

Co-Präsidium SP AR
Silvan Graf und Martina Jucker
Postfach 18
9043 Trogen
praesidium@sp-ar.ch

Sekretariat SP AR
Stefanus Bertsch
9043 Trogen
sekretariat@sp-ar.ch
079 538 93 61



Sozialdemokratische Partei
Kanton Appenzell Ausserrhoden

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Inneres
und Sicherheit
Schützenstrasse 1
9102 Herisau

Trogen, 05.03.2026

Stellungnahme der Sozialdemokratischen Partei Appenzell Ausserrhoden (SP AR) zum Vernehmlassungsentwurf des Fusionsgesetzes

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Alder, geschätzte Katrin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP AR bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Es ist wichtig, dass mit dem Gesetz eine Grundlage geschaffen wird, um nicht den Struktur-erhalt der bisherigen 20 Gemeinden fortzuschreiben, was teilweise durch den aktuellen Fi-nanzausgleich erfolgt. So werden neue Zukunftsaussichten gerade für ressourcenarme Ge-meinden geschaffen. Dies geschieht insbesondere mit dem im Entwurf vorgesehenen Fi-nanzbeiträgen für Fusionen und die neu entstehenden Gemeinden nach Vollzug der Zusam-menlegung.

Hinsichtlich Finanzierung ist die Wichtigkeit des in Artikel 20 des Entwurfs vorgesehenen Fonds (zweckgebundene Reserven) zu betonen. Dieser könnte in erster Linie durch Aus-schüttungen von Gewinnen der Schweizerischen Nationalbank an die Kantone gespiesen werden. Die Zweckbindung müsste nach einem bestimmten Zeitraum, z. B. 20 Jahren wieder aufgehoben werden können. Somit könnten die ggf. verbleibenden Mittel ohne Zweckbin-dung in den allgemeinen Kantonshaushalt oder einen Fonds für einen anderen Zweck flies-sen.

Hingegen lässt der Entwurf eine Strategie seitens Kantons für die neu entstehenden Ge-meinden vermissen. Es ist zwar richtig, dass das Volk am 26. November 2023 sich für «Fusi-onen von unten» ausgesprochen hat. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Kanton darauf verzichten darf, sich Überlegungen zu möglichen Fusionsräumen zu machen. Ebenso dürfen die Kriterien für Finanzbeiträge nicht unpräzise formuliert sein. Ansonsten besteht die Ge-fahr, dass Steuergelder unsorgfältig und planlos eingesetzt werden. Zusätzlich drohen wei-tere Finanzierungen durch dysfunktionale neue Gemeinden, wenn z. B. eine finanzschwache Gemeinde unbeteiligt bleibt.



Es braucht Vorstellungen seitens Kantons, in welchen funktionalen Räumen er zukünftige Fusionen als sinnvoll erachtet. Es geht dabei z. B. um Beachtung der Infrastruktur (Öffentlicher Verkehr, Ver- und Entsorgung), der bisherigen Zusammenarbeitsräume (z. B. von Zweckverbänden), der Gliederung des Raums (Geografie, Topografie) und der Siedlungsstruktur. Andere Kantone haben solche Zielbilder sehr wohl in ihre Fusionsgesetze integriert, ohne dass eine erhebliche Einschränkung der Gemeindeautonomie (Stichwort «Fusionen von unten») resultiert.

Auch Vorabklärungen sollten durch den Kanton flächendeckend für jede Gemeinde durchgeführt werden, um den Mehrwert der Gemeinde zur Fusion mit Nachbargemeinde(n) zu ermitteln. Der Kanton soll diese bei Inkrafttreten des Fusionsgesetzes für alle Gemeinden veranlassen und die Gemeinden darüber informieren. Auf diese Weise können wichtige Grundlagen für die Bevölkerung und die Behörden der Gemeinden geschaffen werden, welche eine informierte Mitbestimmung erlauben.

Bei allen diesen übergeordneten strategischen Themen fordert die SP AR vom Kanton eine eingehende Nachbesserung und Ergänzung bis zur Vorbereitung der ersten Lesung im Kantonsrat (Vorschlag für vorberatende Kommission). Auf eine Rückweisung des Entwurfs zur Neuausarbeitung wird ausschliesslich verzichtet, um nicht weitere Zeit ab Festlegung der kantonalen Unterstützung für Gemeindefusionen in der Verfassung verstreichen zu lassen.

Konkrete Stellungnahmen und Kommentare sind im Antwortformular je Artikel direkt eingefügt.

