



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. Januar 2023

0200.493

Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“; 3. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage	3
B. Erwägungen	3
1. Fachlicher Diskussionsbeitrag der BDO vom 23. September 2021: Fragen	3
2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021: Fragen	4
2.1 Anliegen der Kommission.....	4
2.2 Stellungnahme des Regierungsrates	4
a) Organisation der Volksschule	4
b) Vor- und Nachteile von Gemeindeparlamenten	5
c) Zukünftige Rolle der Gemeindepräsidienkonferenz	6
3. Stellungnahme der Fachhochschule Graubünden vom 21. Januar 2022: Fragen	7
3.1 Fazit.....	7
3.2 Stellungnahme des Regierungsrates	8
a) Aktualisierung der Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	8
- Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission im Tätigkeitsbericht 2021	8
- Ausreizung der interkommunalen Zusammenarbeit	10



- Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse.....	11
b) Mögliche Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identitätsbildungen in der fusionierten Gemeinde.....	11
c) Finanzausgleich und kantonale (finanzielle) Fusionsanreize.....	13
- Finanzausgleich.....	13
- Kantonale (finanzielle) Fusionsanreize.....	13
d) Grobe Finanz- bzw. Investitionsplanung gestützt auf die kommunalen Aufgaben- und Finanzpläne.....	14
e) Eckpfeiler eines Zeit- und Massnahmenplans bzw. eines Kommunikations- und Mitwirkungskonzepts.....	15
- Bei kantonalen Gebietsreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates.....	15
- Bei freiwilligen Gemeindefusionen im Sinne der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“.....	15
f) Auseinandersetzung mit der Thematik der „Förderräume“.....	16
4. Fragen aus der 2. Lesung im Kantonsrat vom 21. Februar 2022.....	17
5. Volksdiskussion (25. Februar bis 25. März 2022).....	20
6. Gegenvorschlag des Regierungsrates.....	20
6.1 Bisheriger Gegenvorschlag.....	20
6.2 Varianten für Gemeindezusammenschlüsse.....	20
6.3 Erläuterungen zum unterbreiteten Beschluss.....	28
6.4 Zeitplan und Inkrafttreten.....	30
C. Auswirkungen.....	30
1. Finanziell.....	30
2. Personell.....	30
3. Organisatorisch.....	30
D. Finanzierung.....	30
E. Weiteres Vorgehen.....	31
1. Abstimmung über Initiative, Hauptvorlage und Eventualvorlage.....	31
2. Umsetzung der Gemeindestrukturreform.....	31
F. Antrag.....	32



A. Ausgangslage

1. Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ ein. Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung,
 - wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden,
 - wonach bestimmt wird, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und unterstützt und das Gesetz das Nähere regelt und
 - wonach der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes.
2. Anlässlich der 1. Lesung vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig. Er wies sie an den Regierungsrat zurück mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten (Amtsblatt 2019, S. 264).
3. Anlässlich der 2. Lesung vom 21. Februar 2022 behandelte der Kantonsrat den Gegenvorschlag des Regierungsrates. Er stimmte dem um einen Eventualantrag erweiterten Gegenvorschlag des Regierungsrates in 1. Lesung mit 47:6 Stimmen bei 1 Enthaltung zu und unterstellte die Volksinitiative und den Gegenvorschlag bis am 25. März 2022 der Volksdiskussion (Amtsblatt vom 25. Februar 2022).

B. Erwägungen

1. Fachlicher Diskussionsbeitrag der BDO vom 23. September 2021: Fragen

Die Gemeindepräsidienkonferenz (GdePK) nahm mit Schreiben vom 24. September 2021 (eingegangen am 2. November 2021) an den Regierungsrat Bezug auf den Gegenvorschlag und teilte mit, dass sie mit externer Unterstützung durch die BDO die massgeblichen und vorgängig zu beantwortenden Fragestellungen habe aufarbeiten lassen. Sie unterbreitete dem Regierungsrat einen fachlichen Diskussionsbeitrag der BDO vom 23. September 2021 zum Umgang mit dem Antrag des Regierungsrates zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“.

Der Regierungsrat hat zu diesem Diskussionsbeitrag eine externe Stellungnahme von Prof. Dr. Ursin Fetz, Fachhochschule Graubünden, Zentrum für Verwaltungsmanagement, in Auftrag, gegeben. Die Stellungnahme wurde mit Datum vom 26. Januar 2022 eingereicht.

Die GdePK hat den Fachbericht der BDO am 13. Januar 2022 allen Kantonsrätinnen und Kantonsräten zugestellt mit folgender Empfehlung: Rückweisung des Kantonsratsgeschäfts Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden, 2. Lesung", an den Regierungsrat, mit dem Auftrag der Erstellung eines umfassenden Planungsberichts.

Zu vielen aufgeworfenen Fragen im Diskussionsbeitrag der BDO liegen im Gutachten der Fachhochschule Graubünden Vorschläge vor. Auf die zahlreichen Fragen wird daher nicht im Einzelnen eingegangen. Es ist



diesbezüglich vielmehr auf das Gutachten zu verweisen. Die Empfehlungen im Gutachten werden aufgenommen (siehe Ziff. 3.2 nachstehend).

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021: Fragen

2.1 Anliegen der Kommission

Die Kommission Inneres und Sicherheit fordert den Regierungsrat auf, im Hinblick auf die nächste Lesung weitere Angaben zu einer möglichen Ausgestaltung der neuen Gemeinden zu machen. Dies könne modellhaft geschehen, in dem er die Handlungsspielräume bei gewissen Themen aufzeigt.

Die Kommission wünscht vor allem eine Stellungnahme zu den Bereichen

- a) Organisation der Volksschule,
- b) Vor- und Nachteile von Gemeindeparlamenten und
- c) zukünftige Rolle der GdePK.

Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat ausdrücklich, der Frage nach möglicher regionaler und überkantonaler Zusammenarbeit wie z.B. im Bereich der Schule, der Feuerwehr und Zweckverbänden im weiteren Gesetzgebungsprozess hohe Beachtung zu schenken.

2.2 Stellungnahme des Regierungsrates

a) Organisation der Volksschule

Die Verantwortlichkeit zur Organisation des Schulangebots liegt bei den Schulträgern und somit bei den „neuen“ Gemeinden. Weniger Gemeinden bedeuten voraussichtlich weniger Behördenmitglieder im Bereich „Schule“ und weniger Mitarbeitende in Klein- und Teilzeitpensen im Verwaltungsbereich „Schule“. Eine Reduktion der Anzahl Gemeinden hat nicht ohne weiteres einen Einfluss auf die Anzahl der Schulstandorte, d.h. die Schulstandorte könnten dieselben sein. Eine Reduktion würde dann erfolgen, wenn eine „neue Gemeinde“ Schulen zusammenlegt. Die Zuständigkeit liegt bei den „neuen“ Gemeinden; diese befinden über die Standortangebote.

Die finanziellen Auswirkungen sind wegen der Ungewissheit, wie die „neuen“ Schulträger die Schulangebote organisieren werden, schwierig einzuschätzen. Ohne Reduktion der Schulstandorte bleibt die Organisation mehr oder weniger dieselbe. Dasselbe gilt für die finanziellen Aufwendungen. Bei einer Reduktion der Anzahl der Schulstandorte hängen die finanziellen Auswirkungen von der Verfügbarkeit geeigneter Gebäude, von zusätzlichen Transportkosten und von der Nutzung der Synergien in den Personalressourcen ab. Wenn beispielsweise Schulleitungen zusammengelegt würden, wären dadurch finanzielle Einsparungen zu erwarten.

Als positive und negative Aspekte bei Gemeindezusammenlegungen mit Blick auf die Volksschule sind folgende zu nennen:

Positive Aspekte:

- Breites Angebot an Lernsettings wäre für alle Schulen möglich;
- Reduktion der Anzahl Behördenmitglieder im Bereich der Schulen;
- Nutzung von Synergien (personell, Angebot, Gebäudenutzung);



- Personelle Führung ist bei kleineren Schulen mit einem eher hohen Anteil an Anstellungen mit kleinem Beschäftigungsgrad aufwändiger;
- Geringere Anfälligkeit auf personelle Veränderungen;
- Erhöhung der Chancengerechtigkeit (regional abgestimmtes Angebot) und Integrationsbestrebung;
- Höhere Standardisierung im Angebot, aber auch allenfalls Erhöhung von fakultativen Angeboten (Wahlfächer, Lern- und Hausaufgabenbetreuung, Schulprojekte) oder Anbieten von Spezialfächern für einen kleinen Kreis von Teilnehmenden;
- Einheitlichere Weiterentwicklung.

Negative Aspekte (bei Zusammenlegung von Standorten):

- Anfänglicher Verlust der identitätsbildenden Schule vor Ort (Treffpunkt, Identifizierung mit Dorf);
- Emotionale Diskussionen, Opposition der Bevölkerung;
- Längere Transportwege und folglich vermutlich höhere Transportkosten für Gemeinden.

b) 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)“ (Ursin Fetz, Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden vom 21. Januar 2022, S. 36, Frage Nr. 24).

„Vorstösse zur Einführung eines Gemeindeparlaments gab es vor allem in denjenigen Kantonen, in denen die Versammlungsgemeinden sehr gross sind (ZH, AG, ZG) oder das Parlamentssystem generell eine grössere Verbreitung kennt (FR, JU, VS, BE). Demgegenüber hat aber auch eine Reihe von Gemeinden das Gemeindeparlament abgeschafft und die Gemeindeversammlung eingeführt. (...)

