

Schlussbericht der vom Regierungsrat eingesetzten Kommission

Optimierung Gemeindestrukturen





Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“

Jürg Wernli, Regierungsrat (Vorsitz)

Dr. Roger Nobs, Ratschreiber
Walter Klauser, Leiter Amt für Volksschule und Sport
Bruno Mayer, Leiter Finanzamt
Thomas Wüst, Departementssekretär Inneres und Kultur

Dr. Max Koch, Gemeindepräsident Wolfhalden
Inge Schmid, Gemeindepräsidentin Bühler
Margrit Müller, Gemeindepräsidentin Hundwil
Erika Weiss, Gemeindeschreiberin Urnäsch
Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber Herisau

Prof. Dr. Benjamin Schindler, Professor für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen
Dr. Jean-Claude Kleiner, JC Kleiner GmbH Gemeindeberatung St. Gallen

Aktuariat der Kommission:

Departementssekretariat Inneres und Kultur
Angela Koller
Kasernenstrasse 4
9102 Herisau

Tel. 071 353 61 11

www.ar.ch



Inhaltsverzeichnis

1.	Für die eiligen Leserinnen und Leser	4
2.	Ausgangslage für die Kommissionsarbeit	5
2.1.	Postulat Sträuli	5
2.2.	Analysebericht kpm.....	5
2.3.	Auftrag an die Kommission	5
3.	Konstituierung der Kommission	6
4.	Grundsätzliche Bemerkungen	7
4.1.	Resümee aus der Analyse	7
4.2.	Perspektive der Gemeinden.....	7
4.3.	Rolle des Kantons.....	8
4.4.	Gemeinsames Ziel und Nutzen der Optimierung	8
5.	Fusionsperimeter	9
5.1.	Ausgangspunkt	9
5.1.1.	Analysebericht kpm.....	9
5.1.2.	Vergleich mit anderen Kantonen.....	9
5.2.	Prüfung der Kommission.....	10
5.2.1.	Festlegung Fusionsperimeter.....	10
5.2.2.	Meldepflicht von Zusammenarbeitsverträgen	10
6.	Weiterentwicklung Gemeindepräsidienkonferenz	11
6.1.	Ausgangspunkt	11
6.1.1.	Analysebericht kpm.....	11
6.1.2.	Vergleich mit anderen Kantonen.....	12
6.2.	Prüfung der Kommission.....	12
6.2.1.	Einführung Regionalkonferenzmodell	12
6.2.2.	Gemeindepräsidienkonferenz als Interessenverband.....	12
7.	Finanzielle Unterstützung für Optimierungsprojekte	13
8.	Weitere Möglichkeiten zur Strukturoptimierung	14
8.1.	Ausgangspunkt	14
8.2.	Prüfung der Kommission.....	14
9.	Verfassungsrechtlicher und gesetzgeberischer Handlungsbedarf	15
9.1.	Ausgangspunkt	15
9.1.1.	Analysebericht kpm.....	15
9.1.2.	Diskussionspunkte	15
9.2.	Prüfung der Kommission.....	16
9.2.1.	Kantonsverfassung	16
9.2.2.	Fusionsverfahren und finanzielle Unterstützung.....	17
10.	Weiteres Vorgehen.....	17
10.1.	Ergänzende Verfassungsbestimmung	17
10.2.	Koordination der parallelen Teilprojekte.....	17
11.	Empfehlungen	18



1. Für die eiligen Leserinnen und Leser

Der Regierungsrat liess aufgrund eines vom Kantonsrat als erheblich erklärten Postulats hin die Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden analysieren. Der Analysebericht des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wurde der Öffentlichkeit Mitte 2012 vorgestellt und ist im Internet abrufbar (<http://www.ar.ch/departemente/departement-inneres-und-kultur/departements-sekretariat/projekt-analyse-der-gemeindestrukturen/>).

Die Gutachter stellten bei den Ausserrhoder Gemeinden mittelfristigen Handlungsbedarf fest und schlugen verschiedene Handlungsoptionen vor. Nachdem der Kantonsrat den Analysebericht zur Kenntnis genommen hatte, setzte der Regierungsrat im Mai 2013 eine paritätische Kommission ein und beauftragte sie mit der Prüfung ausgewählter Themen – namentlich Festlegung von Fusionsperimetern, Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz und allgemein Möglichkeiten zur Vereinfachung der Strukturen. Die Kommission sollte weiter den erforderlichen verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzeigen und Vorschläge für das weitere Vorgehen in thematischer und zeitlicher Hinsicht unterbreiten.

Die Kommission hat sich zu sechs Sitzungen getroffen und sich eingehend mit ihren Aufträgen auseinandergesetzt. Im vorliegenden Bericht wird neben kurzen grundsätzlichen Ausführungen dargelegt, wie die Kommission ihre Prüfungsaufträge wahrnahm und inhaltlich diskutierte. Aus der Kommissionsarbeit resultieren die nachfolgenden Empfehlungen an den Regierungsrat. Die diesbezüglichen Überlegungen und Begründungen der Kommission lassen sich unter den jeweiligen Kapiteln nachvollziehen:

- I. Gemeindefusionen und andere strukturoptimierende Projekte sollen vom Kanton auf geeignete Weise unterstützt werden.
- II. Die Kantonsverfassung soll eine ergänzende Bestimmung erhalten, in der explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass Gemeindefusionen möglich sind. Sie soll ausserdem die Grundlage für die kantonale Unterstützung schaffen. Art. 2 der Kantonsverfassung ist beizubehalten.
- III. Das Verfahren für Gemeindefusionen und die Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung des Kantons sollen auf Gesetzesstufe normiert werden.
- IV. Es soll kein Fusionsperimeter für Appenzell Ausserrhoden festgelegt werden.
- V. Von der Einführung eines Regionalkonferenzmodells ist abzusehen.
- VI. Die Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz zu einem Interessenverband ist von der Konferenz selber zu initiieren, wie diese auch ihre Rechtsform selber frei wählen soll.
- VII. Die Gemeinden sollen Zusammenarbeitsverträge dem Kanton melden.
- VIII. Das Thema Gemeindestrukturen soll auch in den nächsten Jahren vom Regierungsrat aktiv weiterverfolgt werden. Es soll eine inhaltliche Auseinandersetzung im Projekt „Aufgabenüberprüfung Kanton und Gemeinden“ geführt werden. Die beiden Projekte und die Revision des Finanzausgleichsgesetzes sollen koordiniert werden.