Vielen Dank für die Auseinandersetzung mit unseren Argumenten und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Co-Präsidium der SP AR

Silvan Graf

Martina Jucker

Beilage: Antwortformular

Antwortformular SP AR

Gesetz über Gemeindefusionen

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (bGS Nummern)

Neu:

Geändert: –

Aufgehoben: –

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
I.	
Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden,	
gestützt auf Art. 101bis der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995,	
beschliesst:	
I. Allgemeines ^(1.)	
Art. 1 Begriff der Fusion ¹ Eine Fusion im Sinne dieses Gesetzes ist der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde.	Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass drei oder mehr Gemeinden fusionieren bzw. soll dies, als wenn immer möglich zu erfüllende Bedingung aufgenommen werden. Dies erhöht die Chancen, dass keine Gemeinde alleine übrigbleibt (siehe auch unten, z. B. Art. 6, Abs. 1).
Art. 2 Art der Fusion ¹ Die Fusion kann vollzogen werden, indem: a) eine oder mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde aufgenommen werden (Absorptionsfusion);	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
b) sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen (Kombinationsfusion).	
II. Verfahren (2.)	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
Art. 3 Einleitung	Dieser Artikel legt fest, wie die Eröffnung eines Fusionsverfahrens erfolgen kann bzw. soll. Der Gemeinderat soll die Möglichkeit einer Fusion prüfen und das Ergebnis in einem Bericht öffentlich machen (Abs. 2). In Abs. 3 wird ein «Projektvertrag» erstmals erwähnt und eingeführt. Es erfolgt aber weder eine Definition noch eine Einordnung. Im erläuternden Bericht, Seite 3 steht, dass der Projektvertrag das Ergebnis der Vorabklärungen sein soll. Dieser ist zeitlich vor Verfassung des Fusionsberichts eingeordnet. Andererseits auf Seite 4 des erläuternden Berichtes festgehalten, dass der Gemeinderat eine Fusion evaluieren soll. Erst danach soll er einen ersten Bericht über das Ergebnis erstellen. Damit werde die Vorabklärung beendet. Bei positivem Ergebnis resultiere ein Fusionsprojekt. Anschliessend werde mit mindestens einer weiteren Gemeinde oder besser zwei oder mehr Gemeinden ein Projektvertrag vereinbart. Dies geschehe mit dem Ziel eine vertiefte Fusionsanalyse durchzuführen. Danach soll wiederum einen Bericht erstellt werden. Hier werden zwei verschiedene Prozessabläufe beschrieben, welche nicht übereinstimmen. Welche inhaltlichen Bestimmungen ein Projektvertrag genau enthalten und zu welchem Zeitpunkt er erstellt werden soll, ist wesentlich für die Finanzierung gemäss Art. 15 und 16. Der Prozessablauf auf Seite 4 erscheint einleuchtender. Einen Projektvertrag mit einer anderen Gemeinde einzugehen, vor einem Bericht mit Abwägung der Vor- und Nachteile für die eigene Gemeinde erscheint von der Abfolge her nicht sinnvoll. Antrag: Hier ist eine eindeutige Festlegung – möglichst nach Prozessablauf, Seite 4 des erläuternden Berichtes – notwendig. Zusätzlicher Antrag: Die Bevölkerung muss zwingend miteinbezogen werden. Dies ist mit einer Abstimmung, im Sinne einer allgemeinen Willensbekundung für eine Fusion (siehe auch Vernehmlassungsantwort zu Abs. 2.) durchzuführen. Oder es sind auch andere offenere Formen einer Mitwirkung, wie z. B. eine Vernehmlassung oder Volksdiskussion möglich. Wichtig ist dabei, dass verschiedene Möglichkeiten zur Beteiligung bestehen, wie z. B. Veranstaltungen, Online-Fragebogen und schriftliche Eingabemöglichkeiten. Dazu sollten genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Das Fusionsverfahren kann durch Beschluss des Gemeinderates, durch Beschluss des Gemeindeparlamentes oder durch Annahme einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung eingeleitet werden. ² Wird ein Fusionsverfahren eingeleitet, ist der Gemeinderat verpflichtet, die Möglichkeiten für eine Fusion zu prüfen und einen Bericht über das Ergebnis und das weitere Vorgehen zu veröffentlichen. ³ Der Abschluss von Projektverträgen richtet sich nach dem kommunalen Recht.	