest, dass der Umsetzungsprozess für die bisherigen Behördenmitglieder und Gemeindemitarbeitenden anspruchsvoll war, jedoch ein sehr grosser Teil von ihnen zielorientiert mithalf. Die Wahl der Mitarbeitenden erfolgte im 3. Quartal 2010 (vgl. Projektplan in Abbildung 4 im Anhang).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Aus Sicht des Gutachters genügt es, wenn in der parlamentarischen Debatte die Glarner Lösung (bzw. allfällige Anpassungen) kommuniziert werden (vgl. auch die Antworten zu Frage 16 gestützt auf das Gemeindemonitoring 2017).

(6) Gesellschaftliche Aspekte

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<p>Identität</p> <p>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>Identität/Dorfleben</p> <p>Zu Recht bezeichnet der BDO-Diskussionsbeitrag die Identität als Stolperstein. Dies gilt m.E. nicht nur für freiwillige Fusionsprozesse, sondern erst recht auch für verordnete Prozesse. Bezüglich der Auswirkungen auf die Identität von Gemeindefusionen erkennt die Regierung in ihrem Antrag auf S. 9 dies als Schwäche ihres Vorschlages und verweist auf die Studie Derungs und Fetz (2020). Demnach scheint die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde, die mit der Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde, der durchschnittlichen Dauer der Wohnsitznahme sowie dem Anteil Wochenaufenthalter operationalisiert wird, stabil zu bleiben (Derungs & Fetz, 2020, S. 119 f.): Von den untersuchten Gemeinden weisen lediglich 9 % eine leichte Verschlechterung der Identifikation durch die Fusion auf. Bei den restlichen Gemeinden – rund 90 % – veränderte sich die Identifikation kaum oder wurde leicht respektive deutlich besser.</p> <p>Ergänzende internationale Studien zeigen ebenfalls keine Veränderung der emotionalen Bindung an die Gemeinde (Kushner & Siegel, 2003), weisen aber darauf hin, dass die Identifikation eine zentrale Rolle für den wahrgenommenen Erfolg von Gemeindefusionen einnimmt (Jones & Soguel, 2010 [für den Kanton Neuenburg]; Kushner & Siegel, 2005; Soguel & Silberstein, 2015 [für Westschweizer Städte]).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

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.

- 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?

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.

Es ist deshalb m.E. wichtig, dass die Verantwortlichen bereits in der jetzigen Phase diese Ängste ernst nehmen und mögliche Massnahmen konkretisieren. Dabei sollen sowohl Identitätsbildungen bezüglich der fusionierten Gemeinde als auch diejenige zum Erhalt der Bande auf der altrechtlichen Ebene unterstützt werden. Dazu stellen die im BDO-Diskussionsbeitrag gemachten Vorschläge mit Ortsvereinen möglicherweise eine gute Idee dar (Käppeli, 2021).

Meine Erfahrung ist, dass bei der Identitätsbildung bzw. -erhaltung nur ausnahmsweise staatliche Unterstützung nötig ist. Häufig entstehen im Vereinsleben sog. «Domino-Effekte». Das heisst, dass sich auch die Vereine, die häufig auch vom Mitgliederschwund betroffen sind, zusammenfinden, sofern dies nicht bereits vorgängig gemacht wurde.

In sehr kleinen Gemeinden ist es allerdings möglich, dass der Fusionsprozess die Individualisierung weiter fördert und das Vereinsleben vor Ort noch weiter zurückgeht. Hier wäre punktuelle Unterstützung beispielsweise durch Erhöhung des staatlichen Beitrages an kulturelle Aktivitäten bedenkenswert.

Die im BDO-Diskussionsbeitrag aufgeworfene Frage, welche Veränderungen fusionsbedingt und welche sich aus gesamtgesellschaftlichen Trends ergeben, lässt sich abschliessend nicht beantworten. Soweit ersichtlich tut sich auch die Wissenschaft schwer damit, da sich insbesondere methodische Schwierigkeiten ergeben.

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

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.

- Wie soll verhindert werden, dass im Zuge der Fusionen freiwilliges Engagement durch bezahlte (Verwaltungs-)lösungen ersetzt werden?

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).

Freiwilligenengagement

Der Einschätzung des BDO-Diskussionsbeitrages ist grundsätzlich beizupflichten. Allerdings dürfte sich diese Entwicklung auch bei freiwilligen Fusionsprozessen im Kanton Appenzell Ausserrhoden fortsetzen. Immerhin führen Fusionsprozesse gerade in den ursprünglich kleineren Gemeinwesen zu den gewünschten Professionalisierungen (vgl. Derungs & Fetz, 2020, S. 119 f., Steiner & Kaiser, 2017).

Der Rückgang des (komplett) freiwilligen Engagements ist ein gesellschaftlicher Trend, welchem auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden unabhängig vom Fusionsprojekt ausgesetzt ist. Wichtig erscheint mir deshalb, dass das Milizsystem, welches heute meist eine (bescheidene) finanzielle Abgeltung vorsieht, gestärkt wird. Die Fachhochschule Graubünden hat in ihrem Forschungsprojekt «PoliWork» die Optimierung des Milizsystems untersucht und im Anschluss daran mit dem Projekt «VoloWork» versucht, Ideen zur Stärkung des freiwilligen Engagements zu sammeln (Derungs et al., 2021a, 2021b).

Dazu gehören:

- Weiterbildungsgutscheine
- Stärkerer Einbezug von Frauen und niedergelassenen Ausländer/-innen
- Promotionsmassnahmen/Massnahmen zur Imageförderung
- Aufzeigen von Einsatzmöglichkeiten und Kompetenzerwerb
- Ermutigung durch Arbeitgeber/-in
- Ausbau von finanziellen Anreizen
- Neue Arbeitszeitmodelle

Einbezug/Mitwirkung Bevölkerung

Auch diese Einschätzung wird durch den Gutachter geteilt und in der auch vom Regierungsrat zitierten Studie wissenschaftlich belegt (vgl. Derungs & Fetz, 2020, S. 119 f.).

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

- 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?

Als Massnahmen eignen sich formelle oder informelle Mitsprachemöglichkeiten. Im formellen Bereich ist zu überlegen, ob man übergangsmässig gewisse (altrechtliche) Gemeindevertretungen in den politischen Behörden rechtlich fixiert. In einem Gemeindeparlament ist dies wahrscheinlich einfacher umzusetzen. So verfügte die aus 13 Gemeinden entstandene Gemeinde Ilanz/Glion GR nach der Fusion über ein Parlament, worin für zwei Legislaturen mindestens eine Vertretung pro Gemeinde im Fusionsvertrag festgeschrieben wurde. In den Bündner Gemeinden Churwalden und Lumnezia wurden für die Gemeinde-exekutive Vorgaben bezüglich Vertretung gemacht. Dies ist zulässig, sofern ein sachlicher Grund gegeben ist und die Wahlmöglichkeiten unter den Kandidierenden nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird (Häfelin et al., 2020, Rz. 1379). Schliesslich ist auch denkbar, dass in der Gemeinde die Quoren für Initiative und Referendum bewusst tief angesetzt werden, um dem Stimmvolk aus allen altrechtlichen Gemeinden die entsprechenden politischen Instrumente niederschwellig anzubieten.

Im informellen Bereich ist auf die bereits erwähnten Ortsvereine zu verweisen, die zum Sprachrohr der altrechtlichen Gemeinden werden könnten (Käppeli, (2021)). Weitere, insbesondere auch digitale Formen der Partizipation sind schweizweit in Erprobung und können unabhängig von Fusionen die Bürger-nähe verbessern.

(7) Kostenübernahmen (Reduktion Fusionshindernisse)

Leitfragen von BDO

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?

- Ist der Kanton bereit, bei Fusionsprojekten die zentralen Kosten zu übernehmen (z.B. für Anpassungen Handelsregister oder Grundbuch)?

Einschätzungen des Gutachters

Die Frage ist berechtigt, aber im Vergleich mit anderen m.E. untergeordnet und die Beantwortung kann auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

5 Replik zu den von BDO aufgelisteten Detailfragen

Im BDO-Diskussionsbeitrag werden in Kap. 4.2 «Detailfragen zu den beiden Varianten» weitere Aspekte aufgeführt und – unterteilt nach Volksinitiative sowie Gegenvorschlag – mit entsprechenden Leitfragen untermauert.

