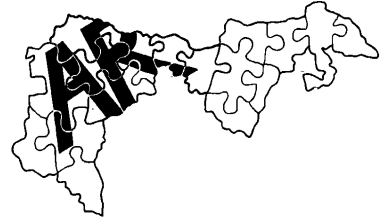


GEMEINDEPRÄSIDIENKONFERENZ APPENZEL A.RH.



An den
Regierungsrat des Kantons Appenzel A.Rh.
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Teufen, 24. September 2021

Starke Ausserrhoder Gemeinden – Initiative und Gegenvorschlag der Regierung Empfehlung der Gemeindepräsidentenkonferenz

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Im Mai 2021 informierte der Regierungsrat über die Überweisung seines Gegenvorschlags zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" an den Kantonsrat. Der Gegenvorschlag sieht vor, dass die bestehenden Gemeinden zu vier Gemeinden zusammengelegt werden. Dieser Vorschlag kann nicht unreflektiert bleiben.

Die Gemeindepräsidenten sind nicht grundsätzlich gegen Gemeindefusionen. Eine so radikale Lösung wie der Gegenvorschlag des Regierungsrates bedarf aber fundierter Entscheidungsgrundlagen, welche aktuell in keiner Weise vorliegen. Ein Entscheid ohne vertiefende Grundlagen wäre unseriös und unverantwortlich.

Pflicht und Interesse an einer fundierten Diskussion

Das Thema der Optimierung der Gemeindestrukturen ist kein neues Thema. Die Gemeindepräsidentenkonferenz erachtet dazu eine fundierte und breite Diskussion als zwingend notwendig. Viele Fragen bleiben bei den zwei Vorlagen, die zur Abstimmung gebracht werden sollen, unbeantwortet. Insbesondere die Nachvollziehbarkeit des Gegenvorschlags und die Beurteilung der gesamtheitlichen Auswirkungen sind nicht gegeben. Für die Diskussion und Entscheidungsfindung braucht es weitergehende Informationen und Begründungen. Daher hat die Gemeindepräsidentenkonferenz mit externer Unterstützung

durch die BDO die massgeblichen und zwingend vorgängig zu beantwortenden Fragestellungen aufarbeiten lassen (vgl. fachlicher Diskussionsbeitrag BDO, dat. 23.9.2021). Damit wollen wir einen konstruktiven und fundierten Beitrag für eine sachgerechte Auseinandersetzung mit diesem weitreichenden Thema leisten.

Die politische Organisation auf kommunaler Stufe ist für die Gemeindepräsidentenkonferenz von evidenter Wichtigkeit und dies nicht erst seit der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ oder dem vorliegenden Gegenvorschlag des Regierungsrates. Es ist daher eine Selbstverständlichkeit, dass sich die Gemeinden als Betroffene mit ihren Überlegungen und Fragen einbringen.

Die Gemeindepräsidenten stellen sich nicht grundsätzlich gegen Gemeindefusionen. Es bestehen aber noch zu viele offene Fragen, die noch nicht beantwortet sind. Die Gemeinden beweisen insbesondere mit den vielen bereits bestehenden und immer wieder neu angeordneten Kooperationen tagtäglich, dass sie in der Organisation flexibel und an einer effizienten sowie qualitativ hochstehenden Aufgabenerfüllung interessiert sind und diese laufend auch weiterentwickeln. Die Gemeindepräsidenten haben bereits 2018 öffentlich kommuniziert, dass sich die Ausserrhoder Gemeindepräsidenten einstimmig für eine Streichung der namentlichen Nennung der Gemeinden in Art. 2 der Kantonsverfassung aussprechen (Appenzeller Zeitung: <https://epaper.tagblatt.ch/read/105/105/2018-10-05/25>). Damit sollte insbesondere die Möglichkeit für Gemeindefusionen geschaffen bzw. erleichtert werden. Relevant ist für die Gemeindepräsidenten nicht die Nennung ihrer Gemeinde in der Kantonsverfassung, sondern das Selbstbestimmungsrecht der Organisation und Kooperation sowie der Regelung der Bedingungen, welche Kooperationen unterstützen. An dieser Grundhaltung hat sich grundsätzlich nichts geändert und wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" nochmals bekräftigt, auch wenn sich einzelne Gemeinden durchaus unterschiedliche Wege vorstellen können.

Auf diese doch klare Ansage der Gemeinden erfolgte seitens der Regierung damals wie heute keine direkte Reaktion bzw. Diskussion.

Ergänzungs- und Erklärungsbedarf

Wie der Regierungsrat im Bericht und Antrag vom 11. Mai 2021 an den Kantonsrat selbst festhält, stellt der Vorschlag mit neu vier Gemeinden eine radikale, aber zielführende Möglichkeit dar, um die Gemeindestrukturen grundlegend neu zu ordnen. Der Regierungsrat ist sich auch bewusst, dass er mit diesem Vorschlag eine grundsätzliche Abkehr von der bisher eingenommenen Haltung vornimmt, wonach Fusionen von den Gemeinden kommen müssten. Das Prinzip, dass Fusionen nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung umgesetzt werden sollten, wird damit verlassen.

