

Appenzell Ausserrhoden steht vor Jahrhundertabstimmung

Eine Reduktion auf drei bis fünf Gemeinden, die Streichung der Gemeinamen aus der Kantonsverfassung oder der Status quo: Das Ausserrhoder Stimmvolk kann am 26. November den Weg ebnen für Gemeindefusionen.

Mea McGhee

Rehetobel ist eines von 20 Dörfern in Appenzell Ausserrhoden. Die Vorderländer Gemeinde arbeitet in mehreren Bereichen mit ihresgleichen zusammen. Erst im Oktober sagten die Stimmberechtigten Ja zu einer gemeinsamen Sozialhilfebehörde mit Heiden und Grub.

Solche Kooperationen sind mit ein Grund, weshalb in Ausserrhoden seit Jahren eine Neuordnung der Gemeindefusionen im Raum steht. Spätestens seit diesem Herbst wird das Thema kontrovers diskutiert. Eine treibende Kraft hinter der Abstimmung vom 26. November ist Roger Sträuli, der auch schon als «Fusionsturbo von Rehetobel» bezeichnet wurde. Der ehemalige FDP-Kantonsrat forderte 2010 mit einem Postulat, die Regierung solle die Gemeindefusionen im Kanton analysieren. Er sagt: «Schon damals waren die Schwierigkeiten, Kandidierende für politische Ämter oder Mitarbeitende für Gemeindeverwaltungen zu finden, offensichtlich. Die Situation hat sich in den vergangenen Jahren massiv verschärft.»

Mit seinem Vorstoss war die Strukturdebatte angestossen. Die damalige Regierung liess eine Studie erstellen – und danach in der berühmten Schublade verstauben. So lancierte die IG Starks Ausserrhoden, die Roger Sträuli präsidiert, 2018 eine Volksinitiative, die Zusammenschlüsse von Gemeinden erleichtern wollte. Der anschliessende politische Prozess mit vielen Etappen dauerte fünf Jahre.

Und nun steht Ausserrhoden, 13 Jahre nach dem Postulat von Roger Sträuli, vor der Jahrhundertabstimmung, ob die seit 1749 bestehenden Gemeindefusionen neu geordnet werden sollen. Es könnte zu einer ähnlich weitreichenden Gebietsreform kommen wie 2011 im Kanton Glarus.

Regierung will drei bis fünf Gemeinden

Aufgrund der Vorgeschichte ist die Abstimmungsfrage komplex. Konkret geht es um zwei Vorlagen und eine Stichfrage. Die radikale Variante, der

«Gegenvorschlag» der Regierung, würde zum Zusammenschluss von heute 20 auf drei, vier oder fünf Gemeinden führen. Wie sich die neuen Gemeinden zusammensetzen, würde ein neues Gesetz festlegen. Über dieses Gesetz könnte das Stimmvolk befinden.

«Mit dem Ja zum Gegenanschlag packen wir die Chance für ein grosses Miteinander», sagt Roger Sträuli. Man könnte gemeinsam auf grüner Wiese vorwärtsgehen und unter Federführung des Kantons mit Einbezug des Parlaments, der Gemeinden und verschiedener Gruppierungen die beste Variante ausarbeiten. Denkbare Gemeindefusionen gibt es mehrere: drei Grossgemeinden analog der ehemaligen Bezirke Hinter-, Mittel- und Vorderland. Oder die Einzelgemeinden Herisau und Teufen, verbunden mit einem geografisch, wirtschaftlich, raumplanerisch und steuertechnisch sinnvollen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden.

Zu den Stimmen, die befürchten, die Identität der Dörfer könnte im Zuge einer Umstrukturierung verloren gehen, sagt Sträuli: «Es sind die Menschen, die sich in Vereinen und in der Gesellschaft einbringen. Chöre, Sportclubs oder die Feuerwehr bestehen schon lange nicht mehr ausschliesslich aus Mitgliedern, die im jeweiligen Dorf wohnen.»