5.1 Detailfragen zum Gegenvorschlag

(8) Vision

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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 herausfordernder in der Kommunikation und der Vermittlung einer starken Vision. Der Kanton Uri scheiterte beispielsweise 2013 mit einem Fusionsgesetz, das vordefinierte Fusionsperimeter 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>	<p>Motivation der Regierung Der Gegenvorschlag stellt einen Paradigmenwechsel dar. Nachdem bisher der «bottom-up»-Ansatz favorisiert wurde, wird mit dem Gegenvorschlag ein kantonal verordneter Fusionsprozess vorgeschlagen (vgl. Begründung auf S. 6 f. des regierungsrätlichen Antrags).</p> <p>Vergleichsbeispiel Glarus Im Schlussbericht der Regierung des Kantons Glarus an den Landrat über die Umsetzung der Gemeindestrukturreform «GL 2011» vom 22. Februar 2011 werden verschiedene Hauptherausforderungen identifiziert (S. 17 ff.):</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

- 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?
- 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?
- Sind eine solche Neudefinition und Neupositionierung geeignet, die Unterstützung für eine umfassende Strukturreform zu erhöhen?

Vergleichsbeispiel Glarus: Die Fusion im Kanton Glarus wird nicht nur positiv beurteilt.

- 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? (z.B. Stärkung Gemeinden, vergrösserte Handlungsspielräume, gestärkte Gemeindeautonomie, neutraler vs. bürgerferner, weniger persönlich, Abnahme Bürgerbeteiligung)

- Aufgabenverteilung Kanton / drei starke Gemeinden (Aufgabenteilung)
- Vollzug der Landsgemeindebeschlüsse durch Gemeindebehörden und -angestellte
- Einhaltung des Umsetzungs-Zeitplans
- Vollzug NFA per 1. Januar 2008 und neuer Finanzausgleich inklusive Entflechtung Zahlungsströme zwischen Kanton und Gemeinden
- Ausschöpfen von Synergie- und Sparpotenzialen, Mehrwerte von 6 Millionen Franken pro Jahr
- Neupositionierung des Kantons gegenüber den drei neuen starken Gemeinden
- Belastungsgrenzen für Mitarbeitende
- Klärung Detailfragen aus dem Umsetzungsprozess

Bewährt hat sich gemäss der Regierung des Kantons Glarus:

- Leadership beim Kanton (S. 15)
- Klare Rahmenbedingungen bei der Umsetzung der Gemeindestrukturreform mit grossem Handlungsspielraum für die Gemeinden (S. 16)
- Zurückhaltender Beizug externer Unterstützung (S. 38)

Die Fachhochschule Graubünden hat die drei Glarner Gemeinden im Jahre 2016 dem sog. «Fusions-Check» unterzogen (vgl. Fetz & Derungs, 2016; Glarner Gemeinden, 2016). Der Glarner «Fusions-Check» zeigte insgesamt positive Effekte seit der Fusion. Auffallend ist, dass sich alle drei Glarner Gemeinden fast gleich positiv entwickelt haben, wenn auch mit unterschiedlichem Ausgangs- und Endniveau. Die finanzielle Leistungsfähigkeit steht in engem Zusammenhang mit der Professionalität der Verwaltung. Diese beiden Kriterien zusammen zeigen ein deutlich positives Ergebnis. Die finanzielle Leistungsfähigkeit im Besonderen hat sich kaum verändert. Aus kantonaler Sicht zeigt sich, dass auch bei den Kriterien «innerkantonale Aussenwirkung» und «Mitwirkungsrechte» seit der Umsetzung der Gemeindereform erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Verbesserungspotenzial ist dagegen insbesondere bei der Partizipation vorhanden, wobei vor allem die Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten sowie die Anzahl Initiativen und Referenden negative

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Treiber auf Indikatorenebene waren. Die Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage in den Glarner Gemeinden, die unter anderem zur Abbildung der «weichen Faktoren» (Bürgernähe, Identifikation mit der Gemeinde) verwendet werden, zeichnen ein positives Bild. Die Antwortenden sind insgesamt zufriedener mit den politischen Behörden und mit dem Leben in ihrer Gemeinde als noch vor der Fusion. Auch das Vertrauen in die politischen Behörden ist in diesem Zeitraum gestiegen. Trotzdem gibt es bei all diesen Indikatoren noch Spielraum nach oben. Das heisst, es sind weiterhin Anstrengungen der Politik und Verwaltung notwendig, die Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse aktiv mit einzubeziehen und eine transparente Kommunikation sicherzustellen. Erfreulich ist, dass die Bevölkerung die Qualität der erbrachten Dienstleistungen der Gemeinden in der Tendenz leicht besser als zum Zeitpunkt vor der Fusion beurteilt.

In einer aktuelleren Untersuchung zum Glarner Projekt, die sich aber auf die finanziellen Auswirkungen konzentriert, erkannten die Autoren gewisse Einsparungen bei den Ausgaben auf kommunaler Ebene, die jedoch nicht sehr umfangreich waren und nur bestimmte Aufgaben betrafen (Hofmann & Rother, 2019).

Aus Sicht des Gutachters dürften im Ausserrhoder Projekt ähnliche Herausforderungen wie in Glarus zu bewältigen sein. Ein besonderer Fokus ist auf die personellen Ressourcen zu richten. Der politische Entscheid ist das eine, dessen Umsetzung das andere. Es ist davon auszugehen, dass die Mitarbeitenden der Gemeinden – aber auch die involvierten Kreise beim Kanton – die Umsetzung neben ihrem Tagesgeschäft erledigen müssen und stark gefordert sein werden (vgl. auch die Antworten zu Frage 5).

(9) Gesamtsystem Kanton-Gemeinden

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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. Aufgabenzuteilung 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? (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.) – 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>Im Kanton Glarus strebte man gemäss Schlussbericht (S. 17) zunächst an, die Aufgabenentflechtung in einem Grundsatzentscheid der Landsgemeinde vorzulegen. Von diesem Vorgehen nahm der Landrat jedoch Abstand. Stattdessen beschloss er, anhand der Teilprojekte über die Aufgabenentflechtung zu befinden. Schliesslich wurden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Verwaltung, Forst, öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft und Alpen entflechtet. Weiterführende diesbezügliche Angaben noch vor der Volksabstimmung wären nützlich.</p> <p>Welche Auswirkungen die Reduktion der Gemeinden auf den personellen Aufwand des Kantons und dessen Stellenplan hätten, ist m.E. eine berechtigte Frage. Sie ist – soweit ersichtlich – in der Schweiz bisher nie wissenschaftlich ausgewertet worden. Es ist aber anzunehmen, dass auch auf kantonaler Ebene Synergiepotential besteht, wenn auf der kommunalen Seite weniger und zudem noch professionellere Kontaktpersonen zur Verfügung stehen. Entsprechende Schätzungen würden insbesondere im Hinblick auf die Volksabstimmung helfen.</p> <p>Es ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden auf Verwaltungsebene effizienter und professioneller abläuft. Auf politischer Ebene ist anzunehmen, dass sich die grösseren und selbstbewussteren Gemeinden gut aufstellen können, wenn sie untereinander einig sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Neupositionierung des Kantons Glarus gegenüber den drei neuen Gemeinden – gemäss Schlussbericht (S. 18) – als eine Haupt-herausforderung identifiziert wurde (vgl. auch die Antworten zu Frage 25).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(10) Innerkantonaler Finanzausgleich (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zur Initiative in Kap. 5.2, Frage 18)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>Zum Finanzausgleich äussert sich die Regierung in ihrem Antrag auf S. 16. Sie stellt klar, dass es weiterhin einen Finanz- und Lastenausgleich braucht. Wie dieser genau aussehen wird, ist von den neuen Gemeindestrukturen abhängig. Weitere Aussagen dazu seien im Moment nicht möglich. Der Gutachter kann dies mit den vorhandenen Informationen nicht beurteilen.</p> <p>Die Revisionsarbeiten am neuen Finanzausgleichsgesetz sind im Gang. Dieses soll gemäss regierungsrätlichem Antrag «fusionstauglich» (S. 12) sein. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die aufgeworfene Frage von den Verantwortlichen bereits berücksichtigt wird. Je nach Stand der Revisionsarbeiten kann die Regierung hierzu in der Parlamentsdebatte Auskunft geben (vgl. auch die Antworten zu Frage 1).</p>

(11) Finanzielle Synergieeffekte / Gesamtsteuerbelastung (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zur Initiative in Kap. 5.2, Frage 19 und 20)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Der Gutachter teilt die grundsätzliche Einschätzung bezüglich Synergien im BDO-Diskussionsbeitrag. Die Regierung verweist in ihrem Antrag (S. 11) diesbezüglich auf die Studie von Derungs und Fetz (2020, S. 119 f.), wonach die Synergieeffekte schwer zu schätzen seien, aber angenommen werden könne, dass sich Einsparungen ergeben werden.</p> <p>Es ist eine politische Frage, ob im Ausserrhoder Projekt – ähnlich wie im Kanton Glarus – eine diesbezügliche Zielgrösse festgelegt wird. In der Beilage 1.5 des Antrags rechnet die Regierung mit einer Reduktion des Sach- und Personalaufwands durch die Fusion von 5 %. Ob sich diese Zahl realisieren lässt, ist abhängig davon, ob sie nicht durch andere (Investitions-)Wünsche kompensiert wird.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

- 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?