Die Kommission wünscht sich vom Regierungsrat eine zeitnahe Umsetzung der Empfehlungen. Sie hofft, den interessierten Kreisen mit dem vorliegenden Kommissionsbericht einen konstruktiven Beitrag für die weitere Diskussion „Optimierung Gemeindestrukturen“ zu bieten.



2. Ausgangslage für die Kommissionsarbeit

2.1. Postulat Sträuli

Der Kantonsrat von Appenzel Ausserrhoden erklärte am 13. September 2010 ein vom damaligen Kantonsrat Roger Sträuli, Rehetobel, und Mitunterzeichnenden eingereichtes Postulat für erheblich. Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, die heutigen Gemeindestrukturen des Kantons zu analysieren und Bericht und Antrag zu stellen (vgl. Amtsblatt 2010, S. 1111 f.). Der Regierungsrat erteilte daraufhin im Frühling 2011 dem Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern einen entsprechenden Analyse- und Berichtsauftrag.

2.2. Analysebericht kpm

Der Regierungsrat nahm am 1. Mai 2012 Kenntnis vom Bericht des kpm betreffend „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzel Ausserrhoden; Analyse und mögliche Handlungsoptionen“. Zusammenfassend stellte das kpm fest, es bestehe kein akuter, aber mittelfristiger Handlungsbedarf bei den Gemeindestrukturen. Im Analysebericht wurden deshalb drei mögliche Handlungsoptionen zur Optimierung dargestellt und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Der Analysebericht kpm wurde den Gemeinden und Medien am 1. Juni 2012 vorgestellt und ist auf dem Internet öffentlich zugänglich (<http://www.ar.ch/departemente/departement-inneres-und-kultur/departements-sekretariat/projekt-analyse-der-gemeindestrukturen/>).

Mit Bericht und Antrag vom 12. Februar 2013 gelangte der Regierungsrat an den Kantonsrat. Darin schlug er für das weitere Vorgehen in der Sache vor, eine paritätische Kommission einzusetzen und diese mit der Prüfung ausgewählter Themen zu beauftragen. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2013 von Bericht und Antrag Kenntnis genommen und das erwähnte Postulat abgeschrieben (vgl. Amtsblatt 2013, S. 357). Der Kantonsrat hat damit auch vom vorgeschlagenen weiteren Vorgehen Kenntnis genommen.

2.3. Auftrag an die Kommission

In der Folge setzte der Regierungsrat mit Beschluss vom 3. Mai 2013 eine breit abgestützte Kommission ein, die die von ihm favorisierten Massnahmen weiter vertiefen und Vorschläge für das weitere Vorgehen erarbeiten soll. Der regierungsrätliche Auftrag an die Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“ hatte folgenden Inhalt:

- Prüfung der Möglichkeiten zur Vereinfachung von Strukturverbesserungen
- Prüfung von Fusionsperimetern
- Prüfung einer Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz
- Aufzeigen des erforderlichen verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Handlungsbedarfs,
- Erstellen eines Zeitplanes
- Vorschlag für das weitere Vorgehen in thematischer und zeitlicher Hinsicht für eine Optimierung der Gemeindestrukturen
- Verfassen des Berichts mit Vorschlägen zuhanden des Regierungsrates



3. Konstituierung der Kommission

Die Kommission traf sich am 5. Juli 2013 zu ihrer konstituierenden Sitzung. Ihr gehören folgende Mitglieder an:

Vertretungen des Kantons:

- Regierungsrat Jürg Wernli, Direktor des Departementes Inneres und Kultur (Vorsitz)
- Dr. Roger Nobs, Ratschreiber
- Walter Klauser, Leiter Amt für Volksschule und Sport
- Bruno Mayer, Leiter Finanzamt
- Thomas Wüst, Departementssekretär Inneres und Kultur

Vertretungen der Gemeinden (Delegationen der Gemeindepräsidenten- und Gemeindeschreiberkonferenz):

- Dr. Max Koch, Gemeindepräsident Wolfhalden
- Inge Schmid, Gemeindepräsidentin Bühler
- Margrit Müller, Gemeindepräsidentin Hundwil
- Erika Weiss, Gemeindeschreiberin Urnäsch
- Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber Herisau

Unabhängige Fachexperten:

- Prof. Dr. Benjamin Schindler, Professor für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen
- Dr. Jean-Claude Kleiner, JC Kleiner GmbH Gemeindeberatung St. Gallen

Aktuariat:

- Angela Koller, Departementssekretariat Inneres und Kultur

Die Kommission tauschte sich an der konstituierenden Sitzung eingehend über den regierungsrätlichen Auftrag, die übrigen Rahmenbedingungen und die Arbeitsweise aus. Sie behielt sich ausdrücklich vor, über den Auftrag hinaus weitere Themen zu diskutieren und im Schlussbericht darzulegen. In der Folge traf sich die Kommission zu sechs Sitzungen.

Als Einstieg führte die Kommission zunächst eine grundsätzliche Diskussion über den Analysebericht kpm. Daraufhin widmete sie sich den vom Regierungsrat vorgegebenen Themen: An der zweiten Sitzung prüfte sie die Festlegung eines Fusionsperimeters für das Gebiet des Kantons Appenzell Ausserrhoden und eine allfällige Weiterentwicklung der Gemeindepräsidentenkonferenz. Dieses Thema wurde in der dritten Sitzung nochmals aufgenommen. Sodann eruierte die Kommission den verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Der Fokus lag in diesen Gesprächen hauptsächlich bei den Voraussetzungen für potentielle Gemeindefusionen. An der vierten Sitzung diskutierte die Kommission dann über weitere Möglichkeiten zur Strukturoptimierung. Abschliessend formulierte sie die Empfehlungen an den Regierungsrat für das weitere Vorgehen. Die letzte Sitzung diente der Detailberatung des vorliegenden Schlussberichts.