Anschliessend an das bereits oben Ausgeführte bleibt hier unklar, ob und ggf. wann eine Abstimmung über den Fusionswillen erfolgen kann bzw. muss. Dies müsste wahrscheinlich eine Vorlage für einen möglichen Fusionsvertrag (Art. 4) sein. Mit einer solchen Abstimmung erhält der Gemeinderat das Mandat einen Fusionsvertrag anzustreben. Hier muss unterschieden werden zwischen (1) dem Willen fusionieren zu wollen und (2) der Annahme eines ausgehandelten Fusionsvertrages. Es ist davon auszugehen, dass sich zwischen der Willensbekundung die Wahrnehmung und die Bedingungen einer Fusion wesentlich ändern können. Es soll auch bei einem Vorgehen ausgehend vom Gemeinderat (Exekutive) oder einem Gemeindeparlament (Legislative) die Möglichkeit geben, eine solche Grundsatz-Abstimmung durchzuführen. Antrag: Diese Möglichkeit im Sinne eines optionalen Referendums in der Entscheidungskompetenz des Gemeinderats und/oder des Gemeindeparlamentes muss in diesem Gesetz verankert werden. In jedem Fall erscheint es sinnvoll, wenn sich die Bevölkerung schon z. B. zum Projektvertrag, also zeitlich erheblich vor dem Fusionsvertrag einbringen kann. Damit kann sichergestellt werden, dass die Vorabklärungen zu einer Fusion auch von der Bevölkerung mitgetragen werden.
Art. 4 Fusionsbeschluss ¹ Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Fusionsvertrag. ² Der Fusionsvertrag untersteht dem obligatorischen Referendum. Das Referendum ist in allen beteiligten Gemeinden gleichzeitig durchzuführen.	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
³ Die Fusion gilt als beschlossen, wenn die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde den Fusionsvertrag annehmen.	
Art. 5 Fusionsvertrag ¹ Der Fusionsvertrag enthält die notwendigen Bestimmungen für den Vollzug der Fusion. Er regelt insbesondere: a) Art und Zeitpunkt der Fusion; b) den Namen der künftigen Gemeinde und die Grundzüge ihrer Organisation; c) den Übergang von Personal, Vermögen und Rechtsverhältnissen; d) die für die Übergangszeit geltende Ordnung. ² Im Fusionsvertrag kann die laufende Amtsdauer bis zum Inkrafttreten der Fusion, höchstens aber um ein Jahr verlängert werden. ³ Der Fusionsvertrag kann den bisherigen Gemeinden für die erstmalige Wahl des neuen Gemeinderates eine Mindestvertretung garantieren. ⁴ Der Fusionsvertrag ist dem zuständigen Departement zur Vorprüfung zu unterbreiten. Die Stimmberechtigten sind mit Bericht und Antrag zum Fusionsvertrag über das Ergebnis zu orientieren.	Es fehlt eine präzise Definition, was mit Übergangszeit gemeint ist. Es könnte hier die Zeit bis zur Fusion oder bis zum Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen gemeint sein. Antrag: Das Wort «aber» soll gestrichen werden. Hier greift das Gesetz massiv in die Souveränität der Gemeinden ein. Es sollte jeder neuen Gemeinde vorbehalten sein ihre Bedürfnisse abzudecken. Fragen: • Was genau ist der Inhalt der Überprüfung? • Werden lediglich Formalitäten geprüft (analog zur Kantonsinitiative) oder werden Inhalte geprüft und Empfehlungen gemacht? • Ist es nur eine Überprüfung des übergeordneten Rechtes? • Welches Departement ist hier zuständig? Grundsätzlich kommen zwei Departemente in Frage: Departement Inneres und Sicherheit oder Finanzen.
Art. 6 Kantonale Genehmigung	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Der Fusionsbeschluss bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. ² Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Fusionsbeschluss gültig zustande gekommen ist und der Fusionsvertrag mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. ³ Mit dem Eintritt der Rechtskraft der Genehmigung wird die Fusion vollziehbar.	