«3 bis 5 Gemeinden wären stärker und könnten auf Augenhöhe mit Kantons- und Regierungsrat agieren.»



Katrin Alder
Vorsteherin Departement Inneres und Sicherheit AR

Die SP, Mitte, EVP und GLP haben die Ja-Parole für den Gegenanschlag beschlossen.

Eventualvorlage will Gemeinamen streichen

Weniger weit geht die «Eventualvorlage». Sie will die Gemeinamen aus der Kantonsverfassung streichen. Das wäre ein erster Schritt, um Gemeindefusionen zu vereinfachen. Ansonsten wäre bei jedem Zusammenschluss eine Teilrevision der Kantonsverfassung nötig. Der Kanton soll die Gemeinden bei einer Zusammenlegung zudem administrativ und finanziell unterstützen. In welchem Mass dies geschähe, würde ein Fusionsgesetz festlegen, über das die Bevölkerung abstimmen könnte. Die FDP und die SVP haben die Parole für die Eventualvorlage gefasst.

Reto Altherr, Präsident der steuergünstigsten Gemeinde Teufen, ist persönlich ein Verfechter der Eventualvorlage. Er sieht den Vorteil darin, dass man dank des zu erarbeitenden Fusionsgesetzes Bedingungen, Abläufe und finanzielle Auswirkungen kenne. Darauf basierend, könnten Gemeinden, die fusionieren wollen, im Prozess zielgerichtet unterstützt werden. Alt-

herr geht zudem davon aus, dass der Erfolg von Fusionen grösser ist, wo sie von der Bevölkerung gewünscht werden. Wichtig sei, eine finanzielle Schwächung von Teufen zu vermeiden, da es sonst drei Verlierer gäbe: den Kanton, die Gemeinden, die durch den Finanzausgleich von Teufen profitieren, und die Mittelländer Gemeinde selbst.

Reto Altherr steht auch der Gemeindepräsidentenkonferenz vor und trägt dort einen anderen Hut. Diese unterstützt seit jeher Bestrebungen, Gemeindefusionen zu ermöglichen. Über den zielführenden Weg gibt es unterschiedliche Meinungen. Die Gemeindepräsidentenkonferenz sei froh, dass eine breite Diskussion stattfindet und hoffe auf eine hohe Stimmbeteiligung, so Altherr. «Einig sind wir uns, dass es Veränderung braucht.»

Ein Befürworter freiwilliger Fusionen ist Benjamin Schindler, Experte für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen, der seit mehreren Jahren in Speicher lebt. «Ich bin für den Eventualvorschlag, weil er Fusionen ermöglicht und fördert, nicht aber erzwingt.» Dieser Weg sei sachgerecht, weil mit ihm Fusionen genau dort vom Kanton gefördert würden, wo

sie das richtige Instrument zur Problemlösung seien. Schindler sieht in Fusionen kein flächendeckendes Allheilmittel, um den Kanton für alle Herausforderungen der Zukunft fit zu machen. Wie der Kanton St. Gallen zeige, komme es mit einem Fusionsförderungsgesetz durchaus zu erfolgreichen und nachhaltigen Zusammenschlüssen, weil die neuen Gemeinden von Beginn

«Ich bin für den Eventualvorschlag, weil er Fusionen ermöglicht und fördert, nicht aber erzwingt.»



Benjamin Schindler
Experte für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

weg auf die Zustimmung und Mitarbeit der betroffenen Bevölkerung zählen könnten. Benjamin Schindler argumentiert: «Der Eventualvorschlag bietet Sicherheit, weil im Gesetz zuerst die Spielregeln definiert werden und erst dann entschieden wird, wer mit wem fusionieren soll.» Er ist der Ansicht, der Eventualvorschlag führe letztlich sogar rascher zum Ziel, da man von den Erfahrungen anderer Kantone profitieren und mögliche Stolpersteine auf dem Weg zu Gemeindefusionen besser umgehen könne.