Im Kanton Glarus (2006, S. 146) war im Vorfeld der Landsgemeinde im sog. «Memorial» – als noch ein 10er-Vorschlag diskutiert wurde – von einem Synergie- und Sparpotenzial von rund 4,5 Millionen Franken die Rede, welches beinahe doppelt so hoch wie jenes bei verstärkter Zusammenarbeit sei. Der Betrag wurde schliesslich auf 6 Millionen Franken festgesetzt, wobei berücksichtigt werden muss, dass sich dieser auf das (komplexere) Gesamtprojekt bezog. Im Schlussbericht ist nachzulesen: «Ob das angestrebte Spar- und Synergiepotenzial erreicht wird, muss sich ebenfalls noch zeigen. Der Erfolg zeichnet sich jedoch ab» (S. 14 f.) (vgl. zu den finanziellen Effekten des Glarner Projektes auch die Antworten zu Frage 8).

Derungs und Fetz (2018) stellen für die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein fusionsbedingte Effizienzpotenziale in der Grössenordnung von 3-6% des Netto-Aufwandes fest, wobei diese auch bei verstärkter IKZ erreichbar wären.

Die Literatur zu den Gemeindefusionen in der Schweiz ist sich grossmehrheitlich einig, dass Fusionsprojekte nicht (allein) aus finanziellen Gründen angesprochen werden sollen. Gemäss ihrem Antrag (S. 7) verfolgt diese Auffassung offenbar auch die Regierung.

Für ihre Finanzierung stellten Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus den Höchstbetrag von 20 Millionen Franken zur Verfügung, welche – gemäss Schlussbericht (S. 37 f.) – offenbar ausreichten.

Finanzielle Synergien auf kantonaler Ebene sind zu erwarten, aber bisher wissenschaftlich nicht erhoben (vgl. Frage 9) (zur Fusionsförderung vgl. Frage 20).

(12) Finanzielle Auswirkungen auf einzelne Gemeinden

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Die überwiegende Mehrheit der in der Schweiz zustande gekommenen freiwilligen Fusionen führte zu einer Senkung oder zumindest Beibehaltung des Steuerfusses. Der Steuerfuss ist – gerade auch im Hinblick auf eine Volksabstimmung – eine wichtige Kenngrösse, auch wenn andere Treiber (z.B. Gebühren) letztlich frankenmässig für die/den einzelne/n Stimmbürger/in höhere Auswirkungen haben können. Diese Erkenntnis hat verschiedene Kantone dazu geführt, ihre Fusionsförderung so auszugestalten, dass fusionsbedingte Steuererhöhungen ausgeschlossen werden konnten. Es gibt Ausnahmen (z.B. Ardez (88 %) und Tarasp (90 %) erhöhten per 1. Januar 2015 ihre Steuern auf 100 % des kantonalen Steuerfusses (Fusion Scuol GR)).</p> <p>M.E. müsste der Kanton sich deshalb in erster Linie überlegen, ob er seine Fusionsanreize erhöhen will, bevor er allenfalls andere Fusionsperimeter definiert. Diese sollten nicht aufgrund finanzieller, sondern besser aufgrund anderer Kriterien («funktionaler Raum», vorbestehende funktionierende IKZ, strategische Ausrichtung etc.) festgesetzt werden (vgl. zum Perimeter insb. die Fragen 14 bzw. 22). Die Ausserrhoder Regierung kann sich gemäss ihren Ausführungen auf S. 11 vorstellen, zeitlich begrenzte Ausgleichszahlungen vorzunehmen, um Differenzen bei den Steuerfüssen aufzufangen. Diese zu konkretisieren, wäre im Hinblick auf die Volksabstimmung zu empfehlen, zumal die entsprechende Gesetzgebung bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegen dürfte.</p> <p>Die übrigen Detailfragen (z.B. Abwanderung) im BDO-Diskussionsbeitrag sind Folgefragen und können vom Gutachter nicht beantwortet werden.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(13) Zustand Infrastrukturen

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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)? 	<p>Der Zustand der Infrastrukturen beeinflusst die Investitionstätigkeit der Gemeinden. Genaue Kenntnisse dazu sind auch in freiwilligen Fusionsprozessen von grosser Bedeutung und werden regelmässig in der sog. «Fusionsanalyse» (vgl. Abbildung 1) erhoben und in Finanz- und Investitionspläne integriert. Sie stehen deshalb dem Stimmvolk im Abstimmungszeitpunkt zur Verfügung. Will man dies vorliegend gleich handhaben, müsste zumindest eine Investitionsplanung bis zur kantonalen Abstimmung nachgeholt werden. Diese könnte auf den (bestehenden) kommunalen Aufgaben- und Finanzplänen aufbauen.</p> <p>Im Glarner Projekt musste der Regierungsrat im Januar 2009 neue Weisungen zur Budgetierung erlassen, weil sich ein problematisches Finanzgebaren mit hohen Ausgabenüberschüssen abzeichnete. Gemäss Schlussbericht (S. 8 f.) hob er vorsorglich Budgets auf, weil diverse Gemeinden noch vor der Fusion viel investieren wollten. In der Landratsvorlage zur Gemeindestrukturreform wird lediglich auf die (gute) Schulinfrastruktur eingegangen (Regierungsrat des Kantons Glarus, 2005, S. 52 f.).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(14) Territoriale Kohärenz (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zur Initiative in Kap. 5.2, Frage 22)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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 Steuerfuss)? – Ist die Zahl der Gemeinden mit 4 wirklich korrekt angesetzt? 	<p>Die Frage nach der idealen Gemeindegrösse beschäftigt Politik und Wissenschaft seit vielen Jahren. Die ökonomische Literatur unternahm immer wieder den Versuch, eine optimale Einwohnerzahl zu eruieren. In der Schweiz wird in diesem Zusammenhang oft eine Untersuchung von Faganini zitiert, der bereits im Jahre 1974 zum Schluss gekommen ist, dass Gemeinden im Kanton St. Gallen erst ab etwa 3'000 Einwohnern kostenoptimal zu führen seien (Faganini, 1974, zit. in Fetz, 2009, S. 74 ff.). Inzwischen ist man sich einig, dass letztlich verschiedene Kriterien zusammenpassen müssen, um die Frage des Perimeters zu beantworten. Dazu gehört sicher der aus der Raumplanung stammende Begriff des «funktionalen Raums». Daneben sollen aber auch historischen Aufteilungen, Gliederung der Landschaft etc. einbezogen werden. Letztlich scheint mir aber wichtig, dass die neuen Gebilde die wichtigsten kommunalen Aufgaben selbstständig und möglichst ohne IKZ erledigen können und daneben für ihre Bevölkerung auch weiterhin einen Ort darstellen, wo man sich wohl fühlt und gerne wohnt (vgl. Ausführungen zur Identität, Frage 6). Ein identischer Steuerfuss aller Gemeinden ist m.E. demgegenüber kein relevantes Kriterium (vgl. zur möglichen Methodik zur Perimeterbildung gestützt auf IKZ im Fürstentum Liechtenstein, Derungs & Fetz, 2018, S. 27 ff.).</p> <p>Die Regierung hat ihre Sicht auf S. 7 in ihrem Antrag dargelegt. Demnach orientiert sie sich an den «funktionalen Räumen», die die früheren Bezirke nach wie vor bilden.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(15) Kommunikations- und Mitwirkungskonzept / Einbezug Anspruchsgruppen in den Prozess (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zur Initiative in Kap. 5.2, Frage 23)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Eine gute Kommunikation und der Einbezug der Betroffenen ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für das Gelingen einer Gemeindefusion, egal ob freiwillig oder verordnet. Es können deshalb auch die entsprechenden Erfahrungen bei freiwilligen Fusionen berücksichtigt werden (Frage 23). Im Kanton Glarus war das Projekt gemäss Aussagen des Regierungsrates in seinem Schlussbericht (S. 17) in der Bevölkerung abgestützt und verankert. Letztlich war es dort das Volk, das an der Landsgemeinde 2006 und an der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 den Auftrag für die Reform erteilt hatte. Zudem fällte es an jeder Landsgemeinde wichtige, der Umsetzung der Gemeindestrukturreform dienende Entscheide, und die Stimmberechtigten wurden ab 2008 zu ausserordentlichen Gemeindeversammlungen in ihren künftigen Gemeinden aufgerufen, an denen sie wichtige Beschlüsse auf kommunaler Ebene fassten. Auch sorgten Kanton und Gemeinden mittels Website, Newsletters und Medienmitteilungen für gute Kommunikation und Information. Behörden und Angestellte wurden zudem an Informationsveranstaltungen immer wieder über Verlauf und nächste Schritte orientiert.</p> <p>Ein gutes Kommunikations- und Mitwirkungskonzept ist das beste Mittel gegen den Vorwurf «Fusion von oben». Im Antrag der Regierung steht dazu auf S. 14, dass man regelmässig kommunizieren wolle und dass transparente und partizipative Prozesse unerlässlich seien. Bis zum Abstimmungszeitpunkt sollten m.E. die Eckpfeiler eines Kommunikations- und Mitwirkungskonzepts vorliegen.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