Hier ist zu fordern, dass die Zweckmässigkeit einer Fusion als Bedingung einer Genehmigung durch den Regierungsrat festgeschrieben werden muss. Sie soll somit nicht nur Vorbedingungen für eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton sein, sondern überhaupt Voraussetzung für eine Gemeindefusion. Die Genehmigungsfähigkeit einer Fusion muss damit ab dem ersten Kontakt der fusionswilligen Gemeinden mit dem Kanton seitens Kantons geprüft und laufend an die beteiligten Gemeinden rückgemeldet werden. Überlegungen dahinter sind, dass zwar die Gemeindeautonomie auch bei Fusionen weitmöglichst gewahrt werden soll. Allerdings soll der Kanton steuernd eingreifen können, wenn z. B. eine Fusion von mehreren Gemeinden in einer Region (ehemaligen Bezirk) geplant wird, welche aber eine Gemeinde ausschliesst. Ausnahme bleibt, wenn diese betroffene Gemeinde sich z. B. hin zu einem anderen Raum (ehemaliger Nachbarbezirk) orientiert und/oder eine Fusion durch die Bevölkerung dieser Gemeinde abgelehnt wurde. Siehe auch Vernehmlassungsantwort zu Art. 14 Abs. 2 dieses Gesetzesentwurfes, vor allem bezüglich Definition der Zweckmässigkeit. Wie ist der konkrete Ablauf und welches sind die konkreten Bewilligungsschritte, die zwischen Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 und 2 durchgeführt werden sollen? Wie wird hier abgegrenzt? Reicht hier die Grafik im erläuternden Bericht? Und wenn ja, wird diese in eine Ausführung, z. B. Verordnung aufgenommen?
Art. 7 Administrative Unterstützung	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Der Kanton und seine selbständigen Anstalten und Betriebe unterstützen Fusionsvorhaben im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten mit fachlicher Hilfe.	Hier ist eine klare Projektorganisation im Vorfeld zu definieren. Z. B. geht es darum, welches Departement die Unterstützung leistet und in welchem Masse die weiteren Departemente beigezogen werden können. Die Projektorganisation muss vor der 1. Lesung des Fusionsgesetzes vorliegen. Wünschenswert wäre eine Koordination durch den Kanton, um v. a. ungleiche Partner gleich zu behandeln. Zusätzlich ist die administrative Unterstützung des Kantons nicht genügend und verpflichtend formuliert. «Im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeit" legt nahe, dass die fachliche Unterstützung zum Tagesgeschäft gehören soll. Wenn berücksichtigt wird, dass die Verwaltung bereits heute Mühe hat, zeitnah zu handeln, genügt dies nicht und widerspricht dem Verfassungsauftrag. Mit der Kann-Formulierung lässt sich der Kanton alle Möglichkeiten offen und es ist nicht verpflichtend. In der aktuellen Situation des Kantons zeigt sich, dass im Bereich der Kann-Formulierungen derzeit häufig ein ablehnender Entscheid resultiert. Antrag: Neuformulierung von Art. 7. Es ist eine verbindlichere Formulierung aufzunehmen sowie die notwendigen finanziellen Ressourcen vorzusehen.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
² Der Regierungsrat kann eine projektbegleitende Verfahrensunterstützung bewilligen.	Antrag: Die Verben «kann» und «bewilligen» durch «stellt eine projektbegleitende Verfahrensunterstützung sicher» ersetzen. Da Gemeinden im Vorfeld schon Sondierungsgespräche führen, könnte hier der Regierungsrat früh informiert werden und sich so auf die Bereitstellung von Fachpersonal einstellen. Zusätzlich ist weder im Gesetz noch im erläuternden Bericht definiert, was unter projektbegleitender Verfahrensunterstützung zu verstehen ist. Antrag: Hier ist eine genauere Ausführung oder Definition zu fordern. Wenn diese Ausführungen in einer Verordnung festgelegt werden sollen, muss eine Verordnungsskizze für die 1. Lesung im Kantonsrat vorliegen. Dies gilt generell für alle in den Vernehmlassungsantworten erwähnten Ausführungen (in Verordnungen).
III. Rechtswirkungen (3.)	
Art. 8 Rechtsnachfolge ¹ Bei einer Kombinationsfusion tritt die neue Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden ein. ² Bei einer Absorptionsfusion tritt die aufnehmende Gemeinde in die Rechtsverhältnisse aller aufgenommenen Gemeinden ein. ³ Aktiven und Passiven einschliesslich Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse gehen im Zeitpunkt der Fusion auf die Rechtsnachfolgerin über.	
Art. 9 Weitergeltung des bisherigen Gemeinderechts ¹ Reglemente und Vereinbarungen bleiben nach der Fusion mit räumlicher Geltung für die bisherigen Gemeindegebiete anwendbar. Der Fusionsvertrag kann abweichende Regelungen vorsehen.	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
