

Gesetz über Gemeindefusionen

FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden
Parteipräsidium, Wies 9A, CH-9442 Speicher

Departement für Inneres und Sicherheit
Frau Katrin Alder
Regierungsrätin
Schützenstrasse 1
9102 Herisau

Herisau, 24. Februar 2026

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Alder, Liebe Katrin

Im Namen der FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden (FDP AR) bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetz über Gemeindefusionen, welche wir gerne wie folgt wahrnehmen:

Allgemeine Bemerkungen

Hinter dem Gesetz über die Gemeindefusion steht nicht nur die gesetzgeberische Notwendigkeit, den Auftrag aus der revidierten Kantonsverfassung umzusetzen. Es gibt auch ganz pragmatische Gründe für die Umsetzung, damit die Ausserrhoder Gemeinden alle gesetzgeberischen Anforderungen in der erforderlichen Zeit und/oder Qualität auch in Zukunft realisieren können. Teilweise fehlt es schon heute an spezialisiertem Personal oder aber auch an den finanziellen Ressourcen, diese wichtigen Aufgaben zu bewältigen. Bleiben Stellen in den Gemeinden unbesetzt, ist der Kanton in der Verantwortung dafür zu sorgen, dass diese Aufgaben erfüllt werden.

Selbst wenn aus einer Fusion direkt kein «Fusionsgewinn» resultiert, ist unbestritten, dass aus Nicht-Fusionen zumindest mittel- oder langfristig ein Schaden entsteht. Nur Gemeinden, die auf der Höhe ihrer Aufgaben sind, können diese effizient erfüllen und damit das Vertrauen in den Staat wahren.

Für die FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden steht ausser Zweifel, dass Gemeindefusionen der richtige Weg sind, um diese anstehenden Aufgaben zu beherrschen und ausserdem zu grösserer Effizienz zu gelangen.

In der Tat kann - wie der erläuternde Bericht festhält - positiv erwähnt werden, dass der Verfassungsauftrag durch den Erlass eines Gesetzes über Gemeindefusionen umgesetzt wird. Die

FDP. Die Liberalen vermissen nebst dieser reinen Auftragserfüllung ein stärkeres Augenmerk auf die Förderung des Gelingens von Fusionsbestrebungen und befürchten in der aktuellen Form ein Gesetz mit bescheidener Wirkung im Ziel.

Die Schweiz zählte 1994 über 3'000 Gemeinden, per 1. Januar 2025 waren es noch deren 2'121. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass es grosse Fusionserfahrung in diesem Land gibt und auch genügend Literatur zur Erfolgsfaktorenthematik vorliegt. Leider zählt das Gesetz unseres Erachtens zu wenig auf den Aspekt ein, Fusionsabsichten zum Durchbruch zu verhelfen und illustriert vielmehr die Beschränktheit der aktuellen Finanzlage des Kantons. Das wird insbesondere bei der Passage zur administrativen und finanziellen Hilfe offensichtlich (Art. 14 - 20 E-GFG). Fusionen werden nicht unter einer Investitions-, sondern bloss unter einer Kostenperspektive betrachtet.

Als erfolgskritischer Faktor bei Gemeindefusionen gilt, dass insbesondere in finanziellen Belangen niemand schlechter gestellt wird, es also zu keiner Erhöhung des Steuerfusses auf Grund von Gemeindefusionen kommt (fehlender Anreiz für gesunde, finanzstarke Gemeinde einer Fusion zuzustimmen). Über die Steuerkraft lassen sich die Beträge errechnen, die es benötigt, damit sich die Steuersätze der Fusionsgemeinden dem tiefsten Satz der Beteiligten annähern können. Ohne einen solchen Ausgleichsmechanismus (finanzielle Unterstützung) wird ein Fusionsvorhaben kaum die notwendige Zustimmung aller involvierter Gemeinden erreichen. Dem Entwurf ist gutzuhalten, dass in Art. 18 E-GFG versucht wird, diesem Aspekt Rechnung zu tragen.