Der Kommission standen dabei namentlich folgende schriftliche Unterlagen zur Verfügung:

- Analysebericht kpm
- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Februar 2013
- Protokoll der Kantonsratssitzung vom 18. März 2013
- Regierungsratsbeschluss Einsetzung Kommission vom 14. Mai 2013
- Überblick zum Thema Fusionsperimeter mit Karten (Aktuariat)
- Überblick zum Thema Weiterentwicklung Gemeindepräsidienkonferenz (Aktuariat)
- Überblick zum Thema verfassungsrechtlicher und gesetzgeberischer Handlungsbedarf (Aktuariat)
- Beiträge zum Thema weitere Möglichkeiten zur Strukturoptimierung (Kommissionsmitglieder)

4. Grundsätzliche Bemerkungen

4.1. Resümee aus der Analyse

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist politisch in derzeit zwanzig Gemeinden unterteilt. Im Analysebericht kpm ist festgestellt worden, dass bezüglich dieser Strukturen kein akuter, aber mittelfristiger Handlungsbedarf bestehe. Die finanzielle Lage der Gemeinden könne als relativ gut bezeichnet werden. Allerdings wachse der Unterschied zwischen den finanziell stärkeren und schwächeren Gemeinden tendenziell. Der geltende Finanzausgleich im Kanton habe zudem eine strukturerhaltende Wirkung, kleinere Gemeinden würden stark vom Kanton und einer einzelnen finanzstarken Gemeinde profitieren. Es sei zwar festzustellen, dass die Gemeinden deutlich seltener an ihre Leistungsgrenzen stossen würden als noch vor zehn Jahren. Dies sei einerseits mit der verbesserten finanziellen Situation, andererseits mit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit und der Übertragung bestimmter Aufgaben an den Kanton zu erklären. Es gebe aber nach wie vor Sachbereiche, die als zunehmend schwierig empfunden würden. Zahlreiche Gemeinden bekundeten ausserdem Mühe, ihre zahlreichen Ämter zu besetzen.

4.2. Perspektive der Gemeinden

Die Ausserrhoder Gemeinden sollen auch zukünftig in der Lage sein, die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich möglichst autonom, rechtmässig, effizient und bürgerorientiert erfüllen zu können. Autonom bedeutet in diesem Zusammenhang, dass in rechtlicher, politischer und ökonomischer Hinsicht eine Kongruenz zwischen Entscheidkompetenz und Vollzug im jeweiligen Aufgabenbereich besteht. Werden Aufgaben ausgelagert, verliert die Gemeinde nicht nur Autonomie, weil finanzielle Mittel gebunden sind und nicht mehr selber entschieden werden kann. Auch die demokratischen Mitbestimmungsrechte sind betroffen, die gerade eine Stärke der dezentralen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene sind. Ebenso problematisch kann es sein, wenn immer häufiger auf Dritte zurückgegriffen werden muss, da die Aufsicht bei dauernder Auslagerung nicht im gleichen Mass sichergestellt werden kann und die Autonomie beschnitten wird. Idealerweise sind diese Kompetenzen in der Exekutive und deren Verwaltung vorhanden.

Grundsätzlich sollte eine Gemeinde demnach in der Lage sein, die ihr zufallenden Aufgaben eigenständig zu vollziehen. Die Aufgaben sollen so erfüllt werden, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten wer-



den und der Nutzen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln möglichst hoch ist. So kann längerfristig sichergestellt werden, dass Aufgaben dezentral in den Gemeinden erfüllt werden können und die finanzielle Leistungsfähigkeit unabhängig vom innerkantonalen Finanzausgleich erhöht werden kann. Um den Anforderungen genügen zu können, benötigen die Gemeinden eine stabile finanzielle Basis. Es ist seitens der Gemeinde eine möglichst grosse finanzielle Unabhängigkeit anzustreben. Eine Voraussetzung, um dieses Ziel erreichen zu können, ist die Organisation in einer effizienten und übersichtlichen Struktur. Die Gemeinde als die kleinste Einheit im dreistufigen Staatsbau soll überdies den Fokus bei der Aufgabenerfüllung auf die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner legen.

4.3. Rolle des Kantons

Der Kanton sorgt dafür, dass die Rahmenbedingungen für die Gemeinden so gesteckt sind, dass sie die ihnen zufallenden Aufgaben autonom, rechtmässig, effizient und bürgerorientiert erfüllen können. Der Kanton respektiert die Gemeinden als Gemeinwesen, die ihren Beitrag an die vielfältigen Aufgaben der öffentlichen Hand leisten, und arbeitet kooperativ mit ihnen zusammen. Die Gemeinden sind im Rahmen des kantonalen Rechts gleichberechtigte Partner, um die Entwicklung des Kantons zu fördern. Der Kanton erfüllt seinerseits seine Aufgaben nach denselben Prämissen, um die Funktionsfähigkeit und Attraktivität aufrecht zu erhalten und zu steigern. Der Kanton ist daran interessiert, dass die Gemeinden in der Lage sind, ihre Aufgaben in allererster Linie selbständig zu bewältigen.

4.4. Gemeinsames Ziel und Nutzen der Optimierung

Sowohl die Gemeinden als auch der Kanton wollen, dass Appenzell Ausserrhoden seiner Bevölkerung eine hohe Lebensqualität bieten kann und für Unternehmen ein attraktiver Standort ist. Die durch die Analyse festgestellten Probleme der Gemeinden sollen durch eine Optimierung der Strukturen gemildert oder behoben werden. Durch eine einfache und effiziente Struktur sind die Gemeinden in der Lage, ihre Leistungen in guter Qualität zu erbringen. Die Struktur gewährt damit die Stabilität des Gemeinwesens und sichert dessen Autonomie. Die Gemeinden können als Arbeitgebende auftreten, die von professionellem Personal als interessant wahrgenommen werden. Ist die Gemeindeverwaltung entsprechend besetzt, werden die politischen Entscheidungsträger weniger von Vollzugsaufgaben absorbiert und können sich mehr den strategischen Handlungsfeldern der Gemeindeentwicklung zuwenden. Dadurch bestehen bessere Aussichten, für zu besetzende Ämter Kandidatinnen und Kandidaten zu gewinnen. Solch starke Gemeinwesen sind nicht nur in ökonomischer, sondern auch in gesellschaftlicher Hinsicht wettbewerbsfähig und fördern damit die Entwicklung und den Wohlstand im Kanton. In diesem Sinne ist die Kommission zuversichtlich, dass sich mit den nachfolgend dargelegten Vorschlägen die Strukturen optimieren lassen und die Autonomie der Ausserrhoder Gemeinden gefestigt werden kann.

Nachfolgend soll nun aufgezeigt werden, wie sich die Kommission inhaltlich mit ihren Aufträgen befasst hat. Wie bereits erwähnt hatte die Kommission den Auftrag, die Festlegung von Fusionsperimetern und die Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz zu prüfen, den verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzuzeigen und Vorschläge für das weitere Vorgehen in thematischer und zeitlicher Hinsicht zu unterbreiten. Aus den Prüfungen ergeben sich Empfehlungen der Kommission an den Regierungsrat.