² Das Gemeinderecht ist innert drei Jahren ab dem Eintritt der Fusion zu vereinheitlichen. Der Regierungsrat kann die Frist in begründeten Fällen verlängern.	Diese Frist ist in Anbetracht der notwendigen demokratischen Prozesse (z. B. Vernehmlassung, Anhörung Preisüberwachung, Volksabstimmung) zu kurz, insbesondere um alle Reglemente und Vereinbarungen zu vereinheitlichen. Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes unterstehen z. B. die Einführung von neuen Abgaben einem obligatorischen Referendum. Dies dürfte z. B. bei Vereinheitlichung von Reglementen der gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen bei fehlender Einheitlichkeit von neuen Gebührenformen für die eine Gemeinde regelmässig der Fall sein. Es stellt sich die Frage, ob die Pflicht zu einem obligatorischen Referendum auch gilt, wenn in einem Teil der neuen Gemeinde bereits bisher diese – für den anderen Teil der Gemeinde neuen – Abgaben galten. Allerdings ist aus demokratiepolitischen Gründen im Zweifel eher davon auszugehen, dass die höhere Hürde – in diesem Fall das obligatorische Referendum – anzuwenden ist. Antrag: Die Frist muss somit 4 bis 8 Jahre (eine bis zwei Legislaturen) betragen, damit Zeit bleibt für die oben erwähnten demokratischen Prozesse. Ebenfalls muss das Verfahren dafür definiert werden, z. B. könnte im Fusionsvertrag vorgesehen werden, dass diejenigen Reglemente und Vereinbarungen einer der bisherigen Gemeinden bestimmt werden, welche danach für alle fusionierten Gemeinden bzw. die gesamte neue Gemeinde gelten sollen. Allerdings könnte eine der letzten Bestimmungen die Zustimmung zu Fusionen gefährden, vor allem z. B. wenn die Bevölkerung einer fusionierenden Gemeinde mit z. B. höheren oder zusätzlichen Abgaben und/oder Gebühren rechnen muss.
Art. 10 Rechtsetzung der Rechtsnachfolgerin ¹ Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden sind mit rechtskräftiger Genehmigung des Fusionsbeschlusses zur Rechtsetzung für die Rechtsnachfolgerin befugt.	Hier ist unklar, was dies bedeutet, auch nach der Lektüre des erläuternden Berichtes. Geht es darum, wie Entscheide gefällt werden können in der neu zu bildenden Gemeinde zwischen dem Entscheid der Fusion und der Inkraftsetzung des Entscheides? Fazit / Antrag: Hier muss entweder neu formuliert werden oder ganz deutlich erklärt werden was gemeint ist, v.a. in Abgrenzung zu anderen Artikeln.
Art. 11 Mitgliedschaft im Zweckverband	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Ist nur ein Teil der fusionierenden Gemeinden an einem Zweckverband beteiligt, ist die künftige Mitgliedschaft vor dem Fusionsbeschluss zu klären. ² Kommt mit dem Zweckverband keine Einigung zustande, entscheidet der Regierungsrat.	Die Frage bezüglich kantonsübergreifender Zweckverbände besteht hier. Es kann dabei kaum von einer Zuständigkeit des Regierungsrates ausgegangen werden. Das Vorgehen muss für diesen Fall geklärt und festgelegt werden.
Art. 12 Bürgerrecht ¹ Mit der Fusion tritt das Bürgerrecht der Rechtsnachfolgerin an die Stelle des Bürgerrechts der aufgehobenen Gemeinde. ² Der Name der aufgehobenen Gemeinde wird dem neuen Bürgerrecht in Klammern angefügt.	Frage: Wofür ist das Bürgerrecht heute noch wichtig?
Art. 13 Amtliche Dokumente ¹ Soweit die Fusion zwingend Änderungen amtlicher Dokumente und des Grundbuchs erfordert, sind sie unentgeltlich vorzunehmen.	
IV. Finanzielle Förderung (4.)	Rückblickender Schuldenabbau und zukünftige Steuerfussnivellierung (Gleichhalten oder zumindest Abdämpfen eines Anstiegs bezogen auf die Gemeinde mit dem tieferen Steuerfuss) sind hier nicht erwähnt. Diese Punkte sind zentral, wenn es um die Absichtsfassung für eine Fusion geht und letztendlich für die tatsächliche Anwendung dieses Gesetzes. Antrag: Der gesamte Abschnitt der finanziellen Förderung muss angepasst werden. Schuldenabbau und Steuerfussnivellierung müssen aufgenommen und mit einbezogen werden. Der Kantonsrat soll der Kommission Finanzen in Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Departement den Auftrag erteilen Modelle auszuarbeiten, um realistische Anreize bezüglich der oben erwähnten Themen festlegen zu können.
Art. 14 Grundsatz ¹ Der Kanton unterstützt zweckmässige Fusionen mit finanziellen Beiträgen.	