In dieser Hinsicht sehen wir das Gesetz und somit auch Fusionsanstrengungen trotzdem scheitern. Nicht, weil man dem Thema keine Beachtung geschenkt hätte, sondern weil die auszugleichenden Unterschiede mit den vorgesehenen Mitteln nicht wettzumachen sind. Wir würden uns hier die Probe aufs Exempel in den erläuternden Unterlagen beispielhaft wünschen. Illustrativ, wie dieser Aspekt explizit und fusionsfreundlich gelöst werden kann, sei auf die Luzerner Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten, Art. 3, Ziel hingewiesen (finanzielle Unterschiede zwischen den an der Fusion beteiligten Gemeinden sollen möglichst ausgeglichen werden).

Das Gesetz bietet für grössere Gemeinden wenig Fusionsanreize, weder mit kleineren Gemeinden zusammen zu gehen, noch mit einer anderen, grossen Gemeinde. Für eine grosse Gemeinde (z.B. > 2'500 Einwohner) kommt der Unterstützungscharakter finanzieller Natur kaum zum Tragen. Ist diese Art von Anreizgestaltung eine bewusste Steuerung der Regierung? Auch wenn die Förderung von Fusionen von sehr kleinen oder kleinen Gemeinden aus verwaltungsökonomischer Sicht sinnvoll erscheint, so läuft die Absicht mit der gewählten Mechanik ins Leere. Mit wem wollen denn Kleinstgemeinden fusionieren, mit anderen Kleinstgemeinden? Wohl kaum. Es muss eine grössere, im besten Fall leistungsstarke Gemeinde gefunden werden. Aber für eine solche sieht Art 17 E-GFG beispielsweise keine Beiträge vor.

Jede/r Gemeindepräsident/in, der sich mit dem Gedanken trägt, ein Fusionsprojekt anzustossen, wird sich sehr früh mit den Erfolgsaussichten in einer Abstimmung auseinandersetzen müssen. Nur wenn sie/er seinen Stimmberechtigten konkrete Vorteile präsentieren kann, wird sie/er diese als gegeben erachten und deshalb überhaupt ein Projekt an die Hand nehmen. Entsprechend müssen die Rahmenbedingungen im Fusionsgesetz so ausgestaltet sein, dass letztlich alle an einer Fusion beteiligten Gemeinden profitieren (wenn auch die einen mehr, die anderen weniger).

Die Sortierung der Gemeinden nach «Pro-Kopf-Unterstützung» erachten die FDP-AR als problematisch, weil auch grössere Gemeinden in etwa die gleichen Kosten pro Einwohner haben. Alternativ sehen wir die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Massstab.

Der Kanton stellt für die Gemeindefusionen keine zusätzlichen Ressourcen – weder finanzieller noch personeller Art – zur Verfügung. Die Gemeinden können "auf Zuruf" um Unterstützung an-

fragen. Diese Unterstützung wird dringend erforderlich sein, um den komplexen Gang einer Gemeindefusion umzusetzen. Ohne externe Beratung oder die Unterstützung durch die Rechtsabteilung des Kantons wird eine Umsetzung sehr schwierig.

Aus unserer Sicht braucht es insgesamt mehr finanzielle Mittel, mehr Verbindlichkeit und Planungssicherheit statt grossen Ermessens der Regierung, die Bildung eines Sondertopfes für die Finanzierung, der aus den SNB-Ausschüttungen geäufnet wird, und eine Bevorzugung zeitnaher Fusionen durch eine Befristung oder ein degressives System.

Art. 3 E-GFG – Einleitung Fusionsverfahren

Nach Art. 3 E-GFG liegt die Hauptverantwortung für die Einleitung des Fusionsverfahrens beim Gemeinderat. Erst mit der Abstimmung über den ausformulierten Fusionsvertrag haben die Stimmbevölkerungen der zu fusionierenden Gemeinden die Möglichkeit, ihren Willen kundzutun (Art. 4 Abs. 2 E-GFG). Wir bemängeln diesen aus unserer Sicht zu späten Einbezug der Bevölkerungen in den Prozess und verweisen beispielhaft auf den Kanton St. Gallen, wo das Vereinigungsverfahren mit einer Grundsatzabstimmung der beteiligten Bürgerschaften eingeleitet wird (Gemeindevereinigungs-gesetz Art. 2). Wo sieht die Regierung beim von ihr gewählten Vorgehen Vorteile gegenüber der Grundsatzabstimmungsvariante?