Vorstösse zu einem Systemwechsel sind auch nicht immer erfolgreich. Erfolgreiche Versuche ein Parlament einzuführen gab es z. B. in Thalwil ZH (2007), Ittigen BE (2011), Birsfelden BL (2011), Ebikon LU (2014), Kerzers FR (2015), Rapperswil-Jona (2015), Muttenz BL (2018, fünfter Anlauf) und Solothurn (2019) – erfolglose Versuche ein bestehendes Parlament abzuschaffen in Klosters-Serneus (2018) oder in den Zürcher Gemeinden Opfikon-Glattbrugg (1982), Bülach (2003) und Schlieren (2003). Dass sich nur ein kleiner Teil der Gemeinden mit einem Systemwechsel befasst, hängt vor allem mit der Kleinheit der meisten Schweizer Gemeinden zusammen. Insgesamt besteht aber zurzeit auch in den grösseren Gemeinden – vor allem in der Deutschschweiz – kein eindeutiger Reformtrend in Richtung Gemeindeparlament. Dies mag mitunter damit zusammenhängen, dass kaum systematisch nachgewiesen werden kann, dass die Gemeinden mit einem Parlament besser fahren als mit einem Versammlungssystem. Häufig wird geltend gemacht, dass ein Parlamentsbetrieb einerseits höhere Kosten verursacht und eine unnötige Politisierung der Lokalpolitik mit sich bringt, andererseits aber auch die Herausbildung von Lokalparteien fördert. In grösseren, bevölkerungsmässig homogenen Gemeinden, in denen ein gewisses Interesse an der Lokalpolitik vorhanden ist, kann ein Versammlungssystem durchaus bestens funktionieren. Werden die Gemeinden heterogener, bestehend aus Bevölkerungsgruppen mit teilweise sehr unterschiedlichen politischen Interessen und ist die Bereitschaft der Stimmbürgerschaft, sich



an der Gemeindeversammlung zu beteiligen, gering, so ermöglicht ein Parlament eine transparentere und vor allem auch repräsentativere Form der politischen Entscheidungsfindung. Die Voraussetzungen in diesem Fall sind allerdings aktive und funktionierende lokale Parteien“ (Andreas Ladner / Alexander Haus, Gemeindeparlamente in der Schweiz – Verbreitung, Herausforderung und Reformansätze, in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, April 2019, S. 3 ff., 11).

Aufschlussreich ist beispielsweise die Entwicklung im Kanton Glarus. Mit der Gemeindestrukturreform hatten die drei neuen Gemeinden „die Wahl zwischen der Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung einerseits oder derjenigen mit Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament andererseits. Mit der gewählten Wahlmöglichkeit wurde den Gemeinden ein beschränktes Mass an Autonomie zugestanden. Im Ergebnis führte dies dazu, dass sich die neuen Glarner Gemeinden für unterschiedliche Gemeindeorganisationen entschieden: Während Glarus Nord ein Gemeindeparlament einführte, verzichteten die beiden anderen Gemeinden auf die Schaffung eines solchen“ (Romana Kronenberg, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, Zürich/Basel/Genf 2011, Rz. 782). Am 19. Juni 2015 beschloss die Gemeindeversammlung der Gemeinde Glarus Nord, das Gemeindeparlament per 1. Juli 2016 abzuschaffen und die Gemeindeordnung entsprechend anzupassen.

In den Kantonen Thurgau, St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden bestehen in acht Gemeinden Parlamente: Frauenfeld, Kreuzlingen, Weinfelden, Arbon, Wil, Gossau, St. Gallen und Herisau (vgl. Wie sich die Parlamente unterscheiden, Appenzeller Tagblatt vom 25. Oktober 2022, S. 25). Eine Übersicht über die ganze Schweiz findet sich in der aktuellen Literatur (Andreas Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktionen in den Schweizer Gemeinden, Lausanne 2016, S. 59 ff.; Michael Strebelt, Das schweizerische Parlamentslexikon, Basel 2023, insb. Zusammenfassung S. 80 ff.).

Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Möglichkeit der Einführung eines Gemeindeparlaments in Art. 102 der Kantonsverfassung vorgesehen. Art. 13 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11) wiederholt diese Regelung nochmals. Sodann regelt Art. 16 des Gemeindegesetzes diejenigen Befugnisse, die den Stimmberechtigten in jedem Fall vorbehalten bleiben und die nicht einem Gemeindeparlament übertragen werden können. Der Kanton schreibt den Gemeinden nicht vor, dass oder unter welchen Voraussetzungen sie ein Gemeindeparlament einzuführen haben. Die Einführung eines Parlaments liegt in der alleinigen Kompetenz der Gemeinden. Sie entscheiden darüber und sie erlassen die erforderlichen rechtlichen Bestimmungen. An dieser Ausgangslage möchte der Regierungsrat auch in einer allfällig neuen Gemeindestruktur festhalten. Der Entscheid, ob ein Gemeindeparlament eingeführt wird, soll den Gemeinden überlassen bleiben.

c) Zukünftige Rolle der GdePK

Mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt und Graubünden bestehen in allen Kantonen Gemeindeorganisationen in Form von Verbänden oder GdePK (<https://www.chgemeinden.ch/de/ueber-uns/kantonale-organisationen/index.php>).

Die GdePK im Kanton Appenzell Ausserrhoden dürfte auch nach einer Reduktion der Anzahl der Gemeinden ähnliche Aufgaben wie heute übernehmen. Ihre politische Bedeutung würde zunehmen (siehe Ursin Fetzi, Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der GdePK Appenzell Ausserrhoden vom 21. Januar 2022, S. 36, Frage Nr. 25).



Die Organisation der GdePK ist Sache der Gemeinden und wird auch künftig in der alleinigen Kompetenz der Gemeinden bleiben.

3. Stellungnahme der Fachhochschule Graubünden vom 21. Januar 2022: Fragen

3.1 Fazit

Der externe Gutachter kommt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen zu folgendem Fazit (Ursin Fetz, Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden vom 21. Januar 2022, S. 37, Ziff. 7):

„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 berechtigte, 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.“

Der Gutachter empfiehlt, 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.

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.“

3.2 Stellungnahme des Regierungsrates

a) Aktualisierung der Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

- Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission im Tätigkeitsbericht 2021

Im Tätigkeitsbericht 2021 empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates eine Zusammenstellung aller Zweckverbände und deren Statuten und die Zusammenstellung aller vertraglichen Zusammenschlüsse (Tätigkeitsbericht 2021: S. 34).

Das Departement Inneres und Sicherheit gelangte am 31. März 2022 mit einer Umfrage an die Gemeindekanzleien, um die Anzahl und Art der Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu erheben.

Mit der Umfrage wurde sodann die Absicht verfolgt, eine Bestandesaufnahme von allen öffentlichrechtlichen Körperschaften i.S.v. Art. 25 ff. EG zum ZGB in den Gemeinden erhalten. Die Wahrnehmung von Aufgaben durch öffentlichrechtliche Körperschaften stellt bereits eine Übertragung bzw. Überlassung von Aufgaben dar.

Die Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlichen Körperschaften i.S.v. Art. 25 ff. EG zum ZGB und Zweckverbänden ist nicht immer klar. Zudem werden zahlreiche Aufgaben des Gemeinwohls von solchen öffentlichrechtlichen Körperschaften wahrgenommen. Und es ist nicht immer klar, wann eine Übertragung i.S.v. Art. 30 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes vorliegt.

Das Departement Inneres und Sicherheit verfügt über eine Übersicht der öffentlichrechtlichen Körperschaften. Die Übersicht wurde – soweit möglich – anhand von Regierungsprotokollen und des kantonalen Amtsblattes



erstellt. Dies mit Blick darauf, dass die Entstehung solcher Körperschaften der Anerkennung durch den Kantonsrat (Art. 25 EG zum ZGB) bzw. der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 32 Gemeindegesetz) bedarf. Sodann bedarf die Auflösung öffentlichrechtlicher Körperschaften i.S.v. Art. 25 ff. EG zum ZGB der Bewilligung des Regierungsrates (Art. 32 EG zum ZGB).

Die Übersicht dürfte indessen nicht vollumfänglich auf dem aktuellen Stand sein. Einerseits wurde festgestellt, dass einzelne öffentlichrechtliche Körperschaften i.S.v. Art. 25 ff. EG zum ZGB ohne Mitwirkung des Regierungsrates aufgelöst wurden. Andererseits gilt für die Auflösung von Zweckverbänden dieses Bewilligungserfordernis nicht.

Die GdePK stellte sich in der Folge auf den Standpunkt, dass eine einfache Liste mit den interkommunalen Kooperationen bis Ende August 2022 je Gemeinde zuhanden des Departements Inneres und Sicherheit erstellt werden könnte und genügen müsse. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die weitreichende Lieferung von Verträgen und Dokumenten in den Autonomiebereich der Gemeinden eingreife. Das akribische Ausfüllen der diversen Listen und das Zusammenstellen von Unterlagen übersteige sodann die aktuelle Kapazität der Gemeinden, zumal diese Informationen auch nicht einfach so bei den Gemeinden vorlägen.

Das Departement Inneres und Sicherheit sagte in der Folge zu, die Frist zu verlängern (bis Ende August 2022) und sich mit einer Liste der Verträge zur interkommunalen Zusammenarbeit zu begnügen.

Die Intervention der GdePK hatte zur Folge, dass keine Rückmeldungen zu den öffentlichrechtlichen Körperschaften i.S.v. Art. 25 ff. EG zum ZGB eingingen. Ferner reichten die Gemeindekanzleien teilweise Übersichtslisten allein und teilweise Listen zusammen mit den vorliegenden Verträgen und Körperschaftsstatuten ein. Ferner sind die eingereichten Listen teilweise unterschiedlich und teilweise unterschiedlich ausgefüllt. Bis Ende August 2022 lagen sodann erst die Rückmeldungen von der Hälfte der Gemeinden vor. Anfangs Dezember 2022 fehlte immer noch die Rückmeldung einer Gemeinde.