² Zweckmässigkeit gilt als gegeben, wenn mit einer Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der kommunalen Aufgabenerfüllung zu rechnen ist und übergeordnete kantonale und kommunale Interessen gewahrt bleiben.

Hier sind die genannten Kriterien bezüglich Zweckmässigkeit nicht klar verständlich. Die Zweckmässigkeit, insbesondere Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit müssen klarer definiert werden. Was soll genau gemessen und wie soll die geprüft werden? Die Kriterien müssen verständlich, spezifisch, messbar sowie vor allem relevant sein.

Eine konkrete Frage ist hervorzuheben, namentlich ob eine gemeinsame Grenze nicht zwingende Voraussetzung ist.

Auch reicht es nicht, dass übergeordnete kantonale und kommunale Interessen ausschliesslich gewahrt werden. Wichtig ist zu beachten, wie die unmittelbar benachbarten und zum gleichen regionalen Raum gehörenden Gemeinden durch die Fusion beeinflusst werden. Hier ist insbesondere zu beachten, dass nicht einfach wohlhabende Gemeinden fusionieren und die ärmeren aussen vor gelassen werden.

Ebenfalls sind funktionale Räume, wie ehemalige Bezirke, gemeinsame Verkehrsverbindungen (insbesondere Öffentlicher Verkehr) sowie bestehende Zusammenarbeitregionen zu beachten. Die Gemeindeautonomie ist zu achten, kann aber bei einer Gemeinde, die bei einer Fusion – z. B. aus wirtschaftlichen Gründen – nicht miteinbezogen wird, durch das Draussenbleiben auch eingeschränkt werden. Der Kanton soll deshalb bei der Genehmigung (siehe Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1) und insbesondere bei der Gewährung einer finanziellen Unterstützung für eine Fusion ausdrücklich alle – nicht ausschliesslich übergeordneten – Interessen der umliegenden Gemeinden und des Kantons beachten sowie diese Gemeinden auch obligatorisch anhören müssen.

Zu den Interessen der nicht beteiligten Gemeinden und auch des Kantons gehören insbesondere Überlegungen bezüglich Finanzkraft, ausgeglichene Steuerfüsse und ausgeglichene Leistungsangebote aller Gemeinden sowie die Verminderung des notwendigen Finanzausgleichs zwischen den verbleibenden Gemeinden.