5.2 Detailfragen zur Initiative

(16) Stärkung Gemeindestrukturen

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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)? 	<p>Die Regierung kommt in ihrem Antrag zum Schluss, dass bisher keine Veränderungen an der Gemeindezahl erfolgt sei, obwohl das Thema seit Jahren diskutiert werde. Sie weist darauf hin, «dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft haben» (S. 6). Als Beispiele nennt sie 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.</p> <p>Die konsultierte Literatur bestätigt Probleme der Ausserrhoder Gemeinden bei der Besetzung von Behörden- und Verwaltungsstellen und ausgewählten Aufgabenbereichen:</p> <p>Im KPM-Bericht wird festgehalten, dass rund die Hälfte der Gemeinden in Ausserrhoden die Situation bei der Besetzung von vakanten Gemeindegemeinschaftsämtern als problematisch erachte und Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindeexekutive bekunde (S. XII f.). Zudem konstatiert der KPM-Bericht Probleme der Gemeinden im Bereich Bau und Raumplanung vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der Aufgaben und einer höheren Reglungsdichte (S. 100).</p> <p>Aktuellere diesbezügliche Daten liefert das nationale Gemeindemonitoring von 2017 (Steiner et al., 2021). Dort schneiden die Ausserrhoder Gemeinden wie folgt ab:</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

- Bezüglich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden zeigt eine Indexierung, ob die Leistungsgrenzen «in allen Bereichen überschritten» (= Wert 0) oder «in keinem Bereich sichtbar» sind (= Wert 100). Appenzell Ausserrhoden schliesst mit einem Wert von 82.9 leicht besser ab als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 80.4 (S. 26).
- Über 30 % der Ausserrhoder Gemeinden sehen bei der Betreuung von Asylsuchenden, bei der Sozialhilfe sowie bei der Raum- und Zonenplanung ihre Leistungsgrenzen erreicht oder sogar überschritten. Beim öffentlichen Verkehr sowie bei der Gemeindeexekutive trifft dies auf 25 % der Ausserrhoder Gemeinden zu.
- In Appenzell Ausserrhoden gaben rund 45 % der Gemeinden an, dass sich die Kandidierendenrekrutierung als schwierig oder sehr schwierig gestaltet (S. 52).

(17) Ausführungsbestimmungen

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>Es gibt grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Fusionsgesetzgebung. In jüngster Zeit ist eine Tendenz hin zu einer spezifischen Fusionsgesetzgebung zu beobachten, welche vorher nur der Kanton Tessin kannte (vgl. z.B. das Gemeindefusionsgesetz des Kantons Bern, BSG 170.12, oder das Gemeindevereinigungsgesetz des Kantons St.Gallen, sGS 151.3). Diese Gesetze enthalten</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wiederholungen der verfassungsrechtlichen Grundsätze – Grundsätze des Fusionsverfahrens – Aussagen zu den rechtlichen Auswirkungen von Fusionen – Grundlagen für die finanzielle Förderung. <p>Andere Kantone (z.B. Graubünden) begnügen sich mit relativ wenigen fusions-spezifischen Artikeln im Gemeindegesetz (Fetz, 2009, S. 91 f.) (zu den Fusionsanreizen vgl. Frage 20).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(18) Innerkantonaler Finanzausgleich (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zum Gegenvorschlag in Kap. 5.1, Aufgabe 10)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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? 	<p>Das Finanzausgleichsgesetz ist in Revision und soll gemäss regierungsrätlichem Auftrag «fusionstauglich» (S. 12) werden. Je nach Stand der Revisionsarbeiten kann die Regierung hierzu in der Parlamentsdebatte Auskunft geben.</p>

(19) Finanzielle Synergieeffekte / Gesamtsteuerbelastung (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zum Gegenvorschlag in Kap. 5.1, Frage 11)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>Aus Sicht des Gutachters ist die Frage bezüglich Initiative und Gegenvorschlag grundsätzlich gleich zu beantworten (vgl. Antworten zu Frage 11). Es versteht sich von selbst, dass sowohl Synergieeffekte als auch Mittelbedarf bei der Umsetzung einzelner Fusionen kleiner sein dürfte. Immerhin wäre es möglich, auch die jetzt im Gegenvorschlag angestrebte Gemeindestruktur (vier Gemeinden) mit freiwilligen Fusionen zu erreichen. Je nach Ausgestaltung der Fusionsförderinstrumente könnte der Mitteleinsatz des Kantons dann in der Summe anders sein. Ich denke dabei an Fälle, wo einzelne Gemeinden in mehrere einander folgende Fusionsprojekte involviert waren (vgl. z.B. die altrechtlichen Gemeinden Tersnaus und Camuns im Bündnerischen Lugnez).</p>