Art. 4 E-GFG – Administrative Unterstützung

Im Absatz 2 wird von einer Kann-Formulierung gesprochen. Diese sollte als eine affirmative Formulierung genannt werden. Dabei können personelle beratende Unterstützungsleistungen eingeschlossen sein, wobei es verständlich ist, dass diese nicht als neu zu schaffende Stelle aufgebaut werden soll, sondern auf bestehende Fachkräfte und Fachabteilungen (u.a. Kanzlei, Rechtsdienst) zurückgegriffen werden kann.

Art. 5 E-GFG – Inhalt des Fusionsvertrags

Was sind die Überlegungen der Regierung, auf die Definition des Gemeindewappens im Fusionsvertrag zu verzichten und wie wird dadurch das Gelingen einer Fusion gefördert?

Warum muss ein Fusionsvertrag nicht die Übernahme wichtiger Infrastrukturen (öffentliche Bauten und Anlagen) regeln? Dieses Erfordernis könnte eine vertrauensbildende Wirkung haben, weil der Bevölkerung "reinen Wein" eingeschenkt wird und es so im Nachgang weniger zu Auseinandersetzungen kommt.

Art. 9 E-GFG – Weitergeltung bisheriges Recht

Der Entwurf sieht vor, dass das Recht der fusionierten Gemeinde innert drei Jahren zu vereinheitlichen ist. Das scheint sportlich – insbesondere im Bereich des öffentlichen Baurechts. Im Kanton Glarus beispielsweise hat das erheblich länger gedauert. Allenfalls wäre es sinnvoll, von einer Regeldauer von 5 Jahren (mit ausnahmsweiser Verlängerung) auszugehen.

Art. 14.3 E-GFG – Gewährung von Vollzugsunterstützung

Der Kantonsrat soll bei der Gewährung von Zusatzbeiträgen nach Art. 18 mitbestimmen können. Ohne vorliegende Verordnung ist das zu allgemein formuliert und wirkt eher willkürlich und unverbindlich.

Der Begriff Wirksamkeit ist mittels konkreterer Dimensionen auszuformulieren, z.B. Reduktion des Steuerfusses nach der Fusion der beteiligten Gemeinden.

Art. 15/16 E-GFG – Beteiligung des Kantons an den Vorabklärungs- und Projektkosten

Was ist mit "Zustandekommen eines Projektvertrags" gemeint? Im Unterschied zum Fusionsvertrag wird der Projektvertrag und sein Inhalt nicht im Gesetz definiert. Nach Art. 15 hat jede der beteiligten Gemeinden Anspruch auf den Pauschalbetrag. Der Betrag nach Art. 16 bezieht sich hingegen auf das Gesamtprojekt. Wir wünschen uns, wenn die Bestimmungen, welche die Beteiligung des Kantons an den Vorkosten regeln, geschärft werden.

Art. 15/16 E-GFG – Vollzugsunterstützung

Den ganzen Artikel 17 sehen wir kritisch. Beginnend in Absatz 1 mit der Einführung der - wie oben erwähnten - Messgrösse (Pro-Kopf-Beitrag) und nimmt dann konsequent seinen Lauf. In Absatz 2 erkennen wir einen Fehlanreiz. Der Ausschluss der jeweils grössten an der Fusion beteiligten Gemeinde ist nicht sachgerecht. Zumal Grösse nichts mit der Steuerkraft oder wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu tun hat. Und schliesslich werden in Absatz 3 Gemeinden mit über 2'500 Einwohnern von Beiträgen ausgeschlossen. Wenn an der Messgrösse "Pro-Kopf-Beitrag" festgehalten wird, fordern wir den Regierungsrat auf, ein Design zu wählen, welches weniger Fehlanreize setzt (und realistische, positive Anreize zur Förderung von Fusionen mit Beteiligung von sehr kleinen oder kleinen Gemeinden).

IV. Finanzielle Förderung

Art. 14/15/16/17/18 E-GFG

Die finanzielle Planungssicherheit ist für die Gemeinden von zentraler Bedeutung.