Das Departement Inneres und Sicherheit ging davon aus, dass den Gemeinden die entsprechenden Informationen bereits in geeigneter Form vorliegen und sich daher der Aufwand in Grenzen hält. Die Rückmeldungen zeigten, dass dies nicht zutrifft. Aufgrund der eingereichten und unterschiedlichen Unterlagen erweist sich das Erstellen einer aktuellen Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit nur als bedingt möglich. Eine solche Übersicht wäre aufgrund der Datenlage wenig aussagekräftig.

Damit bleiben nach wie vor frühere Übersichten über die interkommunale Zusammenarbeit interessant (vgl. Reto Steiner / Claire Kaiser / Daniel Kettiger, *Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen*, Bern 2012, S. 41 f., Tabellen 4 und 5).

Frühere Erhebungen und auch die aktuelle Erhebung machen deutlich, dass der interkommunalen Zusammenarbeit auf der Grundlage von Verträgen eine grosse Bedeutung zukommt. Verschiedentlich nehmen öffentlichrechtliche Körperschaften Aufgaben der Gemeinden wahr. Über die Kantonsgrenzen hinaus findet eine Zusammenarbeit in Zweckverbänden oder Vereinen statt. Die interkommunale Zusammenarbeit erweist sich indessen als unübersichtlich – nicht nur für den Kanton, sondern offensichtlich auch für die Gemeinden selber und auch für die Bevölkerung – und zufällig. Eine Systematik in der vertraglichen Zusammenarbeit unter den Gemeinden lässt sich anhand der verfügbaren Daten nicht erkennen.



- Ausreizung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die aufgeworfene Frage, ob die interkommunale Zusammenarbeit ausgereizt sei, lässt sich nicht einfach beantworten. Die Frage stellt sich auch, wann eine interkommunale Zusammenarbeit als "ausgereizt" zu beurteilen ist. Aufschlussreich für eine Beurteilung sind die nachfolgenden Überlegungen:

„Die interkommunale Zusammenarbeit wird häufig als Alternative zu Gemeindefusionen gesehen. Die Aufgabe wird in einem grösseren Perimeter erbracht, was je nach Aufgabe durchaus gewisse Vorteile bringen kann, die Gemeinde bleibt jedoch selbstständig. Zudem kann je nach Aufgabe und Bedarf mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet werden. Eine solche variable Geometrie erlaubt es – vor allem aus theoretischer Perspektive für jede Aufgabe den optimalen Perimeter zu bilden.

Dem steht allerdings auch die Vorstellung gegenüber, dass eine intensive Zusammenarbeit die Vorstufe („Verlobungsphase“) zu einer Fusion („Heirat“) sein kann. Wird sehr intensiv mit einer Nachbargemeinde zusammengearbeitet, so drängt sich schnell einmal auch die Frage auf, ob man nicht besser fusionieren sollte. Häufig wird denn auch geltend gemacht, dass eine intensive Zusammenarbeit in vielen Bereichen nicht nur zu unübersichtlichen Verhältnissen führt, sondern dass sich diese Zusammenarbeitsstrukturen auch schnell einmal einer demokratischen Kontrolle entziehen würden. Fusionen wären demgegenüber demokratischer, transparenter und – da Synergien genutzt werden können – auch kostengünstiger und effektiver“ (Andreas Ladner, Der Schweizer Föderalismus im Wandel, Cahier de l'DHEAP 305/2018, Lausanne 2018, S. 122).

Bereits vor zehn Jahren wurde festgestellt, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden diverse Aufgaben regionalisiert oder kantonalisiert wurden, die Mehrheit der Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut haben und dass mit dieser Entwicklung die Aufgabenfülle der Gemeinden tendenziell abgenommen haben (siehe Reto Steiner / Claire Kaiser / Daniel Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, Bern 2012, S. 63). Diese Entwicklung ist nicht stehen geblieben. Die vorgenannten Feststellungen, dass eine intensive Zusammenarbeit in vielen Bereichen zu unübersichtlichen Verhältnissen führt und die demokratischen Kontrollen prekärer wurden, beanspruchen somit auch für die Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden Gültigkeit. Dies zeigt sich gerade am Beispiel der kürzlich durchgeführten Umfrage bei den Gemeinden. Der Regierungsrat sieht daher in einer "Ausreizung" der interkommunalen Zusammenarbeit keine valable Option. Sie würde die beschriebenen Probleme nur verstärken.

Der Entscheid für oder gegen eine mögliche Fusion hängt von vielen Faktoren ab. Dazu gehören die Auswirkungen im Bereich der Behörden, der Verwaltung und der Finanzen sowie bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (Qualität und Professionalität der Dienstleistungen).

Vorteile von Fusionen im Vergleich mit einer interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) lassen sich beispielsweise für den Bereich der räumlichen Entwicklung feststellen:

„Für die Themenbereiche Raumentwicklung, Verkehr und öffentliche Infrastruktur werden für Fusionen die möglichen Potenzialgewinne im Vergleich zu einer IKZ als grösser eingeschätzt. Zu erwähnen sind insbesondere folgende Aspekte:

- *Gemeinsame Entwicklungsabsichten sind in einer fusionierten Gemeinde besser umsetzbar. Die Kommunikation ist in der Regel einfacher, Entscheide können leichter und schneller gefällt sowie Projekte besser umgesetzt werden. Dies trifft sowohl für Ziele der Siedlungs- wie der Verkehrsplanung zu.*



- *Bei der Ausscheidung regionaler Entwicklungsschwerpunkte im Bereich Wohnen oder Arbeiten und bei der Errichtung regionaler Infrastrukturanlagen erübrigen sich innerhalb von Gemeindegrenzen schwierige Diskussionen um Nutzen- und Lastenausgleiche respektive um Kostenteiler.*
- *Eine Harmonisierung von Reglementen (z.B. Bau- und Zonenordnung) können Qualitätsgewinne sowie Vereinfachungen bei der Kooperation und Koordination über die Ortsteile hinweg erbringen. Im Rahmen einer Fusion werden Reglemente selbstverständlich vereinheitlicht, mit einer IKZ ist dies hingegen oft nur schwer realisierbar“ (Ivo Willimann / Stephan Käppeli, Tragfähige Gebietsstrukturen als Bausteine einer langfristigen Raumentwicklung, Schlussbericht der Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, im Auftrag des Gemeindeamtes und des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Luzern 2014, S. 2).*

Gemeindefusionen sind nicht nur als Option in einer ausweglosen Situation zu betrachten, sondern können auch als Chance erachtet werden, um die Gemeinden als tragende Elemente des Kantons zu stärken. Gerade auch bei einer zunehmenden, komplizierten und schwerfälligen interkommunalen Zusammenarbeit ist ein Zusammenschluss von Gemeinden eine vielversprechende Alternative.

- Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse

Für den Fall von Gemeindezusammenschlüssen ist folgendes festzuhalten: *„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“* (Ursin Fetz, Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidentenkonferenz Appenzell Ausserrhoden vom 21. Januar 2022, S. 36, Frage Nr. 25).

b) Mögliche Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identität in der fusionierten Gemeinde

Die Meinungen gehen auseinander, was geschieht, wenn sich Gemeinden zusammenschliessen. Beispielsweise wird einerseits darauf hingewiesen, dass ein Dorf seinen Charakter nicht verliere, wenn sich Gemeinden zusammenschliessen. Für die Menschen sei die Existenz einer eigenständigen politischen Gemeinde kein zentrales Element ihrer Identität. Wichtig sei, dass es in einem Dorf auch nach einem Zusammenschluss weiterhin ein Dorfleben mit Treffpunkten gebe. Andererseits wird die eigene Gemeindeverwaltung als Mosaikstein des Dorflebens betrachtet. Das bisherige politische Selbstverständnis einer Gemeinde werde nach einem Zusammenschluss in Frage gestellt, und die öffentlichen Dienstleistungen würden anonymer (siehe Artikel „Dorfleben schafft Heimat“ in der Appenzeller Zeitung vom 29. Juni 2016).

Auch in grösseren Organisationseinheiten können lokale Identitäten weiterhin gelebt werden. Schulen, Restaurants, Vereine und kulturelle Einrichtungen beispielsweise bleiben nach wie vor bestehen. Es besteht sogar die Vermutung, dass Vereine in grösseren Organisationseinheiten eine grössere Attraktivität erhalten, weil sich das Einzugsgebiet vergrössert. In Appenzell Ausserrhoden haben – um weitere Beispiele zu nennen – auch Lesegesellschaften eine lange Tradition. Diese leisten einen wichtigen Beitrag ans Dorfleben und nehmen diese Rolle auch in neuen grösseren Gemeinden wahr. Aktuell gibt es in dreizehn der zwanzig Gemeinden



eine oder mehrere Lesegesellschaften – insgesamt sind es 25 (Zwischen Politik und Kultur, Appenzeller Magazin, März 2021, S. 16 ff., 25). In Herisau bestehen drei Lesegesellschaften und sechs Quartiervereine, die sich für lokale Anliegen einsetzen. Daneben bestehen zahlreiche weitere Vereine (<https://www.herisau.ch/vereinsliste>), die der Pflege des gesellschaftlichen Zusammenhangs dienen.

Ängste vor einem Identitätsverlust durch Fusionsprozesse bestehen. Für den Gutachter ist es 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“ (Ursin Fetz, Externe Stellungnahme zum Diskussionsbeitrag der BDO im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden vom 21. Januar 2022, S. 16, Frage Nr. 6).