(20) Finanzielle Unterstützung von Fusionsprojekten (Anreiz) (vgl. auch die Antworten zur ähnlichen Thematik zum Gegenvorschlag in Kap. 5.1)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>Die kantonale Unterstützung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für Gemeindefusionen, dem sich offenbar auch der Regierungsrat bewusst ist, wenn er im Antrag auf S. 11 bezogen auf den Gegenvorschlag Ausgleichszahlungen zum Abgleich von Steuerfussveränderungen in Aussicht stellt. Dies wäre natürlich auch im Falle von freiwilligen Fusionen erfolgsrelevant und würde sinnvollerweise bis zum Abstimmungszeitpunkt konkretisiert. Diesbezügliche Schätzungen für den Kanton Appenzell Ausserrhoden müssten m.E. unter Berücksichtigung weiterer kantonaler Erfahrungen der Botschaft zur Volksabstimmung zur Initiative beigelegt werden können.</p> <p>In einer schweizerischen Optik ist festzustellen, dass viele Kantone in den vergangenen Jahren kommunale Reformen aktiv gefördert haben (Steiner & Reist, 2009, S. 10 f.). Dabei kommen gemäss einer Untersuchung in insgesamt 16 Kantonen verschiedene Instrumente wie allgemeine Finanzhilfen, Finanzhilfen für das Fusionsprojekt, Entschuldungen und Garantien beim Finanzausgleich zur Anwendung (Steiner & Kaiser, 2013, S. 146). Die Beträge fussen entweder auf einem konkreten Berechnungssystem oder sie sind Verhandlungssache (Forowicz, 2015, S. 118). Der Kanton Graubünden beispielsweise hat in den letzten 20 Jahren rund 190 Millionen Franken in die Fusionsförderung investiert. In seinem «Gemeindestrukturbericht» kommt er zum Schluss, dass diese Mittel gut eingesetzt seien. Ein starker Kanton sei nur mit starken Gemeinden möglich (vgl. Botschaft zum Gemeindestrukturbericht des Regierungsrates des Kantons Graubünden (2018, S. 682, 686 ff.) sowie auch die Situation im Kanton Bern, dargelegt auf der Website https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/gemeindereformen.html).</p> <p>Die Frage hat einen engen Zusammenhang mit der unter Kap. 5.1 abgehandelten Thematik der finanziellen Auswirkungen auf einzelne Gemeinden (vgl. Fragen 11 und 19).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(21) Personelle Unterstützung von Fusionsprojekten (Anreiz)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stellt der Kanton personelle (und somit fachliche sowie prozessuale) Unterstützung für Fusionsprojekte zur Verfügung? - Stellt der Kanton Musterunterlagen zur Verfügung? 	<p>Der Kanton plant, das Projekt unter seiner Federführung gemeinsam mit den Gemeinden umzusetzen. Dies erscheint auch mit der Erfahrung des Kantons Glarus zwar anspruchsvoll, aber zielführend. Daraus ergibt sich m.E., dass die Experten/-innen von Kanton und Gemeinden in das Projekt involviert werden müssen. Ob zudem externe Unterstützung nötig ist, sieht der Regierungsrat – gemäss Antrag (S. 12) – im Bedarfsfall vor. Der Gutachter teilt die Auffassung der Regierung und des BDO-Diskussionsbeitrages, dass der Aufwand gross sein wird. Immerhin ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Aufwand durch den konzentrierten Fusionsprozess insgesamt kleiner sein dürfte als in der Summe der einzelnen Fusionsprojekte (vgl. Stärken auf S. 8 f. des Antrags) (vgl. auch Antworten zu Frage 8).</p> <p>Musterunterlagen stellen ein gutes Instrument dar, um in der Umsetzungsphase effizient ans Ziel zu kommen.</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(22) Territoriale Kohärenz (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zum Gegenvorschlag in Kap. 5.1, Frage 14)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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 Kantons-grenze hinausgeschaut werden? – Sind auch Fusionen über die Kantonsgrenze hinaus denkbar, wenn damit eine Stärkung des Gesamtsystems erreicht wird? 	<p>Verschiedene Kantone haben ihr Gebiet in sog. «Förderräume» unterteilt, an denen sich Gemeindefusionen zu orientieren hätten. Damit werden alle Gemeinden, auch angeblich «unattraktive», einem bestimmten Gebiet zugeordnet und verhindert, dass am «Schluss» eine Gemeinde übrigbleibt. Möglicherweise ist dies auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden ein gangbarer Weg, sofern die Initiative umgesetzt wird (vgl. die Übersicht über die Bündner Förderräume in der Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform des Regierungsrates des Kantons Graubünden (2010, S. 645) sowie Fetz, 2020, S. 157).</p> <p>Kantonsübergreifende Fusionen sind weitaus komplexer. Mit der Fusion muss die neu entstehende Gemeinde einem Kanton zugewiesen werden. Dies führt dazu, dass eine Gebietsveränderung im Sinne der Bundesverfassung vorliegt. Dazu ist die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie die Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses notwendig (Art. 53 BV). In den von der Gebietsveränderung betroffenen Kantonen ist das gesamte kantonale Stimmvolk mittels Referendumsabstimmung einzubeziehen. Dies ergibt sich aus der Auslegung der Zustimmungserfordernisse für die Bestandesänderungen von Kantonen, wo ebenfalls das kantonale Stimmvolk seine Zustimmung geben muss (Fetz, 2009, S. 150).</p> <p>Inzwischen gibt es in der Schweiz einen Präzedenzfall mit der Gemeinde Clavaleyres BE, welche sich der freiburgischen Gemeinde Murten angeschlossen hat (Inkraftsetzung per 1. Januar 2022). Das Verfahren war sehr aufwendig und fand im Kanton Bern seinen Niederschlag im «Gesetz betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten» (BSG 105.41). Ob kantonsübergreifende Fusionen auch vorliegend Sinn machen, hängt in erster Linie von der Intensität der IKZ mit den ausserkantonalen Nachbargemeinden ab (vgl. Antwort zu Frage 14).</p>

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

(23) Kommunikations- und Mitwirkungskonzept / Einbezug Anspruchsgruppen in den Prozess (vgl. auch die Antworten zur gleichen Thematik zum Gegenvorschlag in Kap. 5.1, Frage 15)

Leitfragen von BDO	Einschätzungen des Gutachters
<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>In freiwilligen Fusionsprozessen werden die direkt Betroffenen in besonderen Arbeitsgruppen integriert (z.B. Landwirte, Feuerwehr etc.). Die Bevölkerung wird häufig über Konsultativabstimmungen vor Beginn des Projektes ein erstes Mal zur Fusion befragt. Im Kanton St. Gallen ist dieses Vorgehen sogar gesetzlich vorgeschrieben (vgl. die sog. Grundsatzabstimmung gemäss Art. 2 Gemeindevereinigungsgesetz des Kantons St.Gallen, sGS 151.3). Daneben wird die Bevölkerung regelmässig über eigens kreierte Homepages und Flugblätter über den Stand des Projektes informiert. Zentral sind die offiziellen Informationsveranstaltungen, welche nach Abschluss der «Vorabklärungen» und auch nochmals vor der Abstimmung stattfinden (vgl. Abbildung 1). Wichtig ist zudem, dass auch «innerhalb» der altrechtlichen Gemeinde ein Informationsaustausch stattfindet.</p> <p>Bei freiwilligen Fusionen gibt es inzwischen einen grossen Erfahrungsschatz. Dies gilt es im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu nutzen (vgl. z.B. aktuell das Projekt «Seengemeinden» im Oberengadin, bei welchem sogar ein Werbevideo gedreht wurde (https://dialog-seengemeinden.ch); die Website www.rheintalplus.ch der Fusion Zurzach AG (acht altrechtliche Gemeinden) sowie die Website https://fusion-aha.ch der per 1. Januar 2023 anstehenden Fusion Adlikon-Humlikon-Andelfingen ZH (vgl. auch die Ausführungen zu Frage 15).</p>

6 Ausgewählte Fragen gestützt auf den Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021

(24) Vor- und Nachteile von Gemeindeparlamenten

Das Gemeindeparlament ist zumeist effizienter als die Gemeindeversammlung, da die Beratungen in wesentlich kleinerem Rahmen stattfinden. Die Kontrolle der Gemeindeexekutive kann aufgrund der regelmässigen Behandlung von Geschäften kontinuierlicher, gründlicher und in der Regel auch sachkundiger vorgenommen werden. Nachteilig wirkt sich dagegen der Verlust an direkter Demokratie aus. Die Stimmberechtigten sind weniger unmittelbar am politischen Geschehen beteiligt. Die Einführung eines Parlaments – insbesondere verbunden mit dem Proporzwahlverfahren – kann auch zu einer Politisierung der kommunalen Politik führen. In der Schweiz kennen deshalb nur rund 20 % der Gemeinden ein Parlament (Ladner, 2016, S. 12). Im Kanton Waadt ist das Gemeindeparlament in Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern obligatorisch (Art. 1a Loi sur les communes des Cantons Waadt, BLV 175.11), in Neuenburg und Genf sogar in sämtlichen Gemeinden (Fetz, 2020, S. 64 f.; vgl. zum Ganzen ausführlich auch Ladner, 2016).

Im Kanton Graubünden wurden im Zuge von Gemeindefusionen in Arosa und Ilanz Gemeindeparlamente eingeführt. Als Begründung wurde – neben den soeben ausgeführten Argumenten – auch die bessere Möglichkeit der Vertretung ehemaliger Gemeinden aufgeführt. In Ilanz wurde zudem für die ersten beiden Legislaturen eine Quote definiert. Diese ist inzwischen ausgelaufen. Von den ursprünglich 13 Gemeinden sind im neuen 25-köpfigen Parlament gemäss freiwilligem Proporz trotzdem elf Gemeinden vertreten.

(25) Zukünftige Rolle der Gemeindepräsidentenkonferenz

Die Gemeindepräsidentenkonferenz dürfte ähnliche Aufgaben wie heute übernehmen. Ihre politische Bedeutung würde zunehmen. Gemäss Aussage von Max Widmer, Gemeindeglied von Glarus, anlässlich einer Podiumsdiskussion in Herisau im Jahre 2016 würden die drei Gemeindepräsidenten «keine Schattenregierung» darstellen (Fuchs, 2016) (vgl. die Antworten zu Frage 8 und 9, wo die Neupositionierung der Gemeinden gegenüber dem Kanton thematisiert werden).

(26) Regionale und überkommunale Zusammenarbeit

Der Teil der IKZ, welcher innerhalb der Fusionsperimeter stattfindet, entfällt in Zukunft. In anderen Bereichen wird sich eine (neue) Zusammenarbeit etablieren müssen. Es ist davon auszugehen, dass auch mit vier Gemeinden interkommunale Verträge zwischen einzelnen oder dann zwischen allen vier Gemeinden nötig sein werden. Sofern die IKZ zwischen allen vier Gemeinden besteht, stellt sich natürlich in Zukunft jeweils die Frage, ob dieser Aufgabenbereich bei dieser Gelegenheit nicht besser kantonalisiert werden sollte. Dem steht allerdings das Subsidiaritätsprinzip entgegen. Auch die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Gemeinden wird wichtig sein bzw. bleiben (vgl. die ausführlichen Bemerkungen und Empfehlungen zu IKZ bei Frage 1).