Begründung: Die im Folgenden geplanten Beiträge stammen aus Geldern auch von Einwohner:innen der nicht beteiligten Gemeinden sowie stehen dem Kanton in erster Linie zu. Diese Umstände rechtfertigen eine breite und eingehende Interessenabwägung. Für diese Interessenabwägung ist eine Beurteilungsmatrix zu erstellen und offenzulegen, welche eine Evaluation, Gewichtung sowie Gegenüberstellung der verschiedenen Interessen ermöglicht.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
³ Über die Gewährung von finanziellen Beiträgen entscheidet der Regierungsrat.	Im optimalen Fall dient eine Gemeindefusion dem gesamten Kanton und allen auch nicht beteiligten Gemeinden. Im etwas weniger optimalen Fall ist es immerhin so, dass die positiven Aspekte die negativen überwiegen. Bei einem überwiegen der negativen Aspekte sollte die Regierung die Möglichkeit haben, eine Fusion nicht zu genehmigen (s. Art 6 Abs. 1.) bzw. zumindest keine finanzielle Unterstützung zu sprechen. Fazit: Es braucht viel mehr Kriterien für die Zweckmässigkeit. Diese müssen klar abgegrenzt werden. Es braucht eine klare Vorstellung wie und in welchem Umfang ein finanzieller Beitrag geleistet werden kann. Vor allem muss der Prozess geklärt werden, wie der Beitrag beantragt werden muss, wie die Berechnung erfolgt und welche Elemente der Fusion in welcher Weise unterstützungsberechtigt sind. Sehr sinnvoll wären Ausgleichszahlungen in definierten Übergangsphasen, um unterschiedliche Steuerfüsse anzugleichen (siehe auch Vernehmlassungsantwort zu IV. Finanzielle Förderung).
Art. 15 Vorabklärungen ¹ Vorabklärungen umfassen alle Fusionsbemühungen bis zum Abschluss eines Projektvertrages.	Die Verantwortlichkeiten (z. B. Gemeinderat? Verwaltung? Projektorganisation mitsamt externen Experten?) und der Umfang der Vorabklärungen sind zu klären, festzulegen sowie auszuführen.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
² Der Kanton unterstützt Vorabklärungen auf Antrag des Gemeinderates mit einem Pauschalbeitrag von 25'000 Franken. Mit dem Antrag ist der Zweck der Vorabklärungen darzulegen. ³ Einer Gemeinde kann erneut ein Beitrag für Vorabklärungen zugesprochen werden, wenn sich der Zweck der bisherigen Vorabklärungen erschöpft hat.	Der Pauschalbetrag ist zu tief und hinsichtlich Pauschale zu hinterfragen. Der Aufwand für die Vorabklärungen kann sehr unterschiedlich ausfallen. Damit werden Anträge nach Abs. 3 zu Regel werden. Nach welchen Gesichtspunkten und Kriterien dieser Franken-Betrag festgelegt wurde erschliesst sich nicht. Wenn müsste eher ein höherer Betrag, z. B. Fr. 50'000 eingesetzt werden, mit nachträglicher Rechenschaft bezüglich tatsächlicher Aufwendungen und ggf. Rückzahlung von nicht verwendeten Geldern. Antrag: Es sollen Berechnungsgrundlagen erarbeitet bzw. offengelegt werden sowie eine anpassungsfähigere Lösung für verschiedene Ausgangslagen und Projektkonstellationen unter nachträglicher Bezugnahme zu den tatsächlichen Kosten geschaffen werden. Im erläuternden Bericht entsteht der Eindruck, dass mehrmals ein Beitrag gefordert werden kann. Der Wortlaut von Abs. 3 erweckt den Eindruck, dass zwei Beiträge das Maximum sind. Antrag: Dieser mögliche Widerspruch muss geklärt und eine eindeutige Formulierung festgelegt werden.
Art. 16 Projektkosten ¹ Der Kanton leistet bei Zustandekommen eines Projektvertrages einen pauschalen Beitrag von 100'000 Franken an die Projektkosten der beteiligten Gemeinden.	Auch hier ist ein Pauschalbetrag nicht zielführend (vergleiche Vernehmlassungsantwort zu Art. 15 Abs. 2). Es bleibt unklar, wie die Höhe des Beitrages zu Stande kommt. Die tatsächlichen Projektkosten können sehr unterschiedlich ausfallen. Antrag: Der tatsächliche Projektaufwand muss z.B. durch eine fixe anteilmässige Beteiligung (festgelegter Prozentanteil) berücksichtigt werden bei der Höhe der Beitragszahlung. Dies kann durch eine nachträgliche Rechenschaftspflicht sowie allfällige Rückzahlung geschehen. Ebenfalls sinnvoll ist ein Kriterienkatalog mit Abbildung der spezifischen Bedürfnisse von unterschiedlichen fusionswilligen Gemeinden.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
² Sind mehr als zwei Gemeinden am Projekt beteiligt, erhöht sich der Beitrag auf 150'000 Franken. ³ Der Beitrag wird gewährt, sofern das Projekt nicht offensichtlich unzweckmässig erscheint. ⁴ Eine Auszahlung erfolgt erst, wenn der Projektvertrag von den zuständigen Organen aller beteiligten Gemeinden genehmigt worden ist.	Antrag: Bei mehr als zwei Gemeinden soll der Betrag pro zusätzliche Gemeinde weiter erhöht werden, wobei eine Verkleinerung des zusätzlichen Betrags pro zusätzliche Gemeinde zulässig erscheint. Z. B. bei drei Gemeinden Fr. 150'000 und bei vier Gemeinden Fr. 190'000 und bei fünf Gemeinden Fr. 225'000 usw. Bei einer prozentualen Beteiligung gemäss Forderung zu Art. 16 Abs. 1 entfällt dies.
Art. 17 Pro-Kopf-Beitrag ¹ Der Kanton unterstützt den Vollzug der Fusion mit einem Beitrag pro Einwohner. ² Der Beitrag wird für jede beteiligte Gemeinde berechnet. Die Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl wird nicht berücksichtigt.	Der Pro-Kopf-Beitrag ist eine – wenn auch wenig geeignete – Möglichkeit der Beitragsbestimmung. Der Beitrag ist demgegenüber aber einfach zu berechnen und zu kommunizieren. Allerdings erscheint diese Bestimmung nicht sachgerecht (siehe unten). Es ist aber nicht nachvollziehbar, nach welchen Gesichtspunkten die Höhe des Pro-Kopf-Beitrags definiert wurde. Ebenfalls sind die Auswirkungen bezüglich Schuldenabbaus und Steuerfussnivellierung nicht klar. Nicht einleuchtend ist, warum die grösseren bzw. einwohner:innenstärkeren Gemeinde nicht berücksichtigt werden sollen. Der Aufwand für eine Fusion entsteht bei allen beteiligten Gemeinden. Generell einen positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzkraft anzunehmen, entspricht weder den Tatsachen noch kann dies theoretisch hergeleitet werden (siehe auch unten zu Abs. 3). Wenn müssen die Pro-Kopf-Beiträge an alle fusionswilligen Gemeinden bzw. an alle bisherigen Dörfer einer neuen Gemeinde ausgerichtet werden.