Die Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und die Förderung der Identitätsbildung in neuen Gemeinden ist nicht nur eine Aufgabe des Kantons. Hier sind in erster Linie die Gemeinden selber gefordert. Das kantonale Kulturförderungsgesetz beispielsweise geht davon aus, dass das kulturelle Schaffen und die Kulturvermittlung sowohl durch den Kanton als auch die Gemeinden finanziell gefördert werden. Die Gemeinden leisten bereits heute finanzielle Beiträge. Und auch in neuen Gemeinden werden entsprechende finanzielle Unterstützungen weiterhin möglich sein. Was den Kanton betrifft, so ist der Regierungsrat bereit, eine Unterstützung durch Erhöhung des kantonalen Beitrages an kulturelle Aktivitäten von Vereinen zu prüfen. Vom Grundsatz her wäre dazu keine Änderung des Kulturförderungsgesetzes (bGS 420.1) erforderlich. Erforderlich wäre eine Aufstockung der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Der Regierungsrat ist bereit, entsprechende Massnahmen anzugehen, namentlich auch im Rahmen einer entsprechenden Überarbeitung des Kulturkonzeptes des Kantons.

Nebst den genannten Vereinen sind noch weitere Bereiche denkbar, in denen Dorfidentitäten gepflegt werden und die durch die Gemeinden oder gegebenenfalls durch den Kanton gefördert werden könnten. Zu denken ist beispielsweise auch an die Bereiche „Schule“, „Brauchtum und Tradition“, „Dorfladen“ oder „Feuerwehr“. Auch könnten etwa die Ortstafeln von „bisherigen“ Gemeinden beibehalten werden. Seitens des Kantons könnte rechtlich geregelt werden, dass der Gemeinderat einer „neuen“ Gemeinde während einer gewisser Zeit aus Mitgliedern der „bisherigen“ Gemeinden bestehen muss. Oder es könnte rechtlich geregelt werden, dass sich ein Gemeindeparlament aus Mitgliedern aller „bisherigen“ Gemeinden zusammensetzen muss. Entsprechende „Sitzgarantien“ sind mit Zurückhaltung vorzusehen, da sie dem Grundgedanken einer Gemeindevereinigung zuwiderlaufen und den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit tangieren. Eine auf eine Amtsperiode beschränkte „Sitzgarantien“ wäre indessen vorstellbar (vgl. Weniger ist mehr?, 20 Jahre Gemeindereform im Kanton Luzern 1997-2007, Luzern 2017, S. 132).



Im Kanton Zürich wurde beispielsweise im Rahmen der Plattform „Gemeinden 2030“ darüber diskutiert, in neuen fusionierten Gemeinden lokale Kommissionen auf der Ebene der ursprünglichen Gemeinden einzuführen. Solche Ortsteilkommissionen würden demokratische Mitwirkung im unmittelbaren Wohnumfeld ermöglichen und die Identifikation mit dem Gemeinwesen stärken. Alternativ wurden Vereine, zeitlich begrenzte projekt- und ortsbezogene Kommissionen oder informelle Gefässe als zweckmässig erachtet oder eine ausgewogene Vertretung der Ortsteile in der Exekutive vorgeschlagen (www.zh.ch -> Politik & Staat -> Gemeinden -> Gemeinden 2030 -> Austauschprozess -> Dokument "Ergebnisse des Austauschprozesses" vom 18. März 2019, S. 17).

Denkbar sind viele weitere Massnahmen. Die entsprechenden Massnahmen sind im Gesetz ausdrücklich zu benennen und festzulegen. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang abschliessend nochmals, dass es bei Gemeindefusionen nicht darum geht, Dorfidentitäten zu verändern. Es geht darum, Verwaltungseinheiten zusammenzuschliessen, um die Strukturen in den Gemeinden zu stärken. Dies kommt letztlich auch der Identität in den einzelnen Dörfern zugute.

c) Finanzausgleich und kantonale (finanzielle) Fusionsanreize

- Finanzausgleich

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass der geltende Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden strukturerhaltend wirkt. Grund dafür ist die von der Gemeindegrösse abhängige Mindestausstattung. Das geltende Finanzausgleichsgesetz (bGS 613.1) ist auf kleinere und eine grössere Anzahl Gemeinden ausgelegt. Der Finanzausgleich soll revidiert werden.

Am 25. November 2022 wurde die Vernehmlassung zu einer Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes eröffnet. Zu den Vernehmlassungsunterlagen gehört auch ein Bericht der Hochschule Luzern „Zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden“ vom 23. Juni 2022. In diesem Bericht wird der Abbau von grössenabhängigen und somit strukturerhaltenden Indikatoren im Finanzausgleich empfohlen (Bericht, S. 1). Es finden sich darin Ausführungen zur Fusionstauglichkeit des (künftigen) Finanzausgleichs mit Blick auf eine Fusion zu vier Gemeinden (S. 52 ff.): Der Finanzausgleich soll so ausgestaltet sein, dass er unabhängig von der Anzahl der Gemeinden funktioniert und seine Wirkung entfaltet (S. 1; vgl. auch S. IV und S. 52).

Auch nach Zusammenschlüssen von Gemeinden ist ein Finanzausgleich erforderlich, weil die Disparität zwischen den einzelnen Gemeinden weiterhin zu gross wäre. In einem neuen zeitgemässen Finanzausgleich können technische Mängel, wie zum Beispiel die Verwendung der Gemeindegrösse im Ressourcenausgleich oder die Steuerkraft im Sonderlastenausgleich, beseitigt werden. Es können ausserdem neue topografisch-geografische Indikatoren bei den Sonderlasten berücksichtigt werden. Die entsprechenden Fragen sind im Rahmen der Gesetzgebung über den Finanzausgleich zu klären.

- Kantonale (finanzielle) Fusionsanreize

Der Regierungsrat hat bereits im Bericht und Antrag vom 11. Mai 2021 ausgeführt, dass für ihn nach Zusammenschlüssen von Gemeinden Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen ein Thema sind. Eine solche Finanzierung würde Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung, welche namentlich Modalitäten und Finanzierung regelt. Der Regierungsrat hat im Aufgaben- und Finanzplan ab 2026 erstmals 2 Mio. Franken jährlich eingestellt (vgl. Aufgaben- und Finanzplan 2024–2026, 600 Departementssekretariat DIS, Ziff. 2.6.3, Fusionsbeiträge Gemeinden FP 2026 ff.).



Der Regierungsrat hat bis zum heutigen Zeitpunkt eine Strategie betreffend Fusionsanreize weder diskutiert noch festgelegt. Fusionsanreize lassen sich so verstehen, dass damit Anreize geschaffen werden, damit Gemeinden von sich aus Fusionen in Betracht ziehen. Der Gutachter stellt denn auch die Frage betreffend „kantonale Fördermittel bzw. Fusionsanreize“ nicht nur in einen Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag, sondern auch in Zusammenhang mit der Volksinitiative. Eine entsprechende Unterstützung oder Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden ist Gegenstand der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ oder der Eventualvorlage des Kantonsrates. Beide Vorlagen gehen davon aus, dass weiterhin die Gemeinden über Fusionen bestimmen. Demgegenüber geht der Gegenvorschlag des Regierungsrates davon aus, dass Gemeindefusionen nicht den Gemeinden überlassen bleiben, sondern vom Kanton aus erfolgen. Damit stehen für den Regierungsrat Fusionsanreize nicht im Vordergrund, da solche im Wesentlichen auf die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen ausgerichtet sind.

d) Grobe Finanz- bzw. Investitionsplanung gestützt auf die kommunalen Aufgaben- und Finanzpläne Anhand der Gemeindefinanzstatistik für das Kalenderjahr 2021 wurden verschiedene Kennzahlen und Indikatoren für eine Variante mit vier Gemeinden (bisheriger Gegenvorschlag des Regierungsrates) zusammengestellt. Für die Berechnungen wurde die Variante mit den vier Gemeinden Hinterland, Herisau separat, Mittelland und Vorderland (Variante 2 gemäss Ziff. 6 nachfolgend) gewählt. Die Ergebnisse ergeben sich aus Beilage 1.11.

Mit Blick auf diese Zahlen lässt sich folgendes feststellen:

1) Ertragslage

- Alle Gemeinden in dieser neuen Struktur weisen ein positives operatives Ergebnis aus.
- Alle Gemeinden in dieser neuen Struktur weisen ein positives Gesamtergebnis aus.

Fazit: Die Ertragslage in dieser neuen Struktur ist positiv.

2) Vermögens- und Finanzierungsstruktur

- Das Mittelland zeigt sich mit klar grösstem Finanzvermögen.
- Das Hinterland zeigt sich mit klar kleinstem Verwaltungsvermögen.
- Das Eigenkapital des Mittellandes ist rund dreimal so gross wie jenes von Herisau.
- Die Bilanzüberschüsse des Mittellandes und des Vorderlandes sind rund doppelt so gross wie diejenigen des Hinterlandes und Herisau.
- Die Nettoverschuldung zeigt grosse Differenzen: Das Mittelland mit einem Nettovermögen und Herisau mit einer höheren Nettoverschuldung.

Fazit: Alle Gemeinden weisen eine intakte Vermögenstruktur aus. Mittelland und Vorderland haben klar grössere Reserven für künftige Ausgabenüberschüsse. Für Gemeinden, die heute bezüglich Verschuldung in einer schwierigen Lage sind, normalisieren sich die Kennzahlen in dieser neuen Struktur.

3) Investitionstätigkeit

- Das Investitionsvolumen im Hinterland ist nur rund halb so gross wie in den übrigen Gemeinden.
- Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei allen Gemeinden ausser Herisau über 100 %.

Fazit: Der Selbstfinanzierungsgrad liegt höher als das finanzpolitische Ziel des Kantons. Danach muss der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt (Art. 2 Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz; bGS 612.0).



4) Kennzahlen

- Der Nettoverschuldungsquotient liegt bei allen Gemeinden unterhalb von 100 %.
- Herisau weist mit 98 % den klar höchsten Nettoverschuldungsquotienten aus.
- Die Nettoverschuldung pro Einwohner ist in Herisau rund viermal höher als der Durchschnitt.

Fazit: Die neuen fusionierten Gemeinden weisen gesunde Kennzahlen aus. Herisau, welches bei dieser Variante grundsätzlich von der Fusion ausgenommen wird, hat die schlechtesten Kennzahlen der neu strukturierten Gemeinden.