Gegenvorschlag hat das grosse Ganze im Blick

Anders sieht dies Mathias Steinhauer, EVP-Kantonsrat der bevölkerungsreichsten Gemeinde Herisau. Einzelfusionen würden dazu führen, dass viele nicht involvierte Gemeinden auch in Bewegung kämen, weil Vereinbarungen und Zweckverbände neu geordnet werden müssten. Steinhauer befürchtet einen mehrere Jahrzehnte dauernden Veränderungsprozess mit zusätzlichem Aufwand ohne Nutzen und nennt dies einen «eigentlichen Wahnsinn».

Als Co-Präsident des Pro-Komitees ist der Herisauer Be-



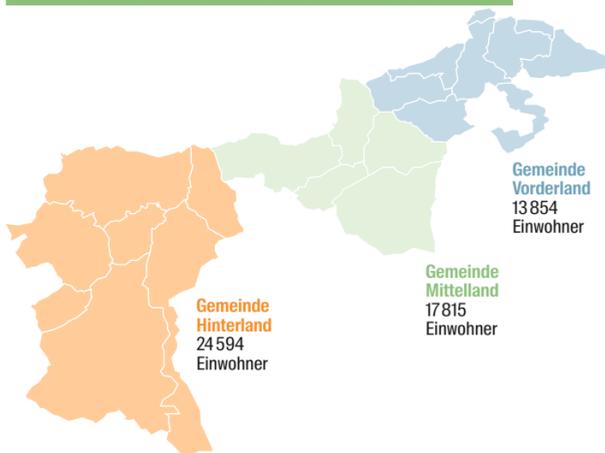
Momentan bildet die Urnäsch die Grenze zwischen den Gemeinden Hundwil und Waldstatt. Bei einer möglichen Neustrukturierung der Gemeinden könnte sich das ändern.