5. Fusionsperimeter

5.1. Ausgangspunkt

Der Regierungsrat hat die Kommission explizit beauftragt, die Festlegung von Fusionsperimetern zu prüfen. Die Festlegung von Fusionsperimetern würde bedeuten, dass Gemeinden nur innerhalb des kantonal vorgegebenen Rayons Fusionspartnerinnen suchen könnten. Der regierungsrätliche Auftrag zur Prüfung dieses Punktes begründet sich im Analysebericht kpm.

5.1.1. Analysebericht kpm

Der Analysebericht kpm erwähnt unter Handlungsoption 3 als Variante 2 einen „anreizorientierten Ansatz mit Fusionsförderung innerhalb bestimmter Fusionsperimeter“. Wenn der Kanton eine Gesamtstrategie und damit auch Steuerung der Neugestaltung der Gemeindestrukturen vor Augen habe, den Gemeinden aber doch die Freiheit erhalten wolle, zu verschiedenen Zeitpunkten zu fusionieren, sei die Festlegung von Förderräumen oder Fusionsperimetern relevant.

Der Analysebericht kpm erwähnt als mögliche Fusionsperimeter einerseits ein 5er-Modell, das die folgenden fünf Fusionsperimeter umfassen könnte: Säntis (Waldstatt, Schwellbrunn, Schönengrund, Urnäsch, Hundwil), Goldachtal (Trogen, Wald, Rehetobel, Speicher), Rotbachtal (Stein, Teufen, Gais, Bühler), Kurzenberg (Heiden, Lutzenberg, Wolfhalden, Walzenhausen, Reute, Grub) und Herisau. Als Alternative wird auch ein 3er-Modell vorgeschlagen, das den geografischen Räumen der ehemaligen Bezirke Hinterland, Mittelland und Vorderland entsprechen könnte: Fusionsperimeter Hinterland (Herisau, Hundwil, Schönengrund, Schwellbrunn, Stein, Urnäsch, Waldstatt), Mittelland (Bühler, Gais, Speicher, Teufen, Trogen) und Vorderland (Grub, Heiden, Lutzenberg, Rehetobel, Reute, Wald, Walzenhausen, Wolfhalden). Im Analysebericht wird sodann dargelegt, dass für ein Fusionsprojekt im festgelegten Perimeter finanzielle Beiträge entrichtet werden könnten. Der Rayon wäre damit also nicht nur Fusionsperimeter, sondern auch sogenannter Förderraum.

5.1.2. Vergleich mit anderen Kantonen

Ein Rechtsvergleich hat gezeigt, dass derzeit kein Kanton einen verbindlichen Fusionsrayon festgelegt hat. Der Kanton Uri hatte seiner Bevölkerung Ende September 2013 zwar ein Fusionsgesetz vorgelegt, das fünf Fusionsperimeter für den Kanton definiert hätte. Eine Fusion ausserhalb des Perimeters wäre mit Genehmigung des Parlaments möglich gewesen. Die Stimmbevölkerung hat das Fusionsgesetz aber mehrheitlich abgelehnt. Offenbar hat vor allem die Festlegung der fünf Fusionsperimeter die ablehnende Haltung provoziert.

Die Kantone Fribourg und Luzern haben Pläne entwickelt, die eine optimale Struktur der Gemeindeebene aus Sicht des Kantons darstellen. Diese Pläne sind jedoch in beiden Kantonen nicht verbindlich und entfalten keinerlei Rechtswirkung. Es kommt ihnen lediglich Empfehlungscharakter zu. Der Kanton Graubünden hat statt Fusionsperimeter Förderräume festgelegt. Fusionsprojekte werden grundsätzlich nur dann finanziell unterstützt, wenn die Fusionspartner im selben Förderraum liegen. Der Kanton zahlt gar einen Bonus, wenn ein vom Kanton definierter optimaler Perimeter eingehalten wird.



Der Kanton Jura hat in seinem Fusionsgesetz das Vorbereitungsverfahren kodifiziert. Als Voraussetzung für ein Fusionsprojekt gilt zwar kein Perimeter, es wird aber bestimmt, dass die fusionswilligen Gemeinden einen geografisch-regionalen Zusammenhang haben müssen. Für die Bestimmung des konkreten Fusionsperimeters gelten Kriterien wie geografische Lage der Gemeinden, die Notwendigkeit der Kooperation und bereits bestehende Zusammenarbeitsverträge.

5.2. Prüfung der Kommission

5.2.1. Festlegung Fusionsperimeter

Die Kommission lehnt die Festlegung von Fusionsperimetern einstimmig ab.

Die Kommission ist der Meinung, dass damit nur eine neue Einschränkung für Gemeindefusionen geschaffen würde und ein solcher Perimeter nicht zweckmässig sei. Ziel der Optimierung der Gemeindestrukturen ist es aber unter anderem, Fusionen gegenüber der aktuellen Ausgangslage zu erleichtern. Die Festlegung eines Perimeters wird deshalb als unnötige Schranke für Fusionen beurteilt. Es wird vermutet, dass fusionswillige Gemeinden ohnehin Partner suchen, die in einem geografischen Kontext stehen und gemeinsame Grenzen aufweisen. Die Geografie des Kantons Appenzell Ausserrhoden wirkt hier unerwünschten Projekten bereits entgegen. Aufgrund dessen wird es nicht als nötig erachtet, dass der Kanton autoritativ einen fixen Rayon festlegt, in dem Fusionen überhaupt möglich sind.

Die Kommission ist sich jedoch ebenfalls einig, dass gemeinsame Grenzen grundsätzlich Voraussetzung für eine Fusion sind. Ausnahmen sollen aber möglich sein für Gemeinden, die zwar keine gemeinsamen Grenzen haben, jedoch auf andere Weise eng verbunden sind. Das Beispiel Wienacht und Lutzenberg zeigt, dass die gemeinsame Grenze als absolutes Kriterium nicht zwingend ist. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Kommission auch, dass diejenige Behörde des Kantons, die über die allfälligen finanziellen Beihilfen entscheidet, Kriterien entwickelt, um den Nutzen eines Fusionsprojekts einzuschätzen. Es wird betont, dass es vorteilhaft ist, wenn der Kanton von Beginn weg in Fusionsprojekte involviert ist. Eine zu starke Steuerung durch den Kanton wird abgelehnt. Empfohlen wird aber die Entwicklung von Kriterien, die in einem entsprechenden Erlass genannt werden.

5.2.2. Meldepflicht von Zusammenarbeitsverträgen

Die Kommission bejaht einstimmig die Einführung einer Meldepflicht von Zusammenarbeitsverträgen gegenüber dem Kanton.