7 Fazit

Der Gegenvorschlag der Regierung zur Volksinitiative «starke Ausserrhoder Gemeinden» greift tief in die Gemeindestruktur des Kantons Appenzell Ausserrhoden ein. Der Diskussionsbeitrag der BDO stellt dazu viele gute und auch berechnigte, teilweise aber auch sehr detaillierte Fragen. Mancherorts skizziert er auch bereits mögliche Antworten, was die angestossene Diskussion um die Gemeindestrukturen qualitativ bereichert. Er basiert auf den Erfahrungen der Autoren aus freiwilligen Fusionsprojekten.

Im Begleitschreiben der Gemeindepräsidienkonferenz vom 24. September 2021 werden für die Diskussion und Entscheidungsfindung weitergehende Informationen und Begründungen verlangt. Es ist in der kantonalen Gesetzgebung nirgends normiert, welche Informationen im vorliegenden Fall vor der (parlamentarischen) Entscheidungsfindung vorliegen müssen und welche nachträglich eingeholt werden können. Immerhin verlangt die Bundesverfassung die freie Willensäusserung und die unverfälschte Stimmabgabe, worin auch das Recht auf hinreichende Information enthalten ist.

Es ist m.E. klar, dass im Falle der Umsetzung des Gegenvorschlags nicht die gleichen Massstäbe wie bei freiwilligen Fusionen angewendet werden können. Es muss möglich sein, Antworten im Rat während der Debatte zu machen und dadurch allfällige Informationsdefizite zu korrigieren. Letztlich wird es aber vielfach eine Frage des «Fingerspitzengefühls» und der politischen Kultur im Kanton Appenzell Ausserrhoden sein, welche Antworten zu welchem Zeitpunkt vorliegen müssen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Regierungsrat vor dem Hintergrund der seit gut zehn Jahren andauernden mehr oder weniger intensiven Debatte über Gebietsreformen im Kanton Appenzell Ausserrhoden und den gestützt darauf erarbeiteten öffentlich zugänglichen Grundlagen einen ausgewogenen, inhaltlich eher knappen Antrag formuliert hat. Dem Diskussionsbeitrag der BDO ist insofern zuzustimmen, dass die zahlreichen Planungspapiere nicht mehr allen politischen Akteuren bekannt sind und dass nicht alle Unterlagen auf dem aktuellsten Stand sind.

Zu vielen Fragen liegen im vorliegenden Gutachten (und auch im Diskussionsbeitrag der BDO) verschiedene Vorschläge vor. Sollten diese als Antworten in der anstehenden Parlamentsdebatte genügen, kann m.E. auf einen Rückzug des regierungsrätlichen Antrags – wie im Brief der Gemeindepräsidienkonferenz gefordert – verzichtet werden.

Es wird empfohlen, folgende Arbeiten unverzüglich an die Hand zu nehmen und vor der Volksabstimmung zu Ende zu bringen:

Zum Gegenvorschlag

- Aktualisierung der Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Kanton Appenzell Ausserrhoden und Beantwortung der Frage, ob diese tatsächlich ausgereizt ist und damit als Alternative wegfällt
- Aufzeigen möglicher Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identitätsbildungen in der fusionierten Gemeinde
- Diskussion darüber, ob neben den geplanten begrenzten Ausgleichszahlungen weitere kantonale (finanzielle) Fusionsanreize möglich wären
- Grobe Finanz- bzw. Investitionsplanung gestützt auf die kommunalen Aufgaben- und Finanzpläne
- Eckpfeiler eines Kommunikations- und Mitwirkungskonzepts
- Eckpfeiler eines Zeit- und Massnahmenplans

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Zur Initiative

- Aussagen darüber, ob bzw. welche kantonalen Fördermittel bzw. Fusionsanreize angedacht sind
- Auseinandersetzung mit der Thematik der «Förderräume», wie es andere Kantone auch getan haben, um die Perimeterbildung auch in freiwilligen Prozessen zu kanalisieren

Die Ausführungsbestimmungen werden sinnvollerweise erst erstellt, wenn der politische Entscheid definitiv ist. Dazu gehört beispielsweise ein detaillierter «Zeit- und Massnahmenplan» oder auch eine «Projektorganisation» wie er im Glarner Gemeindestrukturreform zur Anwendung gelangte.

Das vorliegende Gutachten gibt die persönliche Meinung des Unterzeichnenden wieder.

Chur, 21. Januar 2022

Fachhochschule Graubünden
Zentrum für Verwaltungsmanagement

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ursin Fetz', written over a rectangular stamp or box.

Ursin Fetz

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Anhang

Projektorganisation Gemeindestrukturreform GL 2011 (Stand 08.03.2007)

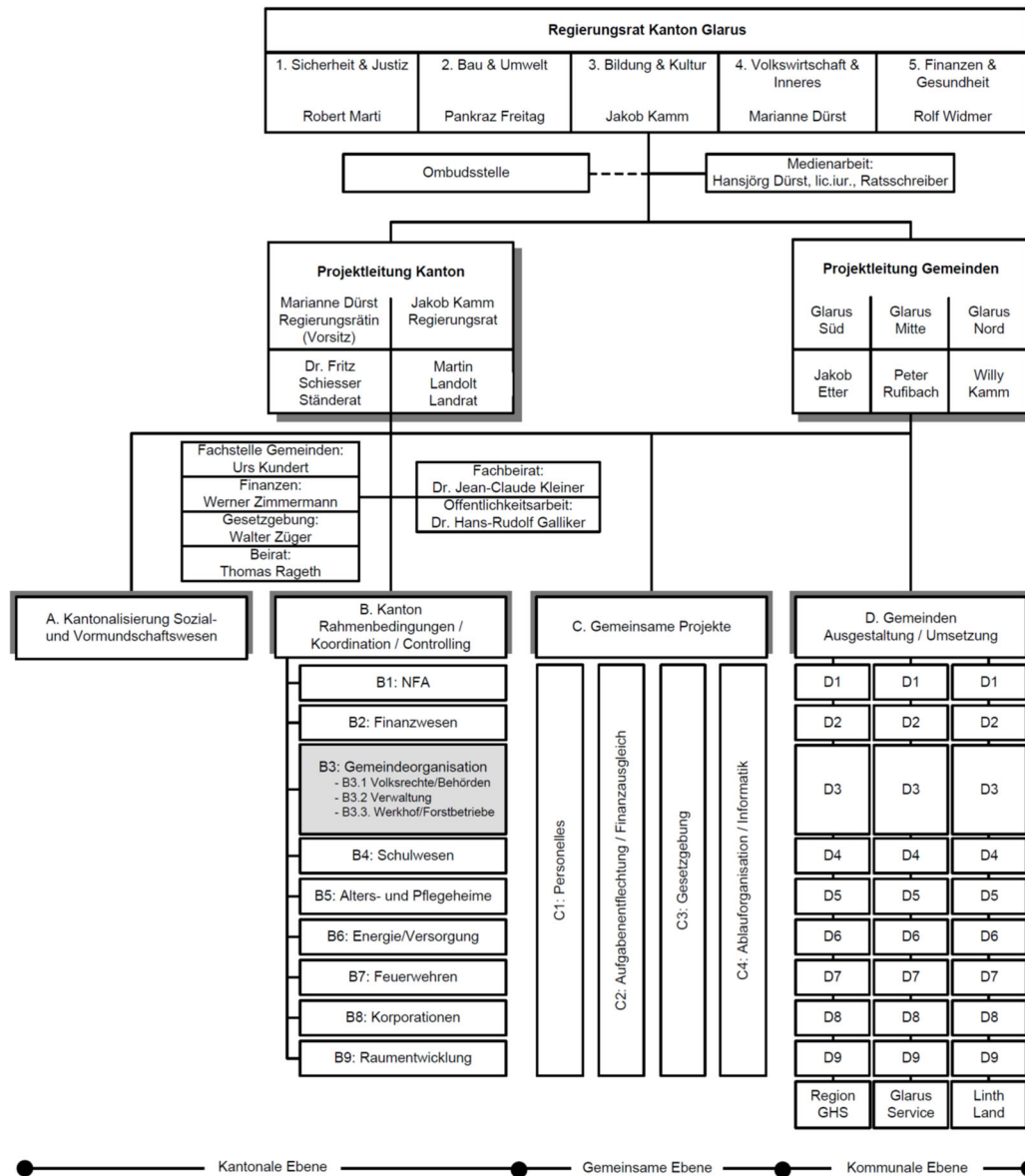


Abbildung 2: Projektorganisation Gemeindestrukturreform «GL 2011»