5) Gesamtfazit

Die finanziellen Eckwerte sind in allen Gemeinden intakt, und es werden keine Sanierungsbeiträge benötigt, damit die Weiterführung in dieser neuen Struktur möglich ist.

Da allfällig notwendige Abschreibungen (Sonderabschreibungen) im Zusammenhang mit der Fusion (z.B. Gemeindeliegenschaften im Verwaltungsvermögen) noch nicht bekannt sind, kann dazu keine Aussage gemacht werden.

e) Eckpfeiler eines Zeit- und Massnahmenplans bzw. eines Kommunikations- und Mitwirkungskonzepts

- Bei kantonaler Gebietsreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates
Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 für die 2. Lesung wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Konzeptions- und Umsetzungsarbeiten vielfältig und herausfordernd sind und dass sie vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam zu führen sind. Ebenso wurde betont, dass eine regelmässige Kommunikation sowie transparente und partizipative Prozesse unerlässlich sind. Grundsätzliche Aussagen im Sinne von Eckpfeilern zu einem Zeit- und Massnahmenplan (Beilage 1.9) einerseits sowie zu einem Kommunikations- und Mitwirkungskonzept (Beilage 1.10) andererseits liegen vor. Die Inhalte im Einzelnen sind im Rahmen einer späteren Detailplanung zu bestimmen.

Zu betonen ist, dass die Stimmberechtigten bei den Entscheiden zum Fusionsprozess und zu den neuen Strukturen mitwirken können.

Sie können in den verschiedenen Phasen des ganzen Prozesses mitentscheiden:

- 1) Sie können über den Grundsatz einer Gemeindestrukturreform abstimmen (Verfassungsänderung).
- 2) Sie können über die kantonalen gesetzlichen Ausführungsbestimmungen zum Fusionsprozess und zu den Strukturen abstimmen (Gesetzesänderungen).
- 3) Sie können über die kommunalen gesetzlichen Ausführungsbestimmungen (Gemeindeordnungen mit Regelungen zur Organisation, zum Gemeindewappen sowie weitere Gemeindereglemente) abstimmen und die Personen der Gemeindebehörden wählen, soweit diese der Volkswahl unterstehen.
- 4) Sie können über die kommunalen Voranschläge und Finanzpläne abstimmen.

- Bei freiwilligen Gemeindefusionen im Sinne der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“

Die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ geht davon aus, dass weiterhin die Gemeinden selber über Fusionen entscheiden und dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden unterstützt und fördert. Die Modalitäten für kantonale Unterstützungen und Förderungsleistungen wären im Rahmen der Gesetzgebung zu bestimmen. Ein Zeit- und Massnahmenplan sowie ein Kommunikations- und Mitwirkungskonzept sei-



tens des Kantons würde sich in diesem Fall erübrigen. Die entsprechenden Arbeiten wie auch die übrigen Vorbereitungs-, Durchführungs- und Umsetzungsarbeiten wären vollumfänglich unter Federführung der betroffenen Gemeinden wahrzunehmen.

f) Auseinandersetzung mit der Thematik der „Förderräume“

Die Thematik der „Förderräume“ ist im Zusammenhang mit der Thematik von „Fusionsperimetern“ oder „funktionalen Räumen“ zu sehen.

Unter funktionalen Räumen *„werden zusammenhängende Gebiete verstanden, deren Teile sich gegenseitig ergänzen oder unterstützen und in denen einzelne Teile gewisse Funktionen für den ganzen Raum übernehmen. Es sind dies beispielsweise Agglomerationen, Talschaften, kleinere Städte und ihr ländliches Umland oder Metropolitanräume. Je stärker die funktionale Verflechtung, desto grösser sind die Synergiepotenziale, die sich mit einer Fusion erzielen lassen. Mit dem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden wird der funktionale Raum zu einer handlungsfähigen politischen Einheit“* (Roland Wetli, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 155 N. 12).

Gemäss § 155 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich unterstützt der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden, wenn durch den Zusammenschluss u.a. eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht. *„Mit dem Begriff „Abgrenzung“ ist in erster Linie die räumliche Ausdehnung gemeint. Mit dem Zusatz „zweckmässig“ sind die räumliche Einheit und die damit zusammenhängenden strukturellen Elemente der neuen Gemeinde angesprochen. Die Bestimmung verlangt nicht eine bestimmte räumliche Grössenordnung, sondern eine Gesamtbetrachtung verschiedener Faktoren wie die Gliederung des Raums (Geografie, Topografie), die Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung), die Siedlungsstruktur, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung sowie die bestehende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden. In Berücksichtigung dieser Faktoren soll die fusionierte Gemeinde so weit als möglich eine territoriale Einheit bilden, die nach aussen durch räumliche Merkmale und im Innern durch enge Verflechtungen charakterisiert ist“* (Roland Wetli, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 155 N. 12).

Für den Kanton Graubünden liegen ähnliche Aussagen vor. *„Gerade für schweizerische und erst recht für bündnerische Verhältnisse führt die Frage nach der optimalen Gemeindegrösse auf der Grundlage der Einwohnerzahl zu keinem schlüssigen Ergebnis. Es müssen letztendlich verschiedene Kriterien einbezogen werden. Dazu gehört insbesondere die Berücksichtigung der historischen Aufteilung und der Gliederung der Landschaft. Besonders wichtig ist das wirtschaftliche Einzugsgebiet. Schliesslich sind (...) Überlegungen zur lokalen Identität mit einzubeziehen“* (Ursin Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich/Basel/Genf 2009, S. 78).

Als für Graubünden wichtige Kriterien für eine Gebietsreform werden folgende genannt (Ursin Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich/Basel/Genf 2009, S. 74 ff.):

- 1) Kreis (historische Gebietsaufteilung)
- 2) Region
- 3) Gliederung der Landschaft (Geografie)
- 4) Wirtschaftliches Einzugsgebiet unter besonderer Berücksichtigung des Tourismus
- 5) Finanzen
- 6) Schulisches Einzugsgebiet
- 7) Sprache



- 8) Konfession
- 9) Einwohnerzahl
- 10) Lokale Identität

Soweit sich die Beispiele aus den Kantonen Zürich und Graubünden auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden übertragen lassen, sind folgende Kriterien zu nennen, um funktionale Räume zu umschreiben:

- 1) Bezirke (historische Gebietsaufteilung)
- 2) Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie)
- 3) Wirtschaftliches Einzugsgebiet
- 4) Finanzen
- 5) Schulisches Einzugsgebiet
- 6) Einwohnerzahl
- 7) Lokale Identität
- 8) Bestehende Zusammenarbeitsformen zwischen den Gemeinden
- 9) Jeder funktionale Raum soll über ein Zentrum verfügen.

Der Regierungsrat favorisiert, dass bereits mit Blick auf die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag des Regierungsrates Fusionsperimeter in der Verfassung vorgegeben werden. Er orientiert sich dabei an den vorgenannten Kriterien für den Kanton Appenzell Ausserrhoden. Dazu folgen nähere Ausführungen unter Ziff. 6.2.

4. Fragen aus der 2. Lesung im Kantonsrat vom 21. Februar 2022

Vgl. Wortprotokoll der Sitzung vom 21. Februar 2022.

(www.ar.ch -> Kantonsrat -> Geschäftssuche: Signatur 0200.493 -> Wortprotokoll vom 21. Februar 2022)

4.1 Kantonsrat Ruprecht, Herisau, drückte die Erwartung aus, dass auf die 2. Lesung des Gegenvorschlags neben der Berechnung eines zukünftigen Steuerfusses auch Überlegungen zu den Wahlkreisen anzustellen seien (Wortprotokoll S. 301).

- Steuerfuss / Steuerkraft

Zu den Berechnungen eines mutmasslichen Steuerfusses einer Gemeinde Hinterland, Mittelland und Vorderland liegen aktuelle Berechnungen gestützt auf die Steuerfüsse 2021 vor. Auf das Jahr 2021 hat ein Gemeindesteuerfuss geändert, und die Steuererträge haben verbreitet zugenommen. Trotzdem ändern sich die Prognosen für die mutmasslichen Steuerfüsse nach der Fusion nicht. Die Berechnungen schliessen an die früheren Berechnungen an; diese gehen von drei Gemeinden plus Herisau aus. Auf diese Berechnungen kann nach wie vor verwiesen werden (siehe Beilagen 1.4 und 1.5 zum Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 für die 2. Lesung).

Neu wurde auch ein Vergleich hinsichtlich der Steuerkraft vorgenommen. Die Steuerkraft der Gemeinden wird in Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner bestimmt. Kriterium ist insbesondere der Ertrag einer Steuereinheit der ordentlichen Steuern (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a Finanzausgleichsgesetz). Bei den ordentlichen Steuern interessieren v.a. die Erträge der natürlichen Personen. Die juristischen Personen und Spezialsteuern wurden bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt. Die Steuerkraft wurde anhand der Angaben in der Gemeindefinanzstatistik 2021 ermittelt. Ermittelt wurde sie für die Varianten von Gemeindezusammenschlüssen, die



der Regierungsrat nachstehend unter Ziff. 6 zur Diskussion stellt. Die Ermittlungen ergeben mehrheitlich Verbesserungen der Steuerkraft in „neuen“ Gemeinden. Für Einzelheiten kann auf Beilage 1.7 verwiesen werden.

Zusätzlich wurde für die Varianten von Gemeindezusammenschlüssen ein entsprechender Vergleich hinsichtlich der Steuerkraft vorgenommen, der auch die juristischen Personen und Spezialsteuern einbezieht. Dabei geht es um die Steuerkraft gemäss Art. 3 Finanzausgleichsgesetz. Die Zahlen wurden vom Amt für Finanzen zur Verfügung gestellt. Für Einzelheiten kann auf Beilage 1.8 verwiesen werden.

