

## Die Gegner der Zwangshochzeiten

Am 26. November wird über mögliche Gemeindefusionen abgestimmt. Gegner der Grossfusionen ist ein zehnköpfiges Komitee.

Astrid Zysset  
und Jesko Calderara

Es ist ein geschichtsträchtiger Entscheid, der ansteht. Am 26. November befindet die Ausserrhoder Stimmbevölkerung im Rahmen einer Verfassungsänderung an der Urne darüber, wie die Strukturen im Kanton künftig aussehen werden. Die vom Regierungsrat unter der Bezeichnung Gegenvorschlag präferierte Lösung sieht eine Zusammenlegung der bislang 20 Gemeinden auf deren 3 bis 5 vor. Der Eventualvorschlag hingegen will mit der Streichung der Gemeindefusionen aus der Verfassung und der Schaffung von finanziellen Anreizen Hürden abbauen und Zusammenschlüsse künftig erleichtern. Mit einem Fusionsgesetz soll dann die Grundlage gelegt werden, damit Zusammenlegungen auf Eigeninitiative der Gemeinden auch tatsächlich entstehen können.

Für den Eventualvorschlag plädiert ein rund zehnköpfiges Komitee aus lokalen Politgrößen. Zu dessen Mitglieder gehört unter anderem FDP-Kantonsrat Marcel Walker aus Stein. Verfechter der Fusionen von unten ist aber auch Staatsrechtswissenschaftler an der Universität St. Gallen, Benjamin Schindler. Wohnhaft in Speicher, verfolgt er die politische Diskussion in Appenzell Ausserrhoden schon länger und äussert sich immer mal wieder kritisch zu von oben angestossenen Grossfusionen. So auch an diesem sonnigen Nachmittag in seinem Büro. Dort formuliert er seine Überzeugung folgendermassen: «Die Heirat muss von den Gemeinden selbst kommen, der Kanton bietet die Ehevermittlungsplattform in Form eines Fusionsgesetzes. Aber Zwangshochzeiten dürfen nicht stattfinden.» Man sei nicht per se gegen Fusionen, ergänzt Walker. Aber eine Reform der Gemeindestrukturen muss kommunal differenziert und bedürfnisgerecht erfolgen.

### Fusionen auf freiwilliger Basis

Walker ist sich sicher, dass es tatsächlich zu Fusionen kommen wird, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen stimmen würden. Dazu brauche es aber ein Fusionsgesetz, das die finanziellen Ungleichgewichte und der administrative Mehraufwand zwischen den beiden fusionswilligen Gemeinden ausmerze. Der Kanton müsse also als «Geburtshelfer» fungieren, so Walker. Andere Vorgehensweisen erachtet das Komitee als problematisch.

Beide, Walker wie auch Schindler, reagieren mit Unverständnis auf den Vorschlag der Regierung. Zumal diese eine Studie der Universität Bern aus dem Jahre 2012 vorliegen gehabt hätte, deren Autoren eine Radikalfusion als nachteilig erachten. Auch der Schlussbericht zur Optimierung der Gemeindestrukturen habe eine Zusammenlegung auf freiwilliger Basis nahegelegt. Vom Vorschlag der Verfassungskommission, der für



Ob es zu einer grundlegenden Strukturbereinigung bei den Ausserrhoder Gemeinden kommt, entscheidet sich Ende November an der Urne.

Bild: Gian Ehrenzeller/Keystone

dasselbe plädiert, sah die Regierung ebenfalls ab. Walker kann das nicht nachvollziehen. «Warum macht sie komplett was anderes, als ihr von Personen und Gremien vorgeschlagen wird, die sich intensiv mit diesem Thema befasst haben?»

Auch stört er sich daran, dass nur wenige Informationen zu den Auswirkungen der Grossfusion verfügbar sind. Die Regierung gibt an, dass mit der Abstimmung erst die Stossrichtung eruiert werden soll, Details zu nennen, sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt gar nicht möglich. Walker findet jedoch, dass das Bedürfnis nach Informationen zu diesem richtungsweisenden Entscheid seitens Bürgerschaft gross sei. «Es geht um eine Verfassungsänderung, da kann man nicht mehr einfach zurückrudern. Aber wir wissen nicht, wer mit wem fusionieren soll und welches die Kostenfolgen wären. Diese Ausgangslage einen Monat vor der Abstimmung erachte ich als problematisch.»