Ergänzenswert ist die Schaffung unterschiedlicher Anreize, bzw. Anreizhöhen pro Stufe 1 – 4 (Vorabklärungen, Projektkosten, Pro-Kopf-Beitrag und Zusatzbeitrag), wobei der Anteil auf Stufe 1 und 2 deutlich höher ausfallen muss, z.B. mehr als 60%. Es sollte damit ein konkreter, mit Vorteil planbarer, voraussehbarer Anreiz genannt werden. Die Anreize (Mittel) auf Stufe RR (Art. 18 E-GFG Absatz 1 und 2) sind zu verringern, max. 40%. Es muss eine finanzielle Planbarkeit erkennbar sein, die finanzielle

Relevant ist, dass wirklich ein finanzieller Anreiz geschaffen wird, der Fusionen lohnenswert und erstrebenswert macht. Die bisher eingesetzten Summen sind erstens stufenbezogen unglücklich gewichtet und insgesamt zu tief. Fusionen müssen von der RR gewollt und damit auch wertvoll sein. Die Anreizsumme muss deutlich höher ausfallen. Um eine Zahl in den Raum zu werfen: das Doppelte der eingesetzten Mittel, bzw. die Hälfte bis mindestens ein Drittel zusätzlich der im Gesetz genannten Summen.

Art. 19 E-GFG Auszahlung

Der Entwurf greift die Dringlichkeit des Fusionsgebahrens zu wenig auf. Für die FDP. Die Liberalen ist die Priorisierung der Fusionstätigkeiten und deren Geschwindigkeit mitzudenken und zu verdeutlichen. Daher sollte die zeitliche Priorisierung deutlich gemacht werden. So könnte man sich vorstellen, dass die finanziellen Anreize beispielsweise in den ersten 10 Jahren grösser ausfallen, bzw. in den Folgejahren abfallend ausgestaltet sind («Hasen-Rennen» anstelle auf unbefristet gleich).

Art. 20 E-GFG Finanzierung

Zu begrüssen ist, dass das neue Gesetz die Bildung von zweckgebundenen Reserven zur Finanzierung von Beiträgen vorsieht (Art. 20).

Durch die Reservebildung könnte der Fusionstopf bis zu einem noch festzulegenden Maximalbetrag gefüllt werden. Es bietet sich an, die Sonderausschüttungen der SNB bis zum Maximalbetrag exklusiv der Fusionsreserve zuzuweisen.

Für die FDP. Die Liberalen ist dieser Art. 20 in Verbindung mit Art. 18 noch zu wenig präzise ausgestaltet. Bezieht sich die "Kann-Formulierung" in Art. 18 auf objektive Kriterien wie die erwähnten Parameter (Steuerkraft, Steuersätze, Nettoverschuldung, u.a.) oder kann die Regierung einen Zusatzbeitrag verweigern, wenn keine zweckgebundenen Reserven vorhanden ist? Entsprechend wäre allenfalls auch eine Mindestausstattung zu erwähnen.

Anstelle Einwohnerzahl als Massstab für den Finanzierungs-/Fusionsbeitrag könnte eine Orientierung analog zum Finanzausgleich an sozio- und topographische Kriterien geschaffen werden.

Welche weiteren Ressourcen - ausser verwaltungsinterne Gesetzgebungserfahrung - wurden genutzt, um dieses Gesetz nicht nur aus Buchstaben, Worten, Sätzen und Abschnitten bestehen zu lassen, sondern auch angereichert mit Erfahrung von Menschen ist, welche bereits Fusionsprozesse, wie wir sie unterstützen wollen, umgesetzt haben, sodass operativ-praktisch eine gewisse Nützlichkeit, sprich Wirkung erwartet werden darf?

Wir bitten die Regierung aufzuzeigen, anhand welcher Fusionsgesetze oder erfolgter konkreter Fusionen die von ihr gewählte, finanzielle Ausstattung und der gewählte Modus als tauglich deklariert werden kann, sodass wir Vertrauen für ein Gelingen von Fusionsanstrengungen fassen können.

Schlussbemerkungen

Generell unterstützt die FDP.Die Liberalen das Gesetz über Gemeindefusionen. Die vorliegende Ausgestaltung macht das Gesetz aber wenig attraktiv, um Gemeindefusionen tatsächlich anzustossen. Ohne dezidierte Planungssicherheit, die hinreichende finanzielle Unterstützung und intensive Beratung durch den Kanton wird zum grossen Bedauern seitens der FDP.AR wenig Enthusiasmus in den Gemeinden entstehen, Gemeindefusionen tatsächlich in Angriff zu nehmen.

Mit freundlichen Grüssen

FDP.Die Liberalen

Appenzell Ausserrhoden



Jennifer Abderhalden

Präsidentin



Dr. Kai Henning Viehweger

Vernehmlassungen