- Wahlkreise

Der Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung, wie er mit Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Dezember 2022 zuhanden der 1. Lesung im Kantonsrat verabschiedet wurde, sieht in Art. 90 Abs. 1 vor, dass die Mitglieder des Kantonsrates neu nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werden sollen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich ein Proporzwahlssystem entweder dadurch verwirklichen, dass in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze vergeben werden. Oder die Wahlkreise können kleiner ausgestaltet werden; dann muss die Mandatsverteilung auf Parteien/Gruppierungen wahlkreisübergreifend in (genug grossen) Wahlkreisverbänden oder nach dem Doppelproporz (auf Kantonsebene oder in genügend grossen „Regionen“ erfolgen (vgl. BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 99). Mit Blick auf die Gemeindestrukturen bedeutet dies, dass unabhängig von der gewählten Variante bundesrechtskonforme Wahlkreise gebildet werden können.

4.2 Kantonsrat Raschle, Schwellbrunn, beanstandete, dass die Berechnungen der mutmasslichen Steuerfüsse „alle statisch, modellhaft und ohne mögliche Abwanderungseffekte aufgrund höherer Steuerlast“ seien. Dass Fusionen den Sach- und Personalaufwand um 5 % reduzieren, sei unrealistisch. Der Wegzug von guten Steuerzahlenden aus Teufen sei nicht berücksichtigt. Im Weiteren fehlten Überlegungen zu weiteren finanziell relevanten Themen. Auswirkungen auf den Finanzausgleich seien noch nicht dokumentiert. Es sei versprochen worden, dass das im nächsten Bericht geschehe. Bilanzüberschüsse und Nettovermögen würden nicht mit einbezogen (Wortprotokoll S. 305 f.).

Zum einen ist einzuräumen, dass die Berechnungen der mutmasslichen Steuerfüsse modellhaft sind und naturgemäss Ungenauigkeiten aufweisen. Darauf wurde bereits ausdrücklich im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 hingewiesen.

Zum anderen wurde der Finanzausgleich angesprochen. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen unter Ziff. 3.2 lit. c vorstehend verwiesen werden.

4.3 Kantonsrätin Müller, Hundwil, wies darauf hin, dass Fusionsprozesse für Gemeinden „riesige Angelegenheiten“ seien. Um sie anzugehen und durchzuziehen, brauche es „sehr viele Synergien und viel Manpower, aber auch sehr viele finanzielle Mittel“. Es sei im Kanton „im Moment noch sehr undurchsichtig, wie solche Prozesse laufen könnten und wie man unterstützt würde“ (Wortprotokoll S. 311).

Auch hier ist nochmals auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 hinzuweisen: Es wurde betont, dass der Gegenvorschlag zu einem konzentrierten Fusionsprozess führt, womit sich freiwillige Fusionsprozesse – und damit die entsprechenden „riesigen Angelegenheiten“, wie im genannten Votum gesagt wurde – durch die Gemeinden selber in der Folge auf längere Zeit erübrigen. Mit einem konzentrierten Fusionsprozess wird eine Gebietsreform hinsichtlich der Gemeinden über den ganzen Kanton angestossen. Der Prozess erfolgt grossflächig. Ziel einer solchen Gebietsreform ist die Stärkung und Erhaltung der planerischen,



verwaltungsmässigen und politischen Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden. Demgegenüber ist eine freiwillige Gemeindefusionen ein Zusammenschluss mindestens zweier i.d.R. benachbarter Gemeinden zu einer neuen Gemeinde. Die rechtliche Vorgehensweise bei freiwilligen Gemeindefusionen ergibt sich aus der Kantonsverfassung. Die Frage der Unterstützung durch den Kanton ist in der Tat noch nicht geklärt und Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative oder der Eventualvorlage des Kantonsrates. Einzelheiten wären auf Gesetzesstufe zu klären.

4.4 Kantonsrätin Alder, Herisau, erachtete es als wichtig, dass sich der Regierungsrat auf die 2. Lesung [des Gegenvorschlags] mit weiteren Fragen auseinandersetzt und Antworten findet mit dem Ziel, die Materie bis zur 2. Lesung zu vertiefen, zu verdichten und eine klare Vision zu formulieren: Sollen die funktionalen Räume sinnvollerweise in Vorder- Mittel- Hinterland und Herisau aufgeteilt werden? Fühlt sich beispielweise die Gemeinde Speicher nicht eher Trogen, Wald und Rehetobel verbunden und Teufen nicht mit Gais und Bühler? Spielen weitere emotionale und historische Verbindungen sowie bestehende Zweckverbände, die noch nicht berücksichtigt worden sind, eine Rolle bei der Gemeindegliederung? Gibt es allenfalls noch weitere, bessere Lösungen zum Umgang mit unserer steuerpolitischen Ausnahmeerscheinung Teufen? (Wortprotokoll S. 316). Kantonsrätin Alder, Herisau, sprach die Bedeutung von funktionalen Räumen nochmals an (Wortprotokoll S. 320). Kantonsrätin Wigger, Heiden, bemerkte, wenn nur definiert sei, dass es drei bis sechs Gemeinden seien, und nicht geklärt sei, welche Gemeinden fusionieren, werde so viel offengelassen (Wortprotokoll S. 316). Kantonsrat Ruprecht, Herisau, sah es auch als Aufgabe des Regierungsrates zu klären, wie es mit vier oder sechs Gemeinden aussehen würde (Wortprotokoll S. 317). Kantonsrätin Egger, Speicher, bezog sich ebenfalls auf die Unklarheit, wie sich fünf oder sechs Gemeinden gestalten würden (Wortprotokoll S. 318).

Der Regierungsrat nimmt das Thema auf und äussert sich an anderer Stelle (siehe nachfolgend Ziff. 6) zu in Frage kommende Gemeindegliederungen und zu den verschiedenen Varianten.

4.5 Kantonsrat Ruprecht, Herisau, bemerkte, dass die Vernehmlassungsantwort der Gemeinde Schönengrund noch gar nicht berücksichtigt worden sei. Es wurde gewünscht, dass der Regierungsrat auf die 3. Lesung klären könnte, wie es mit einem Kantonswechsel aussehen würde (Wortprotokoll S. 317).

In der Vernehmlassung äusserte sich der Gemeinderat Schönengrund dahingehend, dass für Schönengrund ein Zusammenschluss mit anderen Ausserrhoder Nachbargemeinden aus heutiger Sicht nicht sinnvoll sei. Vielmehr müsste es möglich sein, dass auch ein Kantonswechsel durchführbar wäre. Demgegenüber ergibt sich aus der Auswertung einer Umfrage der Gemeinde Schönengrund bei der Bevölkerung von Ende November 2020 betreffend Gemeindefusionen, dass sich eine Mehrheit der Antwortenden gegen eine Fusion mit Neckertal aussprach (Ja 13, Nein 42, Rücklauf 55 Umfragebogen; aufgeschaltet am 26. Februar 2021 auf der Website der Gemeinde Schönengrund bei den Neuigkeiten).

Das Verfahren für einen Kantonswechsel ist in der Bundesverfassung (BV) geregelt. Nach Art. 53 Abs. 3 BV bedürfen "Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen (...) der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses" (vgl. als aktuelles Beispiel: Botschaft zur Genehmigung einer Gebietsveränderung zwischen den Kantonen Bern und Freiburg (Kantonswechsel der bernischen Gemeinde Clavaleyres) vom 11. September 2020, BBl 2020 7447 ff.). Soweit mit dem genannten Votum die rechtliche Vorgehensweise für einen Kantonswechsel angesprochen wird, kann auf Art. 53 Abs. 3 BV verwiesen werden. Soweit mit dem Votum konkret die



Frage eines Kantonswechsels von Schönengrund aufgeworfen wird, hält der Regierungsrat fest, dass Gebietswechsel über die Kantonsgrenze hinaus für ihn im Rahmen der anstehenden Strukturreform kein Thema sind.

5. Volksdiskussion (25. Februar bis 25. März 2022)

In der Volksdiskussion gingen 28 Beiträge ein (www.ar.ch -> Kantonsrat -> Geschäftssuche: Signatur 0200.493 -> Volksdiskussionsbeiträge gesammelt). Eine grobe Übersicht zeigt folgendes Resultat:

	Gegenvorschlag RR	Eventualvorlage KR	Nrn.
Zustimmung	9		1, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 17
Zustimmung		13	2, 7, 9, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 28
Total Zustimmung	22		
Ablehnung oder unklar	6		8, 10, 15, 22, 24, 27
Total Beiträge	28		

In der Volksdiskussion fand die Eventualvorlage des Kantonsrates eine grössere Zustimmung als der Gegenvorschlag des Regierungsrates. Zur Eventualvorlage wurden keine ablehnenden Aussagen vorgebracht, dies im Unterschied zum Gegenvorschlag des Regierungsrates.

Eine Auswertung der Volksdiskussion findet sich in Beilage 1.3.

6. Gegenvorschlag des Regierungsrates

6.1 Bisheriger Gegenvorschlag

Der bisherige Gegenvorschlag gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 sah eine Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden vor. In der Sitzung des Kantonsrates vom 21. Februar 2022 wurde verschiedentlich über eine Erweiterung des „Top-down-Vorschlages“ von vier Gemeinden diskutiert. Zur Sprache kam dabei ein Vorschlag von drei bis sechs Gemeinden.

Der Regierungsrat nimmt diesen Vorschlag auf, um die Diskussion zu öffnen. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen angepassten Vorschlag, wonach die bestehenden 20 Gemeinden auf drei bis fünf Gemeinden zusammengelegt werden sollen. Aus Sicht des Regierungsrates wird es ab sechs Gemeinden schwierig, zweckmässige Zusammenschlüsse im Sinne der vorgenannten Kriterien vorzuschlagen. Die Diskussion darüber, welche der Varianten im vorgegebenen Rahmen von drei bis fünf Gemeinden zu wählen ist, wird erst im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe erfolgen. Um dieser Diskussion genügend Platz einzuräumen und weitere Varianten zuzulassen, öffnet der Regierungsrat seinen bisherigen Vorschlag.