Das Thema Fusionsperimeter ist sehr offen angegangen worden. Es ist in der Kommission auch die Frage aufgeworfen worden, ob im kantonalen Recht nicht nur für Gemeindefusionen ein Perimeter festgelegt werden sollte, sondern auch für die interkommunale Zusammenarbeit. Unter dem geltenden Recht sind die Gemeinden frei, welche Vertragspartner sie sich dafür suchen und in welche geografische Richtung sie sich orientieren. Die Diskussion hat ergeben, dass diese Verflechtungen in verschiedene Richtungen zwar Nachteile haben



können. Die Nachteile rechtfertigen aber keine Einschränkung der diesbezüglichen Gemeindeautonomie. Interkommunale Zusammenarbeitsverträge ergeben sich je nach Sachgebiet mit anderen Partnern. Ausserdem achten Gemeinden, die oft zusammenarbeiten, darauf, dass im oft verwendeten Sitzgemeindemodell nicht immer dieselbe Gemeinde den Vorzug erhält und eine gute Balance zwischen den Gemeinden erhalten bleibt.

Gleichwohl anerkannte die Kommission das Interesse des Kantons und der sachlich zuständigen Departemente, aber auch der Gemeinden, über Zusammenarbeitsverträge Bescheid zu wissen. Die Kommission steht deshalb einer Meldepflicht solcher Verträge offen gegenüber. Es ist durch den Regierungsrat zu klären, ob die Meldepflicht aufgrund der einhelligen Zustimmung in der Kommission überhaupt gesetzlich verankert werden muss oder andere Wege den Informationsfluss ebenfalls sicherstellen können.

6. Weiterentwicklung Gemeindepräsidienkonferenz

6.1. Ausgangspunkt

Der Regierungsrat hat die Kommission explizit beauftragt, eine Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz zu prüfen. Er deutet konkret an, dass daraus ein verbindlicher politischer Interessenverband entstehen oder dass in Appenzell Ausserrhoden ein Regionalkonferenzmodell geschaffen werden könnte. Die Versammlung der Gemeindepräsidien erfolgt heute formlos. Das Gremium ist rechtlich als einfache Gesellschaft zu qualifizieren.

6.1.1. Analysebericht kpm

Der Analysebericht kpm zeigt als Handlungsoption 2 eine Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden auf. Das Ziel einer Stärkung der Zusammenarbeit könne mit der Schaffung verbindlicherer Kooperationsmodelle zwischen den Gemeinden erreicht werden. Es wird die Schaffung eines politischen Interessenverbandes der Gemeinden erwähnt, der Verhandlungen mit dem Kanton führen könnte. Der Analysebericht verweist etwa auf den Verband Luzerner Gemeinden.

Als weitergehend wird die Schaffung eines Regionalkonferenzmodells, beispielsweise wie im Kanton Bern, eingebracht. Regionalkonferenzen dienen der verbindlichen regionalen Zusammenarbeit von Gemeinden. Sie sind gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen Aufgaben, welche aus finanzieller und regionalentwicklungspolitischer Sicht besser regional gelöst werden. Die Regionalkonferenz ist aber nach Meinung der Gutachter keine eigentliche weitere staatliche Ebene, da für die Finanzierung nicht zusätzliche Steuern der Körperschaft erhoben und die Aufgaben nach wie vor von den Gemeinden vollzogen werden. Sollte dieses Modell eingeführt werden, seien die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten neu zu verteilen. Die Regionalkonferenzen könnten gemäss Analysebericht entlang der Grenzen der ehemaligen Bezirke gezogen oder aber für den Kanton eine einzige Konferenz geschaffen werden.



6.1.2. Vergleich mit anderen Kantonen

Der Vergleich zeigt, dass die Gemeinden der meisten Deutschschweizer Kantone einen gemeinsamen Interessenverband bilden (Luzern, Zürich, St.Gallen, Uri, Schwyz, Thurgau, Wallis, Solothurn, Baselland). Diese Verbände sind als Vereine im Sinne des Zivilgesetzbuches organisiert. Je nach Grösse des Kantons verfügen sie über eine Geschäftsstelle und widmen sich mit Arbeitsgruppen sowie Ressortzuteilung den vielfältigen Themen, mit denen die Gemeinden konfrontiert sind.

Der Kanton Bern hat mit seinen derzeit 362 Gemeinden vor sieben Jahren die verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Grundlagen für ein Regionalkonferenzmodell geschaffen. Die Regionalkonferenz wird in einem Gebiet eingeführt, wenn die Mehrheit der involvierten Gemeinden und der Stimmbevölkerung für die Einführung votiert. Ist eine Regionalkonferenz installiert, entscheidet sie verbindlich über die als überregional im kantonalen Recht definierten Aufgaben wie Raumplanung und Wirtschaftsförderung.

6.2. Prüfung der Kommission

6.2.1. Einführung Regionalkonferenzmodell

Die Kommission lehnt die Einführung eines Regionalkonferenzmodells einstimmig ab.

Ziel einer Regionalkonferenz ist, dass über Fragen von regionaler Bedeutung verbindlich diskutiert wird. Die Kommission sieht keinen Mehrwert darin, zwischen Gemeinden und Kanton eine weitere politische Ebene zu schaffen. Aufgrund der Grösse von Appenzell Ausserrhoden werden Themen, die nicht nur die Gemeinden betreffen und in diesen Grenzen gelöst werden sollten, idealerweise auf kantonaler Ebene besprochen oder aber die Gemeinden organisieren einen konkreten Austausch dem jeweiligen Thema entsprechend selber. Weder erkennt die Kommission dementsprechend einen Nutzen in der Installierung eines solchen Modells in Appenzell Ausserrhoden noch erachtet sie es ausserdem als realistisch, dass Kanton und Gemeinden bereit sind, ihre Entscheidbefugnisse zu Gunsten eines solchen regionalen Gremiums zu beschneiden. Zwar könnte eine gemeinsame Regionalentwicklung beispielsweise in wirtschaftlicher und touristischer Hinsicht Bewegung auslösen, doch sollte der Anstoss aus den jeweiligen Regionen kommen und nicht politischer Natur sein. Das Regionalkonferenzmodell erscheint jedenfalls nicht als für Appenzell Ausserrhoden geeignetes Modell.

6.2.2. Gemeindepräsidienkonferenz als Interessenverband

Die Kommission lehnt es mehrheitlich ab, eine Empfehlung zur Rechtsform der Gemeindepräsidienkonferenz abzugeben.