Bild: Michel Canonica

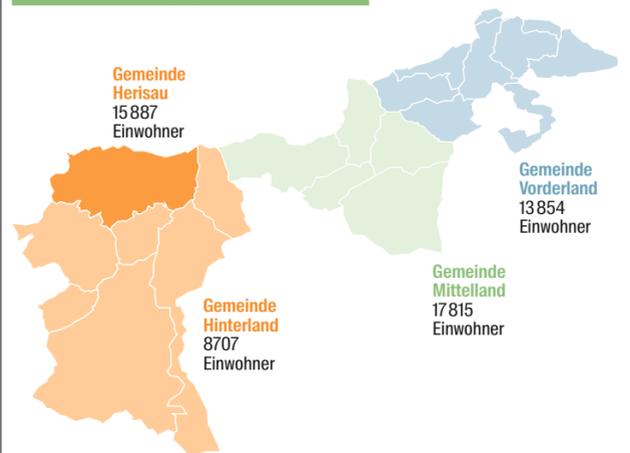


Ausserrhoder Gemeinden: diese Fusionsvarianten stehen im Raum

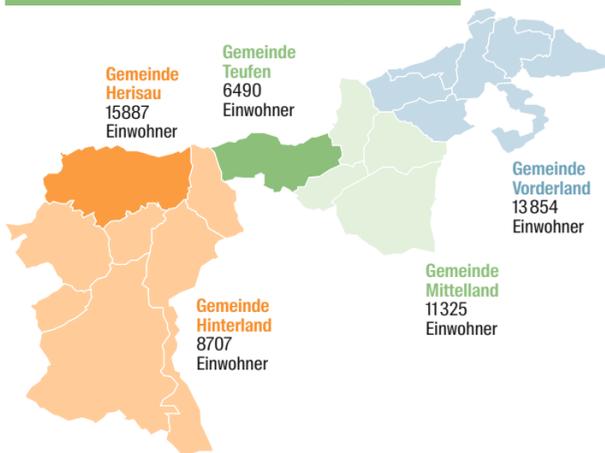
VARIANTE 1: AUS EHEMALIGEN BEZIRKEN WERDEN GEMEINDEN



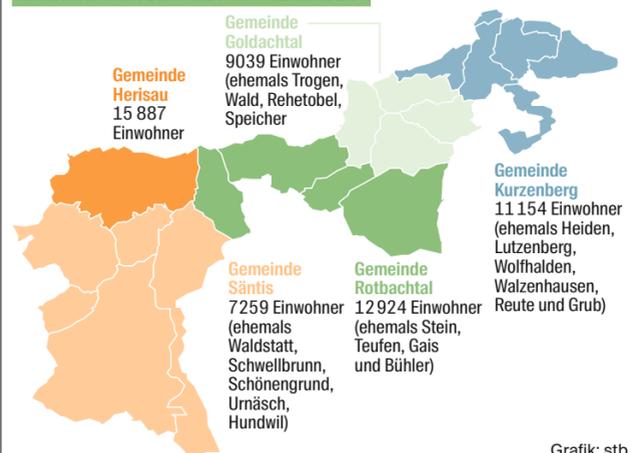
VARIANTE 2: DREI GEMEINDEN PLUS HERISAU



VARIANTE 3: DREI GEMEINDEN PLUS HERISAU UND TEUFEN



VARIANTE 4: EIN BEISPIEL FÜR 5 GEMEINDEN



Grafik: stb

fürwörter einer Reduktion auf drei bis fünf Gemeinden. Er nennt wie Roger Sträuli die gestiegenen Anforderungen an die Gemeinden als wichtiges Argument für eine Strukturreform. Auf Verwaltungen kleiner Gemeinden arbeiten entweder Spezialisten im Fachgebiet mit kleinem Pensum oder Generalisten, die über mehrere Fachgebiete vertieft Kenntnis haben sollten. Steinhauer spricht von einem «kaum zu lösenden Spagat». Viele Gemeinden hätten sich aufgrund der Aufgabenfülle in Zweckverbänden und Kooperationen zusammengeschlossen. Steinhauer sagt: «De facto könne sie ihre Kernaufgaben nicht mehr selbstständig erfüllen.» Da jede Gemeinde 20 bis 30 Vereinbarungen verfüge, sei der Überblick schwierig. «Mit dieser Ausgangslage ergibt es keinen Sinn, nur an einer Ecke irgendetwas zu fusionieren. Wir müssen nun auf die ganze Gemeindeflandschaft schauen.»

Die Regierung will aus einer Position der Stärke handeln

An mehreren Podien haben Mitglieder des Regierungsrats der Bevölkerung den Inhalt der Vorlagen dargelegt. Die Regierung sieht im Gegenvorschlag Vorteile

für alle. Es ist die erste Abstimmungsvorlage für Neu-Regierungsrätin Katrin Alder, Vorsterherin des Departement Inneres und Sicherheit. Sie argumentiert: «Drei bis fünf Gemeinden wären stärker und könnten auf Augenhöhe mit Kantons- und Regierungsrat und auch unter sich agieren, zwanzig zum Teil kleine Gemeinwesen kaum.» Sie nennt auch den zeitlichen Aspekt. Mit dem Gegenvorschlag würden die Gemeindefstrukturen in absehbarer Zeit verändert, mit dem Eventualantrag sei es unsicher, wann und ob überhaupt etwas in Bewegung komme. Für Katrin Alder ist klar: «Wenn wir heute handeln, handeln wir aus einer Position der Stärke.»

Es gibt vereinzelte Stimmen, die beide Vorlagen ablehnen, etwa einzelne Mitglieder der SVP und das Walzenhauser Bürgerforum AR, dem Staatskritiker angehören. Katrin Alder erläutert, welche Folgen ein doppeltes Nein aus Sicht der Regierung hätte: «Es bliebe alles beim Alten. Fusionen müssten von fusionswilligen Gemeinden ausgehen. Jede Fusion bräuchte einzelne Abstimmungen sowie die Anpassung der Kantonsverfassung, was einen noch längeren Prozess darstellen würde.»