6.2 Varianten für Gemeindegemeinschaften

Der Regierungsrat unterbreitet verschiedene Vorschläge mit Varianten für Gemeindegemeinschaften, die aus seiner Sicht zweckmässig sind und in Frage kommen. Dabei handelt es sich um Vorschläge für eine neue



Gemeindestruktur, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt geschaffen wird. Sie könnten indessen auch als Fusionsperimeter dienen, innerhalb welcher Gemeindefusionen gefördert werden, jedoch auf Freiwilligkeit beruhen. Die Vorschläge berücksichtigen unterschiedliche Kriterien. Welchen Vorschlägen der Vorzug gegeben wird, hängt davon ab, wie die Kriterien politisch gewichtet werden.

Die „neuen“ Gemeinden können auch weiterhin Wahlkreise für die Kantonsratswahlen bilden. Soweit in den „neuen“ Gemeinden mindestens neun Sitze zu vergeben sind, können sie direkt als Wahlkreise für das Verhältniswahlverfahren dienen; dies würde für die Varianten V1 und V2 sowie Untervarianten V1.1, V3.1 und V5.1 zutreffen. Ansonsten wären Ausgleichsmechanismen zu schaffen; dies würde teilweise für die Varianten 3–5 sowie die Untervarianten V2.1, V4.1 und V6.2 zutreffen.

Für den Regierungsrat stehen im Wesentlichen die nachfolgend abgebildeten Varianten zur Diskussion. Die Variante V6 und die Untervariante V6.1 dienen lediglich zur Illustration von Varianten mit sechs Gemeinden. Sie stellen aus Sicht des Regierungsrates keine zweckmässigen Alternativen dar.

V1. 3 Gemeinden: Funktionale Räume der früheren Bezirke

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Reheto- bel	Grub	Heiden	Lutzen- berg	Walzen- hausen
Schwell- brunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhal- den	
Schön- engrund	Urnäsch				Gais			Reute	

(Vgl. Reto Steiner / Claire Kaiser / Daniel Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, Bern 2012, KPM-Bericht, S. 91 und S. 116 ff.)

Kriterien: Bezirke (historische Gebietsaufteilung); Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; lokale Identität.

Beispiele: 3 Zivilstandskreise, 3 Berufsbeistandschaften in drei Regionen, 3 Vermittleramtskreise.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Herisau	15'679
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Stein	1'397
Schönengrund	533
Waldstatt	1'809
Gemeinde 1	24'199
Teufen	6'429
Bühler	1'853
Gais	3'098



Speicher	4'425
Trogen	1'867
Gemeinde 2	17'672
Rehetobel	1'707
Wald	892
Grub	989
Heiden	4'227
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 3	13'714

Untervariante V1.1: Stein flexibel; statt zum Hinterland zum Mittelland zuteilen.

Beispiele: 3 Betreibungsämter (Stein beim Mittelland), Grundbuchamt (Stein bei Teufen).

V2. 4 Gemeinden: Funktionale Räume der früheren Bezirke; Herisau separat

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Rehetobel	Grub	Heiden	Lutzenberg	Walzenhausen
Schwellbrunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhalden	
Schönengrund	Urnäsch				Gais			Reute	

(Vgl. KPM-Bericht, S. 91.

„Mit der Vorstellung einer Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden orientiert sich der Regierungsrat an den funktionalen Räumen, die die früheren Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland nach wie vor bilden. Hinzu kommt Herisau als einwohnermässig grösste Gemeinde des Kantons“ (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 betr. Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“; 2. Lesung, S. 7)).

Kriterien: Bezirke (historische Gebietsaufteilung); Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; Einwohnerzahl (Herisau separat als einwohnermässig grösste Gemeinde); lokale Identität.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Stein	1'397
Schönengrund	533
Waldstatt	1'809



Gemeinde 1	8'520
Herisau	15'679
Gemeinde 2	15'679
Teufen	6'429
Bühler	1'853
Gais	3'098
Speicher	4'425
Trogen	1'867
Gemeinde 3	17'672
Rehetobel	1'707
Wald	892
Grub	989
Heiden	4'227
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 4	13'714

Untervariante V2.1: Stein flexibel; statt zum Hinterland zum Mittelland zuteilen.

V3. 4 Gemeinden: Funktionale Räume der früheren Bezirke; Teufen separat

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Rehetobel	Grub	Heiden	Lutzenberg	Walzenhausen
Schwellbrunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhalden	
Schönengrund	Urnäsch				Gais			Reute	

Kriterien: Bezirke (historische Gebietsaufteilung); Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; Finanzen (Teufen separat wurde bisher noch nicht diskutiert. Diese Variante würde die finanzkräftigste Gemeinde weiterhin separat belassen); lokale Identität.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Herisau	15'679
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Stein	1'397
Schönengrund	533



Waldstatt	1'809
Gemeinde 1	24'199
Bühler	1'853
Gais	3'098
Speicher	4'425
Trogen	1'867
Gemeinde 2	11'243
Teufen	6'429
Gemeinde 3	6'429
Rehetobel	1'707
Wald	892
Grub	989
Heiden	4'227
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 4	13'714

Untervariante V3.1: Stein flexibel; statt zum Hinterland zu Teufen zuteilen.

V4. 5 Gemeinden: Funktionale Räume der früheren Bezirke; Herisau und Teufen separat

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Rehetobel	Grub	Heiden	Lutzenberg	Walzenhausen
Schwellbrunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhalden	
Schönengrund	Urnäsch				Gais			Reute	

Kriterien: Bezirke (historische Gebietsaufteilung); Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; Finanzen (Teufen separat wurde bisher noch nicht diskutiert. Diese Variante würde die finanzkräftigste Gemeinde weiterhin separat belassen); Einwohnerzahl (Herisau separat als einwohnermässig grösste Gemeinde); lokale Identität.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Stein	1'397
Schönengrund	533



Waldstatt	1'809
Gemeinde 1	8'520
Herisau	15'679
Gemeinde 2	15'679
Bühler	1'853
Gais	3'098
Speicher	4'425
Trogen	1'867
Gemeinde 3	11'243
Teufen	6'429
Gemeinde 4	6'429
Rehetobel	1'707
Wald	892
Grub	989
Heiden	4'227
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 5	13'714

Untervariante V4.1: Stein flexibel; statt zum Hinterland zu Teufen zuteilen.



V5. 5 Gemeinden: Vision AR 2.0, Appenzeller Zeitung 31.12.2011; ohne Kantonswechsel / Eine Idee, deren Wurzeln in der Geschichte liegen (Vortrag von Heidi Eisenhut vom 05.03.2015, S. 11)

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Rehetobel	Grub	Heiden	Lutzenberg	Walzenhausen
Schwellbrunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhalden	
Schönengrund	Urnäsch				Gais			Reute	

(Vgl. KPM-Bericht, S. 116 ff.)

- Gemeinde Säntis: Waldstatt, Schwellbrunn, Schönengrund, Urnäsch, Hundwil
- Gemeinde Goldachtal: Trogen, Wald, Rehetobel, Speicher
- Gemeinde Rotbachtal: Stein, Teufen, Gais, Bühler
- Gemeinde Kurzenberg: Heiden, Lutzenberg, Wolfhalden, Walzenhausen, Reute, Grub
- Herisau bleibt unverändert

Siehe auch Heidi Eisenhut, Unsere Gemeinde – der Blick in die Geschichte, Vortrag vom 5. März 2015, S. 10 f. / Eine Idee, deren Wurzeln in der Geschichte liegen, S. 11.

https://www.starkes-ar.ch/np/wp-content/uploads/150305_Unsere_Gemeinden_Vortrag_Eisenhut.pdf

Kriterien: Historische Gebietsaufteilung; Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; Einwohnerzahl (Herisau separat als einwohnermässig grösste Gemeinde); lokale Identität.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Schönengrund	533
Waldstatt	1'809
Gemeinde 1	7'123
Herisau	15'679
Gemeinde 2	15'679
Stein	1'397
Teufen	6'429
Bühler	1'853
Gais	3'098
Gemeinde 3	12'777
Speicher	4'425
Trogen	1'867
Rehetobel	1'707



Wald	892
Gemeinde 4	8'891
Grub	989
Heiden	4'227
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 5	11'115

Untervariante V5.1: Stein flexibel; statt zum Mittelland zum Hinterland zuteilen.

V6. 6 Gemeinden: Herisau, Teufen und Heiden separat

	Herisau	Stein	Teufen	Speicher	Reheto- bel	Grub	Heiden	Lutzen- berg	Walzen- hausen
Schwell- brunn	Waldstatt	Hundwil		Bühler	Trogen	Wald		Wolfhal- den	
Schön- engrund	Urnäsch				Gais			Reute	

Kriterien: Bezirke (historische Gebietsaufteilung); Gliederung der Landschaft (Topografie/Geografie); wirtschaftliches Einzugsgebiet; Finanzen (Teufen separat wurde bisher noch nicht diskutiert. Diese Variante würde die finanzkräftigste Gemeinde weiterhin separat belassen); Einwohnerzahl (Herisau separat als einwohnermässig grösste Gemeinde. Zudem würde Heiden als weitere bevölkerungsmässig grosse Gemeinde separat belassen); lokale Identität.

Allerdings würde damit den Gemeinden Lutzenberg, Walzenhausen, Wolfhalden und Reute eine Zentrums-gemeinde fehlen.