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Zeit- und Massnahmenplan im Überblick (Verabschiedet durch den Regierungsrat am 5. Juli 2007)

Kategorie	Masse	2007												2008												2009												2010																																																																							
		Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Ok	Nov	Dez	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Ok	Nov	Dez	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Ok	Nov	Dez	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Ok	Nov	Dez																																																												
Finanzwesen	B2	Workshop B2 (Finanzhaushaltgesetz, Gemeindehaushaltgesetz, Gemeindehaushaltverordn.)												Prüf. PL Kl. Aufarbeitung für Regierungsrat												3.5. LG Gemeindegroßgruppen D2 2007 - 2010: Ausgliederung/Strategie Vertrag-/Bank- u. Versicherungswesen, Reglemente/Tarife Administrative Vorbereitungen Buchhaltungen												Einrichtung Finanz-u-Rechnungswes. Erstellung Budget/Plfan Vor-bereitungen Konsolidierung Buchhaltungen																																																																							
		Wissens-aufbau HRM2												Workshop B2 (Handbuch HRM2) Einführung HRM2 per 1.1.2011 Musterkontingent / Standards von Modell Verband übernehmen												Workshop B2 (Handbuch HRM2) Auswirkungen Gesetzgebung einarbeiten (Modalitäten)												Prüf. PL Kl. Genehm. Handbuch durch RR Druck u. Auslieferung Handbuch Information/Schulung HRM2																																																																							
Volksrechte/Behörden	B3.1	Workshop B3.1 Anpassung GG inkl. Schulwesen / Erstellung Muster-GO												Prüf. PL Kl. RR LR Kom LR												4.5. LG Ausarbeitung Gemeindeordnung / Personalreglement in den Gemeinden												Prüfung GO durch Kanton Abstimmung Gde-Ordnung u. Personal-Regl. in Gemeinden Wahl der neuen Behörden Wahl des Gemeinde-Kaders Wahl der Mitarbeitenden																																																																							
		Workshop B3.2 (Aufgabentflechtung Service Public)												Prüf. PL Kl. RR LR Kom LR												3.5. LG												Bereitstellung räumliche/technische Infrastruktur Wahl Behörden und Wahl Personal																																																																							
Verwaltung	B3.2	Workshop B3.2 (Musterwaltungsorganisation, Ausgestaltung personell-räumlich-technisch, Stellenbeschreibung, Schnittstellen usw.)												Prüf. PL Kl. Kenntnis-nahme RR												Erarbeitung Verwaltungsorganisation durch die Gemeinden (D3.2)												Info PL Kl. z.K an RR																																																																							
		Workshop B3.3 (Aufgabentflechtung Strassen, Verkehr, Forst)												Prüf. PL Kl. RR LR Kom LR												3.5. LG												Bereitstellung räumliche/technische Infrastruktur Wahl Behörden und Wahl Personal																																																																							
Werkhof/Forstbetriebe	B3.3	Workshop B3.3 (Musterwerkorganisation, Ausgestaltung personell-räumlich-technisch, Stellenbeschreibung, Schnittstellen usw.)												Prüf. PL Kl. Kenntnis-nahme RR												Erarbeitung Organisation Werkhof/Forst durch die Gemeinden (D3.3)												Info PL Kl. z.K an RR																																																																							
		Vorbereitung Workshops B4												Prüf. PL Kl. Bildungsgesetz in RR Vernehm-lassung bei Gde, Parteien												Ber. Vorf RR LR Kom LR												3.5. LG Organisation, Angebote, Standorte, Reglement usw d. Gemeinden (D4)												Prüf. d. Kl. Vorbereitung Schulbetrieb Schuljahr 2010/2011 durch die neu gewählte Behörde und das Schulpersonal Start Schuljahr 2010/2011 in den neuen Strukturen																																																											
Schulwesen	B4	Workshop B4 (Schulangebot u. Dienste, Behörden und Schulleitung, Strukturfragen, Finanzen, Musterschulreglement, Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen, Input Eckpunkte in B3.1)												Prüf. PL Kl. Bildungsgesetz in RR Vernehm-lassung bei Gde, Parteien												Ber. Vorf RR LR Kom LR												3.5. LG Organisation, Angebote, Standorte, Reglement usw d. Gemeinden (D4)												Prüf. d. Kl. Vorbereitung Schulbetrieb Schuljahr 2010/2011 durch die neu gewählte Behörde und das Schulpersonal Start Schuljahr 2010/2011 in den neuen Strukturen																																																											
Alters-/Pflegeheime	B5	Vorbereitung Workshops B5												Prüf. PL Kl. Kenntnis-nahme durch RR												Umsetzung durch die Gemeinden (D5) gemäss Konzept Wahl Behörden und Wahl Personal Okt. 2009 - Juni 2010 gem. Projekt 3.1																																																																																			
Energie/Versorgung	B6	Vorbereitung Workshops B6												Prüf. PL Kl. Kenntnis-nahme durch RR												Umsetzung durch die Gemeinden (D6) gemäss Konzept / Wahl Behörden und Wahl Personal Okt. 2009 - Juni 2010 gem. Projekt 3.1																																																																																			
Feuerwehren	B7	Feuerwehr Futura -->												Prüf. PL Kl. Festlegung Struktur/Organisation/Standortkonzept Konzeption Infrastruktur - Erstellung Musterfeuerwehrreglement												Umsetzung durch Gemeinde (D7) gem. Konzept: Ausgestaltung Gemeindefeuerwehren / Konstituierung Feuerwehrkommission / Wahl Kader und Corps																																																																																			
Korporationen	B8	Die Zuständigkeiten für Gewässerunterhalt und die Versicherungen werden im neuen Wassergesetz neu geregelt. Die Landsgemeinde 2008 wird darüber befinden. Dies wird Auswirkungen auf die Bach- und Runsenkorporationen haben. Die Projektarbeit ist deshalb erst nach der Landsgemeinde 2008 aufzunehmen.												4.5. LG																																																																																															
Raumentwicklung	B9	Eine Spurguppe unter der Leitung von Thomas Stauffacher, Leiter Hauptabteilung Hochbau bereitet das Teilprojekt vor (Federführung Department Bau und Umwelt)												Projektplan / Konzept "Raumentwicklung"																																																																																															
Personelles	C1	Workshop C1 "Definition soziale Grundsätze"												Prüf. PL Kl. RR												Workshop C1 "Musterpersonalordnung/ Übergangsbestimmungen" (Anstellungsbedingungen, Sozial-leistungen, Frühpensionierung, usw.)												Prüf. PL Kl. u. PL Gde RR												Ausgestaltung Personalreglement / Übergangsbestimmungen durch Projektgruppen D3												Abstimmung Personalregl./ Übergangsbestimmungen Wahlverfahren Behörden und Personal gem. Projekt 3.1																																															
Finanzausgleich	C2																									Workshop C2: Einführung neuer Finanzausgleich Kl/Gde per 1.1.2011 (2.5.2009.LG-Entscheid Aufgabentflechtung)												Entwurf Ver-nlass Vernehm-lassung RR LR Kom LR												2.5. LG																																																											
Ablauforg./Informatik	C4	Kick-Off 28. März 2007 / Erstellung Prozessmodell / Prüfung Datenschutzgesetz												Erstellung der Ausschreibungsunterlagen												Ausschreibung Software / ev. LG 3.5.3009 Anpassung Datenschutzgesetz												Ausschreibung Hardware Definition der Standards, Vorbereitung Datenmigration												01.12.2009 Behörden-reglemente abgestimmt mit Alvaro Kri												1.1.2010 Infrastruktur und System bereit Migration der Systeme (ca 50 parallel) / Schulung und Ausbildung / Vorbereitung Volkszählung (registerbasierend) Produktivstart 1. Januar 2011												BUP-Bereitungen																																			
Meilensteine		Bildung drei Namen u. Wappen Kommissionen												Kick-Off Namen und Wappen												Klärung Einheitlichkeit Namen und Wappen unter den 3 Gemeinden												LG 4.5.2008: "Regelung Wahl-Abstimmungs-verfahren bis 2010 -Verlängerung Amtszeit Behörden bis 31.12.10"												Vorprüfung Namen Wappen durch RR und Bundesbern												Abstimmung Gde-Ordnung, Namen und Wappen, Personal-u.Gebühren-Regl. in Gden												Austragung Wahlkampf Behörden Wahl der neuen Behörden 1.1. Amtsantritt neue Gde-behörde Ev. Wahl Gemeinde-Parlamente												Orientier. Verfahren / Pers.Regl. Ausschreib. Verwaltungs-Stellen Wahl des Gemeinde-Kaders Wahl der Mitarbeitenden												Abschimm. Budget, Fplan, Gemeindesteuer%											