### Grossfusion bringe mehr Schaden als Nutzen

Mehr noch: Die vorgeschlagene Radikallösung der Regierung richte gemäss Auskunft der Grossfusionsgegner mehr Schaden an als sie Nutzen bringe. So sind Schindler und Walker der Auffassung, dass mit der Zustimmung zum Gegenvorschlag automatisch der Proporz für die Kantonsratswahlen miteingekauft werde. Gemäss Bundesge-

richtentscheiden ist das Majorzwahlverfahren nämlich nur für kleine und mittlere Gemeinden zulässig, für grosse hingegen nicht. Weiter hätte die Grossfusion zur Folge, dass nicht mehr jede Ortschaft einen Wahlkreis bilden und somit im Kantonsrat vertreten wäre. «Auch wenn sie so deutlich nie-

«Es geht um eine Verfassungsänderung, da kann man nicht mehr einfach zurückrudern. Aber wir wissen nicht, wer mit wem fusionieren soll und welches die Kostenfolgen wären.»



Marcel Walker  
FDP-Kantonsrat  
und Gastronome

ausgesprochen wurden, sind die Konsequenzen eines Ja zum Gegenvorschlag einschneidend. Derer müssen wir uns bewusst sein», so Walker.

Der Eventualantrag sieht vor, dass die bestehenden Gemeindestrukturen vorerst bestehen bleiben. Allerdings regt Schindler an, dass sie verbessert werden können, indem beispielsweise einige Dienstleistungen wie das Erbschafts- oder Zivilstandsamt auf den Kanton übertragen würden. Damit könnten die Gemeinden von einzelnen Aufgaben entlastet werden. Ein Ausbau der Zweckverbände hält er ebenfalls für denkbar, wenn er auch die demokratische Legitimation derselben als problematisch erachtet. Walker hingegen winkt bei diesen Bedenken ab. Die Zweckverbände könnten der GPK unterstellt werden. Indirekt liesse sich auch durch die Wahl der zuständigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte auf die Vereinbarungen Einfluss nehmen. Ohnehin erachtet er die vermehrten Kooperationen zwischen den Gemeinden nicht als Grund, um eine Fusion anzusetzen. «Innerrhoden muss in der Gesundheitsversorgung beispielsweise ebenfalls mit den umliegenden Kantonen zusammenarbeiten. Eine Fusion der Kantone steht aber auch hier nicht zu Debatte», so Walker.

Und was ist mit den fehlenden Behördenmitgliedern, aufgrund derer die Regierung eben-

falls Handlungsbedarf bei den Fusionen sieht?

### Identifikation mit den Gemeinden sinkt

Schindler sieht mit dem Radikalantrag diese Entwicklung gar noch beschleunigt. Er verweist auf zwei neuere Studien zum Kanton Glarus, die beide

«Die Heirat muss von den Gemeinden selbst kommen, der Kanton bietet die Ehevermittlungsplattform in Form eines Fusionsgesetzes. Zwangshochzeiten dürfen nicht stattfinden.»



Benjamin Schindler  
Professor für öffentliches  
Recht, Universität St. Gallen.

die dortige politische Partizipation untersuchten. Ergebnis: Je grösser die politischen Gebilde, desto geringer fielen Stimm- und Wahlbeteiligung aus. Schindler: «In grösseren Konstrukten wird es noch schwieriger, Freiwillige für das Milizsystem zu finden. Die Identifikation mit den Gemeinden sinkt.» Auch äussert er Bedenken, dass es schwieriger werden würde, lokale Projekte wie die Hallenbadsanierung in Speicher in einer Grossgemeinde durchzubringen, wenn beispielsweise Bürgerinnen und Bürger von Teufen nach St. Gallen zum Schwimmen gehen.

Die bestehenden Strukturen gelte es grundsätzlich beizubehalten, aber sanft und beständig zu modernisieren. «Stabilität ist für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Staatswesens ein hohes Gut», so Schindler weiter. Die Ausserrhoder Gemeinden könnten seiner Meinung zufolge durchaus noch viele Jahre weiterbestehen, ohne dass dringender Handlungsbedarf ausgewiesen ist. Und auch Walker kann die Auffassung der Regierung, dass die Fusionen nun eilen würden, nicht teilen. Es war 2010 als das Postulat Sträuli beim Regierungsrat einging, welches eine Analyse der bestehenden Gemeindestrukturen forderte. «Die Regierung hat in all den Jahren nichts gemacht und nun soll es plötzlich pressieren? Das erachten wir als unglaubwürdig», so Walker.