Die Kommission hat auch über die Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz gesprochen. Es ist von vorneherein festzuhalten, dass der Kanton den Gemeinden oder Gemeindepräsidien nicht vorschreiben kann und soll, wie sie sich zu organisieren haben. Nur in Form einer Empfehlung könnte dem heutigen „ad hoc“-Gremium nahe gelegt werden, sich etwa als Verein eine verbindlichere rechtliche Grundlage zu geben. Auch die inhaltliche Positionierung als starker Gemeindeverband sollte im Interesse der Gemeinden selber liegen



und nicht vom Regierungsrat gewünscht werden. Im Übrigen ist zu bemerken, dass die Gemeindepräsidentenkonferenz gerade in letzter Zeit bei wichtigen Themen geschlossen aufgetreten ist. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine proaktive Haltung des Regierungsrates und des Kantons in dieser Sache nicht opportun ist.

Auch weitere Massnahmen, um die vertikale und horizontale Zusammenarbeit zu stärken oder zu ändern, sind aufgrund der „kurzen Wege“ im Kanton nicht angezeigt.

7. Finanzielle Unterstützung für Optimierungsprojekte

Die Kommission ist sich einig, dass Strukturoptimierungsprozesse der Unterstützung bedürfen. Diese ist mit finanziellen und anderen geeigneten Mitteln zu erbringen. Der Prozess der Vorbereitung einer Fusion ist kompliziert und erfordert eine fachkundige und erfahrene Beratung. Dafür sind nicht nur juristische und fiskalische Kenntnisse notwendig. Auch Achtsamkeit und Erfahrung im Umgang mit den Emotionen der Bevölkerung im Fusionsprozess sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Begleitung. Ausserdem fusionieren üblicherweise zwei oder mehrere Gemeinden, deren Steuerkraft unterschiedlich ist. Sofern einer finanziell stärkeren Gemeinde durch die Fusion Einbussen drohen, ist das Projekt oft von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Kantonale Unterstützungsbeiträge als ausgleichendes Element scheinen daher unentbehrlich zu sein. Andere Kantone erbringen finanzielle Unterstützungen bei Fusionen etwa in Form von Projektbeiträgen, Entschuldungsbeiträgen oder Pro-Kopf-Prämien für zusammengeschlossene Gemeinden. Ein Vergleich zeigt, dass verschiedene Kombinationen von Angeboten möglich und wirksam sind. Die Kommission heisst es jedenfalls gut, wenn der Kanton nicht nur Fusionen, sondern auch Strukturoptimierungsprojekte anderer Art unterstützt. Die Grundlage, die materiellen Voraussetzungen und das Verfahren für die Beanspruchung dieser Mittel soll gesetzlich geregelt werden. Es soll dabei genau geklärt werden, welche Bedingungen ein Projekt erfüllen muss, damit seine Wirkung als strukturoptimierend und nicht strukturerhaltend beurteilt werden kann. Ob ein separates, neues Gesetz zu schaffen oder dies in einen anderen bestehenden Erlass einzufügen ist, soll bestimmt werden, wenn der inhaltliche Umfang geklärt ist.

Im Verlauf der Kommissionsarbeit ist die Kommission über die Grundzüge der Vorbereitungsarbeiten betreffend Revision des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, bGS 613.1) orientiert worden. Geplant ist unter anderem eine Änderung der Mindestausstattung. Die dadurch frei werdenden Mittel – im Rahmen von jährlich etwa 1.2 Mio. Franken – sollen für Gemeindefusionen oder Strukturoptimierungsprojekte anderer Art eingesetzt werden.

Im Zusammenhang mit Gemeindevereinigungen ist zu bemerken, dass es für fusionswillige Gemeinden gut wäre, wenn sie einen Ansprechpartner beim Kanton hätten. Aufgrund der kleinen Anzahl an Gemeinden im Kanton wird es sich zwar kaum rechtfertigen, Ressourcen beim Kanton aufzubauen um Fusionsprozesse zu begleiten. Für die gute Vorbereitung wäre es jedoch vorteilhaft, hätten die Gemeinden eine Anlaufstelle, bei der die diesbezüglichen Informationen zusammen liefen und die bei der Initiierung des Prozesses helfen könnte.



8. Weitere Möglichkeiten zur Strukturoptimierung

8.1. Ausgangspunkt

Die Kommission hat auch das Thema der weiteren Möglichkeiten zur Optimierung der Strukturen – abgesehen von Gemeindefusionen – angeschnitten. Eine vertiefte und detaillierte Diskussion dieses breiten Themenfelds war aufgrund des beschränkten Prüfungsauftrages der Kommission und des zeitlichen Rahmens jedoch nicht möglich.

Es sind dabei Probleme angesprochen worden, die bereits im Analysebericht kpm dargelegt sind. Vor allem in kleineren Gemeinden nehmen Gemeinderäte oft Vollzugsaufgaben wahr und haben entsprechend weniger Kapazitäten, sich um die strategische Ausrichtung Gedanken zu machen. Überdies mindern diese Aufgaben, die üblicherweise durch die Verwaltung erfüllt werden sollten, die Attraktivität der Exekutivämter.

Auch die Professionalisierung in den Verwaltungen – teils durch die bundesrechtliche Spezialgesetzgebung vorgegeben – wird die Gemeinden zukünftig vermehrt fordern. Da sich die Bedürfnisse und Ansprüche der Bevölkerung verändert haben und viele Sachbereiche aufgrund äusserer Umstände wie der technischen Entwicklung komplexer geworden sind, erfordern immer mehr Aufgaben spezifisches Fachwissen.

8.2. Prüfung der Kommission

Die Kommission hat das Thema aufgenommen und Meinungen dazu ausgetauscht, aber keine Beschlüsse gefasst. Angeregt wurde etwa die Änderung der Mindestgrösse des Gemeinderates von fünf auf drei Mitglieder. Heute schreibt das Gemeindegesetz (bGS 151.11) in Art. 18 vor, dass der Gemeinderat als leitende, planende und vollziehende Behörde aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen muss. Diese Bestimmung könnte revidiert werden. Einige Gemeinden haben überdies bereits gute Erfahrung mit der Ausgestaltung des Gemeindepräsidiums als Vollamt gemacht. Dieser Veränderung steht aber keine Gesetzesbestimmung im Weg und kann von den einzelnen Gemeinden bereits heute eingeführt werden.