Abbildung 3: Zeit- und Massnahmenplan «GL 2011»

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Kanton Glarus, Gemeindestrukturreform

Projektplan Gemeindestrukturreform-Überblick GL 2011 (Stand 16.08.2007)

Meilensteine	Pr.-No.	Status	2006				2007				2008				2009				2010				2011	
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4		
1. Projektorganisation				■	■																			
2. Kick-off				■	■																			
3. Aufgabenentflechtung	C2	●		■	■	■	■	■																
4. Sozialwesen/Vorm.	A	●		■	■	■	■	■	■															
5. Volksrechte/Behörden	B3.1	●				■	■	■	■															
6. Gem'verwaltung	B3.2	●							■	■	■	■												
7. Werkhof/Forstbetriebe	B3.3	●							■	■	■	■	■											
8. Wahl Gem'Behörden																	■							
9. Ausschreibung Kader																		■						
10. Wahl Kader																			■					
11. Ausschreibung MA																				■				
12. Wahl Mitarbeitende																					■			
13. Schulwesen	B4	●					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
14. Alters-/Pflegeheime	B5	●					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
15. Energie/Versorgung	B6	●					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
16. Feuerwehren	B7									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
17. Korporationen	B8											■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
18. Raumentwicklung	B9								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
19. Personelles	C1	●				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
20. Finanzwesen	B2	●					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
21. Ablauforg./Informatik	C4	●				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
22. Vorbereitung GI 2011																				■	■	■	■	■
23. Gesetzgebung/Recht	C3		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
24. Einführung GI 2011																								■

Abbildung 4: Projektplan «GL 2011»

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

Literaturverzeichnis

- Derungs, C. & Fetz, U. (2018, 8. März). *Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li*.
<https://www.stiftungzukunft.li/publikationen/effizienzpotenzial-der-gemeinden-aufgabenerfuellung-im-spannungsfeld-zwischen-autonomie-und-fusion>
- Derungs, C. & Fetz, U. (2020): Gemeindefusionen in der Schweiz. Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 108–128. <https://doi.org/10.5334/ssas.131>
- Derungs, C., Müller, A. & Wellinger, D. (2021a). *Studie PoliWork – Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und politischen Milizämtern*. <https://poliwork.fhgr.ch/#Anker4>
- Derungs, C., Müller, A. & Wellinger, D. (2021b). *Studie VoloWork – Unternehmen und ihr Engagement für die Freiwilligenarbeit in der Schweiz*. <https://poliwork.fhgr.ch/#Anker4>
- Fetz, U. (2009). *Gemeindefusion. Unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*. Schulthess.
- Fetz, U. (2020). *Bündner Gemeinderecht*. Schulthess.
- Fetz, U. & Bühler, D. (2005). *Leitfaden für Gemeindefusionen*. HTW Chur Verlag.
- Fetz, U. & Derungs, C. (2016, 26. Januar). *Fusions-Check: Gemeinden des Kantons Glarus – Präsentation der Ergebnisse (Auszug)*.
https://www.gl.ch/public/upload/assets/4223/2016_01_27_Fusions-Check_Glarus_Praesentation_Auszug.pdf?fp=1533918373072
- Forowicz, M. (2015). Zuckerbrot in der Hand – Peitsche im Schrank: Anreize und Zwang zu Gemeindefusionen im kantonalen Verfassungsrecht. In: D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen* (S. 115–132). Schulthess.
- Fuchs, R. (2016, 11. November). Für ein Wir-Gefühl braucht es Zeit. *St.Galler Tagblatt*. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/appenzellerland/fuer-ein-wir-gefuehl-braucht-es-zeit-ld.611915>
- Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden (2021, 24. September). *Starke Ausserrhoder Gemeinden – Initiative und Gegenvorschlag der Regierung. Empfehlung der Gemeindepräsidentenkonferenz*. Begleitschreiben.
- Glarner Gemeinden (2016, 26. Januar). *Fusions-Check zeigt insgesamt positive Entwicklung der drei Glarner Gemeinden seit Fusion (Medienmitteilung)*. http://www.gl.ch/public/upload/assets/3687/2016_01_26_Medienmitteilung_Gemeinen_Fusions-Check.pdf?fp=1533915890926
- Häfelin, U., Haller, W., Keller, H. & Thurnheer, D. (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (10. Aufl.). Schulthess.
- Hofmann, R. & Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2), 128–156. <http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12354>
- Jones, P. & Soguel, N. (2010). Fiscal Federalism at the Ballot Box: The Relevance of Expressive Voting. *Review of Law and Economics*, 6(3), 469–485. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1536>
- Kanton Glarus (2006). *Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2006*. https://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/default/files/archiv/2006/pdf/mem_2006.pdf
- Käppeli, S. (2021). Anerkannte Ortsvereine stärken das Gemeindeleben. *Die Schweizer Gemeinde*, 2021(6), 42–43.
- Kommission Inneres und Sicherheit des Kantonsrats Appenzell Ausserrhoden (2021, 24. November). *0200.493 Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung. 2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021*. <https://www.ar.ch/kantonsrat/geschaeftsuche/detail/#business=8ad4536b03e3486bb8a97ca411e9df48>
- Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen» (2014, 11. Juni). *Optimierung Gemeindestrukturen – Schlussbericht der vom Regierungsrat eingesetzten Kommission*. <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-inneres-und-sicherheit/departementssekretariat/projekt-optimierung-gemeindestrukturen/>
- Kushner, J. & Siegel, D. (2003). Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities. *Canadian Journal of Regional Science*, 26(1), 49–59.

Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 Autor: Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden

- Kushner, J. & Siegel, D. (2005). Citizens Satisfaction with Municipal Amalgamations. *Canadian Public Administration*, 48(1), 73–95.
<https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2005.tb01599.x>
- Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament – Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Cahier de l'IDHEAP 292. https://serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_94F54077BB3B
- Meli, M. & Deichler, P. (2021). *Umgang mit dem Antrag RR zur Initiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» – ein fachlicher Diskussionsbeitrag*. BDO AG.
- Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden (2021, 11. Mai). *0200.493 Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung. 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021*. <https://www.ar.ch/kantonsrat/geschaefftssuche/detail/#business=8ad4536b03e3486bb8a97ca411e9df48>
- Regierungsrat des Kantons Glarus (2005, 20. September). *Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus. Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat*. https://www.gl.ch/public/upload/assets/1114/Gemeindestrukturreform_Landratsvorlage.pdf
- Regierungsrat des Kantons Glarus (2011, 22. Februar). *Schlussbericht über die Umsetzung der Gemeindestrukturreform «GL 2011»*. https://www.gl.ch/public/upload/assets/2052/Schlussbericht_ueber_die_Umsetzung_der_Gemeindestrukturreform_GL2011.pdf?fp=1
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2010, 26. Oktober). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 8/2010–2011. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform*. https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_2010_2011/Bot_08_Web.pdf
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2013, 20. August). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 7/2013–2014. Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform)*. https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20132014/Bot_07_2014_Web.pdf
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2018, 21. August). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 8/2018–2019. Gemeindestrukturbericht*. https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20182019/Bot_08_2019_web.pdf
- Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/irrgarten-finanzausgleich/>
- Schaub, M. (2007). Verfassungsrechtliche Aspekte der Glarner Gemeindefusion. *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*, 2007(10), 1299–1307.
- Soguel, N. & Silberstein, J. (2015). Welfare Loss with Municipal Amalgamations and the Willingness-to-Pay for the Municipality Name. *Local Government Studies*, 41(6), 977–996. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1061507>
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2013). Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz. *VM Verwaltung & Management*, 19(3), 144–149. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-3-144>
- Steiner, R., Kaiser, C. & Kettiger, D. (2012). *Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen*. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-inneres-und-sicherheit/departementssekretariat/projekt-optimierung-gemeindestrukturen/>
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden – Ergebnisse des nationalen Gemeindefusionenmonitorings 2017*. Somedia. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/22601>
- Steiner, R. & Reist, P. (2008). Gemeindefusionen liegen bei Kantonen im Trend. *Die Schweizer Gemeinde*, 2008(11), 10–11.
- Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) (2021). *Leitfaden für Gemeindefusionen im Kanton Thurgau*. <https://www.vtg.ch/nachrichten/leitfaden-fuer-gemeindefusionen>