Gemeinden	Bevölkerung STATPOP 2021
Urnäsch	2'290
Schwellbrunn	1'547
Hundwil	944
Stein	1'397
Schönengrund	533
Waldstatt	1'809
Gemeinde 1	8'520
Herisau	15'679
Gemeinde 2	15'679
Bühler	1'853



Gais	3'098
Speicher	4'425
Trogen	1'867
Rehetobel	1'707
Wald	892
Grub	989
Gemeinde 3	14'831
Teufen	6'429
Gemeinde 4	6'429
Wolfhalden	1'856
Lutzenberg	1'299
Walzenhausen	2'051
Reute	693
Gemeinde 5	5'899
Heiden	4'227
Gemeinde 6	4'227

Untervariante V6.1: Stein flexibel; statt zum Hinterland zu Teufen zuteilen.

Untervariante V6.2: Heiden + Lutzenberg, Walzenhausen, Wolfhalden, Reute.

6.3 Erläuterungen zum unterbreiteten Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen (Beschluss, Ziff. 1).

Er beantragt dem Kantonsrat, die Hauptvorlage des Regierungsrates als Gegenvorschlag zu beschliessen (Beschluss, Ziff. 2). Die Hauptvorlage wird in einer angepassten Fassung unterbreitet.

Art. 117^{quater} (neu)

Abs. 1 wird angepasst. Die Formulierung „Die bestehenden Gemeinden [...] werden zu vier Gemeinden zusammengesetzt“ wird ersetzt durch die Formulierung „Die bestehenden Gemeinden [...] werden zu drei bis fünf Gemeinden zusammengesetzt“. Die Variante mit vier Gemeinden (bisheriger Gegenvorschlag des Regierungsrates) ist im angepassten Vorschlag mit Varianten mit drei bis fünf Gemeinden enthalten.

Abs. 2 wird ergänzt. Der Hinweis, dass das Gesetz das Nähere regelt, wird ergänzt. Es wird bestimmt, dass das Gesetz bestehende Strukturen zu berücksichtigen und für eine zweckmässige Gliederung mit angemessenem Interessenausgleich zu sorgen hat. Diese Regelung stellt klar, dass bei der Zusammenlegung von Gemeinden keine bestehenden Gemeinden aufgeteilt werden. Die Regelung stellt sodann klar, dass bei der Neuorganisation darauf geachtet wird, dass zweckmässige räumliche Einheiten gebildet werden. Die Beurteilung dieses Kriteriums orientiert sich in erster Linie am Bestehen von funktionalen Räumen (vgl. Abschnitt B./3.2 „Auseinandersetzung mit der Thematik der Förderräume“). Der Regierungsrat berücksichtigt dieses Kriterium



bei den von ihm unterbreiteten Varianten für Gemeindezusammenschlüsse (vgl. Ziff. 6.2 vorstehend). Die Regelung stellt auch klar, dass die Neuordnung nicht zu grossen "Verlierern" oder "Gewinnern" führen soll und dass nötigenfalls im Gesetz ein angemessener Interessenausgleich zu schaffen ist. Bei künftigen Gemeinden soll kein Ungleichgewicht entstehen. Aus Sicht des Regierungsrates ist auch dies bei den von ihm unterbreiteten Varianten für Gemeindezusammenschlüsse berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sind auch die möglichen Massnahmen zur Erhaltung bisheriger Dorfidentitäten und zur Förderung der Identitätsbildung zu nennen (vgl. Abschnitt B./3.2/b). Auch diese können einem angemessenen Interessenausgleich unter Gemeinden/Dörfern/Ortschaften dienen innerhalb einer neuen, grösseren Gemeinde dienen. Zu denken ist insb. an gewisse Mitwirkungsrechte der Bevölkerung von Dörfern/Ortschaften innerhalb einer Gemeinde. Abs. 2 ist relativ allgemein gehalten. Er richtet sich an den Gesetzgeber, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu interpretieren hat.

Nochmals hinzuweisen ist auf das Verhältnis zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Bei Annahme des Gegenvorschlages des Regierungsrates durch die Stimmberechtigten wird die Übergangsbestimmung von Art. 117^{quater} KV im Falle einer Totalrevision ohne erneute Beschlussfassung als Übergangsbestimmung in die neue Kantonsverfassung aufgenommen.

Wenn der Gegenvorschlag des Regierungsrates mit einer Reduktion der Anzahl Gemeinden angenommen wird, ist auch eine Überprüfung und allfällige Anpassung des Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung erforderlich. Bei einer Annahme der Volksinitiative oder des Eventualantrages des Kantonsrates ist dies nicht nötig.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative und den Gegenvorschlag den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung zu unterbreiten (Beschluss, Ziff. 3). Dazu finden sich weitere Ausführungen in diesem Bericht unter Abschnitt E./1.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat weiter, eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen und die Volksinitiative mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten (Beschluss, Ziff. 4).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat schliesslich für den Fall, dass die Volksinitiative zurückgezogen wird, den Stimmberechtigten die Hauptvorlage des Regierungsrates und die Eventualvorlage gleichzeitig zur Abstimmung zu unterbreiten (Beschluss, Ziff. 5). Dazu finden sich weitere Ausführungen in diesem Bericht unter Abschnitt E./1.



6.4 Zeitplan und Inkrafttreten

Wie bereits im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 dargelegt, soll der Gegenvorschlag, wenn er von den Stimmberechtigten angenommen wird, unmittelbar mit der Annahme in Kraft treten.

Die Zeitplanung musste angepasst werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Zeitplan des Regierungsrates bis zur Volksabstimmung über die Verfassungsänderung:

Mai 2023	3. Lesung Volksinitiative = 2. Lesung Gegenvorschlag und Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative
November 2023	Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag (bisher geplant: September 2022) oder gegebenenfalls (bei Rückzug der Volksinitiative) über die Hauptvorlage des Regierungsrates und die Eventualvorlage
November 2023	Inkraftsetzung revidierte Verfassungsbestimmungen

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Vgl. Abschnitt B./3.2 „Kantonale (finanzielle) Fusionsanreize“ sowie Abschnitt E. im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021.

2. Personell

Vgl. Abschnitt F. im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021.

3. Organisatorisch

Vgl. Abschnitt B./3.2 „Eckpfeiler eines Zeit- und Massnahmenplanes“ sowie Abschnitt G. bzw. H.a. im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021.

D. Finanzierung

Vgl. Abschnitt B./3.2 „Kantonale (finanzielle) Fusionsanreize“ sowie Abschnitt I. im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021.



E. Weiteres Vorgehen

1. Abstimmung über Initiative, Hauptvorlage und Eventualvorlage

Die kantonale Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ wurde als ausgearbeitete Vorlage eingereicht. Bei einem ausgearbeiteten Entwurf ist ein Rückzug zulässig bis am 3. Tag nach der zweiten Lesung im Kantonsrat (Art. 58 Abs. 2 lit. a Gesetz über die politischen Rechte, GPR; bGS 131.12). Der Rückzug ist gültig, wenn er von der Mehrheit der Rückzugsberechtigten beschlossen wurde; er ist zu veröffentlichen (Art. 58 Abs. 3 GPR).

Die vorliegende 3. Lesung des Geschäfts entspricht der 2. Lesung der Volksinitiative im Sinne von Art 58 Abs. 2 lit. a GPR. Wenn die Initiative nicht zurückgezogen wird und es steht ihr ein Gegenvorschlag gegenüber, dann erfolgt eine Abstimmung nach Massgabe von Art. 60 GPR. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass einer Initiative nur ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann. Den Stimmberechtigten sind die Initiative und die Hauptvorlage des Regierungsrates als Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Wenn die Initiative zurückgezogen wird, ist den Stimmberechtigten – in sinngemässer Anwendung von Art. 60 GPR – die Hauptvorlage des Regierungsrates (Gegenvorschlag) und die Eventualvorlage zu unterbreiten.

2. Umsetzung der Gemeindestrukturreform

Erkenntnisse aus dem Kanton Glarus zeigen, dass der Erlass eines formellen kantonalen Gesetzes zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform für eine rechtlich einwandfreie Umsetzung gefehlt hatte. Als Inhalt für ein solches Umsetzungsgesetz werden genannt: Projektführung, Projektorganisation, Projektablauf, Eingriffskompetenzen des Regierungsrates, Voraussetzungen für Eingriffe in die Gemeindeautonomie, Grundsätze und Verfahren (vgl. Romana Kronenberg, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, Zürich/Basel/Genf 2011, Rz. 461, 472, 950/951).

Falls die Stimmberechtigten einer Gemeindestrukturreform zustimmen, ist die Umsetzung zügig an die Hand zu nehmen. Das weitere Vorgehen für die Umsetzung ist im Rahmen entsprechender Projektarbeiten zu bestimmen. Dazu gehört die Klärung der massgeblichen „neuen“ Gemeinden und der notwendigen Verfahrensbestimmungen im Rahmen eines Umsetzungsgesetzes. Parallel dazu sind die allgemein erforderlichen Änderungen im Gemeindegesetz zu erarbeiten.

Für weitere Informationen wird auf die Eckpfeiler eines Zeit- und Massnahmenplans (Beilage 1.9) verwiesen.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Beschluss des Kantonsrates
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Auswertung Volksdiskussion
Beilage 1.4	Schreiben der Gemeindepräsidienkonferenz vom 24. September 2021
Beilage 1.5	Beitrag BDO Herisau/Luzern vom 23. September 2021
Beilage 1.6	Externe Stellungnahme FHGR vom 26. Januar 2022 zum Beitrag BDO
Beilage 1.7	Steuerkraft natürliche Personen 2021
Beilage 1.8	Steuerkraft natürliche und juristische Personen 2021
Beilage 1.9	Eckfeiler Zeit- und Massnahmenplan
Beilage 1.10	Eckfeiler Kommunikations- und Mitwirkungskonzept
Beilage 1.11	Finanzielle Kennzahlen und Indikatoren für eine Variante mit vier Gemeinden