Seitens des Kantons decken diverse Stellen den grossen Beratungsbedarf der Gemeinden ab. Diese Anfragen binden entsprechend viele Ressourcen in der Kantonskanzlei und den Departementen. Es handelt sich dabei insbesondere um juristische und finanztechnische Probleme. Dabei stellen sich oft Fragen, denen ein seltener oder sehr spezieller Sachverhalt zu Grunde liegt. Es ist deshalb folgerichtig, dass sich die Gemeinden dafür an den Kanton wenden können. Innerhalb des Kantons stellt sich die Frage, ob diese Anfragen noch besser koordiniert werden könnten. Es ist etwa die Bildung eines Expertenpools erwähnt worden. Auch Organisationsanalysen und -beratungen könnten für die Gemeinden nützlich sein. Es ist jedoch fraglich, ob und wie stark sich der Kanton in diesen Belangen engagieren soll. Es gibt private Unternehmen, die solche Dienstleistungen anbieten, wohingegen beim Kanton wohl entsprechende Ressourcen aufgebaut werden müssten. Es ist auch eingewandt worden, dass die Verantwortung für eine effiziente Organisation bei den Gemeinden liegt und sie deshalb selbständig Aufträge für ein entsprechendes Durchleuchten geben sollen. Gerade in Bezug auf den Aufbau von kantonalen Ressourcen um die Gemeinden zu beraten oder zu entlasten, ist eingebracht worden,



dass eine solche Unterstützung strukturerhaltend wirken könnte. Die Gemeinden sollen in der Lage sein, ihre Aufgaben grundsätzlich autonom zu erfüllen.

9. Verfassungsrechtlicher und gesetzgeberischer Handlungsbedarf

9.1. Ausgangspunkt

Der Regierungsrat hat die Kommission beauftragt, den verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf für Optimierungen der Gemeindestrukturen zu eruieren, damit der Regierungsrat das weitere Vorgehen planen kann.

9.1.1. Analysebericht kpm

Der Analysebericht kpm hält fest, dass in Art. 2 der Kantonsverfassung (KV, bGS 111.1) der Bestand der zwanzig Einwohnergemeinden garantiert ist. Der Bestand der Gemeinden kann daher nur durch eine obligatorische kantonale Volksabstimmung geändert werden. Es wird in Handlungsoption 3, Variante 1 und 2 darauf verwiesen, dass die Schwelle für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse tiefer wäre, würden die Gemeindefürnamen aus Art. 2 KV gestrichen. Der Rechtsetzungsbedarf bemisst sich nach der Wahl der Handlungsoption.

9.1.2. Diskussionspunkte

In erster Linie hatte die Kommission darüber zu diskutieren, ob die Aufhebung von Art. 2 KV zu empfehlen ist. Die Kommission sollte in grundsätzlicher Art und Weise erörtern, ob ein Interesse des Kantons besteht, dass alle Stimmberechtigten im Kanton über einen Gemeindezusammenschluss abstimmen können oder die Gemeindeautonomie dadurch zu stark eingeschränkt wird. Im Falle einer Aufhebungsempfehlung sollte auch entschieden werden, ob die Gemeindefürnamen stattdessen im Gemeindegesetz, einer regierungs- oder kantonsrätlichen Verordnung aufzuführen sind. Die Kommission sollte sich im Weiteren darüber unterhalten, ob das Verfahren für Gemeindezusammenschlüsse normiert werden müsste, beispielsweise durch ein separates neues Gesetz oder einer Ergänzung des Gemeindegesetzes.

Geregelt werden könnte insbesondere, ob jeweils eine Grundsatzabstimmung in den fusionswilligen Gemeinden durchzuführen ist, bevor das Fusionsverfahren eingeleitet werden kann; ob den Stimmberechtigten dieser Gemeinden für diese Grundsatzabstimmung bereits ein Konzept vorgelegt werden muss, das die Schritte und den Zeitplan des Fusionsverfahrens beschreibt; über was sich die fusionswilligen Gemeinden im Grundsatzbeschluss einigen müssen, wie etwa Name der neuen Gemeinde, Wappen, Standort Verwaltung; wie das Projektgremium für das Fusionsverfahren zusammengesetzt sein soll und was dessen Aufgaben sind; über welche Inhalte sich die Fusionswilligen einigen müssen und was alles geregelt werden muss bis das Projekt abgeschlossen und den Gemeindebürgern zur Endabstimmung vorgelegt werden kann; welche Konsequenzen die Fusion auf das Bürgerrecht hat; ob und wie der Kanton Fusionsprojekte finanziell und auf andere Weise unterstützt; wer die Kosten trägt, wenn ein Projekt scheitert bzw. dass darüber vorgängig eine Verabredung getroffen werden muss.



Sollte die finanzielle Unterstützung von Optimierungsprojekten beschlossen werden, ist festzulegen, welche Voraussetzungen ein Projekt als strukturoptimierend qualifizieren und deshalb finanziell unterstützt wird; welche Bedingungen erfüllt sein müssen, dass ein Gesuch um finanzielle Unterstützung gutgeheissen wird; ob ein Katalog von Auflagen zu definieren ist, die der Regierungsrat mit der Unterstützung verbinden kann (etwa Nachweis Verwendung Mittel oder teilweise Rückzahlung bei Scheitern des Projekts); ob finanzielle Mittel an die Projektkosten entrichtet werden (Verfahren der Vorbereitung der Fusion); ob Beiträge zur Entschuldung schwächerer Fusionspartner geleistet werden; ob Beiträge an andere fusionsbedingte Mehraufwände geleistet werden (Verwaltungsorganisation, Infrastruktur, Personal, Behördenmitglieder); ob über einen gewissen Zeitraum eine Besitzstandsgarantie gilt; ob Startbeiträge für die Steuerfussreduktion oder zusätzliche ausserordentliche Abschreibungen entrichtet werden.

9.2. Prüfung der Kommission

Vorerst ist daran zu erinnern, dass die Kommission die Festlegung von Fusionsperimetern und die Einführung des Regionalkonferenzmodells ablehnt. Deshalb ergibt sich daraus kein verfassungsrechtlicher oder gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

9.2.1. Kantonsverfassung

Art. 2 KV bestimmt: „ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht aus den Gemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute.“

Die Kommission lehnt die Aufhebung von Art. 2 KV mehrheitlich ab. Sie schlägt stattdessen vor, dass die Verfassung durch eine Bestimmung ergänzt wird, die explizit zum Ausdruck bringt, dass Gemeindefusionen möglich sind und die Grundlage für die finanzielle Unterstützung durch den Kanton schafft.