Der Regierungsrat stützt sich dabei darauf, dass das Thema der Gemeindestrukturen schon seit Jahren von verschiedener Seite diskutiert wird, ohne dass seither Veränderungen stattgefunden haben. Dies könne einerseits als Zeichen dafür gelten, dass die bestehenden Gemeindestrukturen, trotz bekannter Unzulänglichkeiten, weiterhin als zweckmässig beurteilt werden. Dies könne aber andererseits auch als Zeichen für eine gewisse

Unentschlossenheit verstanden werden. Festzuhalten bleibe, dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft hätten.

Aus den Ausführungen des Regierungsrates ist nicht ersichtlich, weshalb dieser Sinneswandel erfolgt. Es wird nicht ausgeführt, weshalb und in welchen Bereichen sich die Einschätzung von 2012 geändert hat. Eine nachvollziehbare Konklusion aus den früheren und heutigen Erkenntnissen und Einschätzungen fehlt. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates wird vor allem auf die Studie Derungs & Fetz aus dem Jahr 2020 zur Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen in der Schweiz, abgestellt. Auch hier stellt der Regierungsrat selbst fest, dass die Thematik insgesamt differenziert zu beurteilen ist, da letztendlich unterschiedliche und kantonsspezifische Faktoren zusammenspielen und massgeblich sind. Eine Auseinandersetzung, Bewertung und Gewichtung mit den kantonsspezifischen Faktoren erfolgen jedoch nicht. Die fast ausschliessliche Fokussierung auf die finanziellen Auswirkungen – und dabei insbesondere auf die Steuerfüsse – greift zu kurz.

Der fachliche Diskussionsbeitrag der BDO zeigt auf, welche generellen Fragen und welche variantenspezifischen Fragen zu beantworten sind, um eine Variantenabwägung vornehmen zu können.

Die Schlüsselfrage ist, welche Motivation bzw. Vision der Regierungsrat vom zukünftigen Kanton Appenzell A.Rh. und seinen Gebietseinheiten hat und mit welchen Massnahmen und Mitteln sich diese Vision erreichen lässt.

Resumee

Es ist unbestritten, dass die Frage der Kantons- und Gemeindestrukturen und der damit zusammenhängenden Fragestellungen zum kantonalen Aufgaben- und Finanzplan sowie zum kantonalen Finanzausgleich heute und ohne Tabus diskutiert und einer Entscheidung zugeführt werden sollen.

Es muss aber vermieden werden, dass am Schluss des Prozesses eine Null-Aussage resultiert (nicht eintreten) und der unbestrittene Handlungsbedarf wieder für Jahre blockiert ist. Diese Gefahr besteht, da der Gegenvorschlag der Regierung wesentliche Bereiche nur rudimentär oder gar nicht beurteilt und damit der Thematik in keiner Art und Weise gerecht wird. Auch bei der Initiative droht eine Blockierung von Veränderungen bis zum Vorliegen eines "Fusionsgesetzes".

Ungeachtet ob verordnete oder selbstbestimmte Veränderungen angestrebt werden, es muss das Ziel sein, dass der Kantonsrat und am Schluss die Bevölkerung sich der Konsequenzen, Chancen und Risiken bewusst sind. Dies umfassend und transparent aufzuzeigen ist unsere Ehre und Pflicht. Mit den vorliegenden Informationen im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat, dat. 11. Mai 2021, ist dies nicht der Fall.

Der Entscheid darüber, ob Veränderungen "von oben herab verordnet" oder "von unten her wachsen" sollen, muss aufgrund möglichst umfassender Grundlagen und gestützt auf eine transparente und nachvollziehbare Interessenbeurteilung erfolgen. Dass nicht alle Detailfragen zum aktuellen Zeitpunkt beantwortet werden können und wir alle auch mit Unsicherheiten leben müssen, versteht sich bei einem so komplexen Thema von selbst.

Empfehlung

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und den fachlichen Diskussionsbeitrag der BDO empfehlen die Gemeindepräsidien AR:

Der Regierungsrat zieht das Kantonsratsgeschäft Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden, 2. Lesung", zurück und erstellt einen umfassenden Planungsbericht.

Gerne bitten wir Sie – sehr geehrter Herr Landammann, sehr geehrte Herren Regierungsräte – sich mit den Überlegungen und Fragen des fachlichen Diskussionsbeitrages der BDO ernsthaft auseinanderzusetzen und einer vertieften Diskussion durch einen Rückzug des Kantonsratsgeschäftes eine echte Chance zu geben.

Gerne erwarten wir Ihren zeitnahen Bescheid.

Freundliche Grüsse

Namens und im Auftrag der Gemeindepräsidienkonferenz AR:



Reto Altherr, Präsident

Beilage:

- fachlicher Diskussionsbeitrag BDO (dat. 23.9.2021)

Kopie an:

- Alle Gemeindepräsidien