Der Mut der Glarner ist bis jetzt unerreich

Gemeindereformen Es war ein revolutionärer Akt: Im Jahr 2006 beschloss die Landsgemeinde in Glarus, die mehreren Dutzend Orts-, Schul- und weiteren Gemeinden im Kanton zu drei Einheitsgemeinden zu fusionieren. Der Antrag kam aus dem Volk. Die Glarner Regierung, die eine Variante mit zehn Gemeinden vorgeschlagen hatte, war völlig überrascht, ebenso der Rest der Schweiz. Hauptgrund für dieses politische Erdbeben waren die finanziellen Probleme verschiedener Glarner Gemeinden.

2011 startete der Kanton mit den drei fusionierten Gemeinden namens Glarus Süd, Glarus Nord und Glarus. Bis heute ist es die radikalste Gemeindereform, die in der Schweiz je stattgefunden hat.

Hat sich der Schritt gelohnt? 2021 äusserten sich die Glarner Regierungsrätinnen und Regierungsräte – mit erfrischend ehrlichen Einschätzungen: «Insgesamt ist vieles professioneller und effizienter geworden, eini-

ges in den Dörfern aber auch komplizierter und unpersönlicher.» – «Man denkt und handelt gesamtheitlicher, die Nähe zur Bevölkerung ist dafür etwas verloren gegangen.»

Kanton und Gemeinden seien finanziell gesund und das Vereinsleben bestehe weiterhin, allerdings würden die Gemeindeversammlungen nicht allzu gut besucht. Und schade sei, «dass zwei der drei Gemeindennamen etwas gar stark an Autobahnausfahrten erinnern.» Wer die Zitate liest, erhält den Eindruck: Glarus ist noch immer ein bisschen erstaunt über den eigenen Mut.

Thurgau war Vorreiter – und wurde überholt

Zu den Pionieren bei Gemeindefusionen gehörte einst auch der Thurgau. Ende der 1980er-Jahre gab sich der Kanton eine neue, heftig umstrittene Verfassung. Sie schrieb die Schaffung einheitlicher politischer Gemeinden bis Ende 1999 vor, die früheren Orts- und Munizipal-

gemeinden sollten verschwinden. Das Resultat: Die Zahl der Gemeinden sank von 181 auf 80. Diese 80 Gemeinden erhielten eine Bestandesgarantie in der Verfassung.

Die Folge: Im Thurgau gab es seither keine Fusionen mehr. Heute zählt eine politische Gemeinde im Thurgau durchschnittlich 3600 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit sind die Gemeinden kleiner als im nationalen Schnitt (circa 4000 Personen). Im Kanton St. Gallen kommen auf eine Gemeinde etwa 7000 Einwohner, in Glarus 14 000.

Das ist auch dem Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) aufgefallen. Die Gefahr bestehe, dass allzu kleine Gemeinden ihre Aufgaben immer weniger selbstständig und effizient ausführen könnten, heisst es in einer Publikation des VTG vom Juni 2022. Der Verband legte deshalb einen Leitfaden für Gemeindefusionen vor – und warnte: «Die Gemeinden tun gut daran, solche Überlegungen aus

eigener Initiative vorzunehmen, bevor allenfalls die kantonale Politik aktiv wird.»

St. Galler Fusionswelle mit Geld aus der Kantonskasse

Der Kanton St. Gallen zählte über lange Zeit 90 politische Gemeinden, die Fusion von Ebnat und Kappel im Toggenburg (1965) blieb eine Ausnahme. Erst nach dem Jahr 2000 setzte eine Fusionsbewegung ein, finanziell gefördert durch den Kanton. Heute gibt es 75 politische Gemeinden in St. Gallen, parallel dazu sank die Zahl der Schulgemeinden massiv, von 150 im Jahr 2000 auf 29 im Jahr 2023. Manche Projekte scheiterten allerdings auch, zum Beispiel die «Stadt Mittelrheintal» oder die Fusion von Gossau und Andwil. Der jüngste Zusammenschluss fand wiederum im Toggenburg statt: Zur Gemeinde Neckertal stiessen Anfang 2023 Oberhelfenschwil und Hemberg dazu.

Adrian Vögele