Die Kommission hat sich eingehend und ausführlich mit dieser Frage befasst. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gemeinden für die Struktur des Kantons von zentraler Bedeutung sind und ein Zusammenschluss von beispielsweise nur zwei Gemeinden auf das Gefüge der restlichen achtzehn Gemeinden entscheidende Auswirkungen hat. Im Finanzausgleich gäbe es Verschiebungen, wenn etwa Teufen und Speicher fusionieren würden. Das Kräfteverhältnis ist in Appenzell Ausserrhoden gerade auch durch die Grösse von Herisau anders als in anderen Kantonen. Die Aufhebung der Namen und Bestandesgarantie durch die obligatorische Volksabstimmung birgt ausserdem die Gefahr, dass die Diskussionen unnötig emotional werden und eine allfällige Ablehnung der Aufhebung von Art. 2 KV, der eine Bestandesgarantie für die Gemeinden darstellt, als generelles Nein für Gemeindefusionen gedeutet werden könnte.

Die Kommission hat diesen Beschluss im Wissen darum gefasst, dass geregelt werden könnte, Fusionen seien stets vom Kantonsrat zu genehmigen. Selbst wenn die Gemeindefusionen neu statt in der Verfassung auf Gesetzesstufe genannt würden, unterstünde eine entsprechende Änderung dem fakultativen Referendum. Die betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger fusionswilliger Gemeinden müssen einer Fusion ohnehin zustimmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Gemeindeautonomie nicht zu stark eingeschränkt wird,



wenn eine solche Fusion stets durch eine obligatorische kantonale Volksabstimmung abgesegnet werden muss. Aus den oben erwähnten Gründen empfiehlt die Kommission jedoch trotzdem, von einer Aufhebung von Art. 2 KV abzusehen.

9.2.2. Fusionsverfahren und finanzielle Unterstützung

Die Kommission ist sich einig, dass die Leitplanken für das Fusionsverfahren normiert werden sollten. Dabei sollten nur die Grundzüge geregelt werden, damit die Flexibilität für die Entwicklung einer „best practice“ besteht. Eine detaillierte Standardisierung wie in grösseren Kantonen ist nicht geboten. Ob dafür ein separates Gesetz zu schaffen oder das Gemeindegesetz entsprechend zu ergänzen ist, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt noch offen.

Bezüglich der finanziellen Unterstützung erachtet es die Kommission als wichtig, nicht nur Fusionen, sondern auch andere Projekte zu unterstützen, die strukturoptimierend wirken und damit für den Kanton und die betreffenden Gemeinden einen erheblichen Mehrwert haben. Es sind zwar einerseits Bedenken geäussert worden, dass diese Unterstützung nicht zu weitgehend erfolgen sollte, da sie strukturerhaltend wirken und Fusionen verhindern könnten. Nach Meinung anderer könnten solche Projekte andererseits jedoch gerade den Weg zu späteren Fusionen ebnen. Jedenfalls besteht Einigkeit, dass im Gesetzgebungsprozess sorgfältig zu formulieren ist, unter welchen Voraussetzungen Gemeinden für solche Projekte finanzielle Unterstützung durch den Kanton beanspruchen können.

Weiteren Handlungsbedarf bei anderen kantonalen Gesetzen hat die Kommission nicht festgestellt.

10. Weiteres Vorgehen

10.1. Ergänzende Verfassungsbestimmung

Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat eine ergänzende Verfassungsbestimmung. Die neue Bestimmung soll explizit ausdrücken, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden möglich sind (deklaratorischer Charakter). Zweitens soll eine verfassungsrechtliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung des Kantons bei Vereinigungs- und anderen Strukturoptimierungsprojekten geschaffen werden. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass sich damit ein klareres Bild ergibt, welche Meinung die Ausserrhoder Stimmbevölkerung zum Thema hat.

10.2. Koordination der parallelen Teilprojekte

Parallel zur Teilrevision der Verfassung sollen die gesetzlichen Grundlagen für das Fusionsverfahren und die finanzielle Unterstützung des Kantons ausgearbeitet und vorbereitet werden. Ausserdem ist eine Koordination mit dem Projekt „Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden“ anzustreben. Bis anhin sind diesbezüglich lediglich Diskussionen über Finanzströme geführt worden. Eine inhaltliche Auseinandersetzung darüber, welche Aufgaben mittel- und längerfristig von welchem Gemeinwesen idealerweise am besten erfüllt werden können, hat



noch nicht stattgefunden, sollte aber möglichst bald in grundsätzlicher Art und Weise geführt werden. Die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission sollte zeitgleich mit der erwähnten Revision des Finanzausgleichsgesetzes erfolgen. Die verschiedenen Teilprojekte könnten durch einen Lenkungsausschuss aufeinander abgestimmt werden.

Die Kommission wünscht sich vom Regierungsrat eine zügige Umsetzung der Empfehlungen – in Koordination mit den oben genannten Projekten. Der Regierungsrat soll das Projekt „Optimierung Gemeindestrukturen“ auch in den nächsten Jahren als wichtiges Ziel in seiner politischen Agenda anerkennen und das Thema aktiv und schwergewichtig weiterverfolgen.

11. Empfehlungen

Die Kommission gibt im Sinne des Auftrags und nach eingehender Prüfung folgende Empfehlungen an den Regierungsrat ab:

- I. Gemeindefusionen und andere strukturoptimierende Projekte sollen vom Kanton auf geeignete Weise unterstützt werden.
- II. Die Kantonsverfassung soll eine ergänzende Bestimmung erhalten, in der explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass Gemeindefusionen möglich sind. Sie soll ausserdem die Grundlage für die kantonale Unterstützung schaffen. Art. 2 der Kantonsverfassung ist beizubehalten.
- III. Das Verfahren für Gemeindefusionen und die Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung des Kantons sollen auf Gesetzesstufe normiert werden.
- IV. Es soll kein Fusionsperimeter für Appenzell Ausserrhoden festgelegt werden.
- V. Von der Einführung eines Regionalkonferenzmodells ist abzusehen.
- VI. Die Weiterentwicklung der Gemeindepräsidienkonferenz zu einem Interessenverband ist von der Konferenz selber zu initiieren, wie diese auch ihre Rechtsform selber frei wählen soll.
- VII. Die Gemeinden sollen Zusammenarbeitsverträge dem Kanton melden.
- VIII. Das Thema Gemeindestrukturen soll auch in den nächsten Jahren vom Regierungsrat aktiv weiterverfolgt werden. Es soll eine inhaltliche Auseinandersetzung im Projekt „Aufgabenüberprüfung Kanton und Gemeinden“ geführt werden. Die beiden Projekte und die Revision des Finanzausgleichsgesetzes sollen koordiniert werden.



Herisau, 11. Juni 2014

Regierungsrat Jürg Wernli,
Vorsitzender Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“