³ Nach Höhe der Einwohnerzahl beträgt der Beitrag pro Einwohner:

Bezüglich der der Pro-Kopf-Beiträge wird als ein Vergleichs-Beispiel der Kanton Luzern angeführt. Dabei wurde aber offensichtlich das dort angewendete System nicht im Detail geprüft bzw. übernommen.

Im Kanton Luzern gilt ein System (Finanzausgleichsgesetz Art. 13c Abs. 2), dass für alle Gemeinden einen Beitrag bis zu einer bestimmten Anzahl an Einwohner:innen vorsieht. Konkret gilt im Kanton Luzern pro Kopf und Gemeinde: für die ersten 300 Einwohner 3000 Franken; für die nächsten 700 Einwohner 1200 Franken usw.. Dieses System führt dazu, dass bspw. eine neue Gemeinde, welche u. a. aus einer kleineren bisherigen Gemeinde mit 301 Einwohner:in fusioniert, insgesamt Fr. 901'200 oder Fr. 1'200 mehr als eine Gemeinde mit 300 Einwohner:innen, welche Fr. 900'000 erhält. Dasselbe gilt sinngemäss für alle enthaltenen Grenzen.

Demgegenüber würde eine neue Gemeinde, welche nach dem hier im Gesetzesentwurf AR u. a. aus einer kleineren bisherigen Gemeinde mit 1'200 Einwohner:innen fusioniert, Fr. 2.16 Mio. erhalten. Eine fusionierte Gemeinde mit 1'201 Einwohner:innen in der beteiligten kleineren Gemeinde würde hingegen ein Beitrag Fr. 1.0809 Mio. erhalten. Dasselbe gilt sinngemäss für die Grenze von 1'600 zu 1'601 Einwohner:innen. Diese Abnahme um mehr als Fr. 1 Mio. bei Überschreiten der Grenze von 1'200 und etwa Fr. 700'000 bei Überschreiten der Grenze von 1'600 Einwohner:innen ist kaum sachlich zu rechtfertigen.

Es ist zwingend eine Angleichung an Luzerner System zu fordern unter Gleichbleiben der kalkulierbaren Gesamtausgaben des Kantons. Sollte dies wie im Entwurf umgesetzt werden, wären Gemeinden mit einer Einwohner:innenzahl im Bereich oberhalb der Grenzen entsprechend viel weniger attraktiv als potentielle Fusionspartnerinnen. Dies ist z. B. für die Gemeinden Lutzenberg, Rehetobel, Waldstatt, Trogen und Wolfhalden anzunehmen.

Dazu kommt, dass die Einwohner:innenzahlen einen schlechten Ersatz-(Surrogat-)Parameter für die Finanzkraft bzw. die finanzielle Gesundheit einer Gemeinde. Dies lässt sich der Gemeindefinanzstatistik im Vergleich mit den Einwohner:innenzahlen entnehmen. Einziges Argument für eine solche abgestufte Beitragszahlung pro Kopf bzw. Einwohner:in ist die Absicht seitens Kantons einen Anreiz für grössere im Sinne von einwohner:innenstärkeren Gemeinden zu schaffen. Wenn dies aber nicht im Sinne der oben genannten Anpassungen geändert wird (Vermeidung von Beitragssprüngen bei Einwohner:innenzahlengrenzen), dann wird dies direkt zu einer Benachteiligung von mittelgrossen, aber finanzschwachen Gemeinden, wie z. B. Urnäsch, Trogen, Schwellbrunn und Rehetobel

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
a) Gemeinde bis 1'200 Einwohner 1'800 Franken b) Gemeinde mit 1'201 bis 1'600 Einwohnern 900 Franken c) Gemeinde mit 1'600 bis 2'500 Einwohnern 450 Franken ⁴ Massgebend ist die mittlere Einwohnerzahl in den drei Jahren vor dem Fusionsbeschluss.	führen. Antrag: Bei Beibehaltung des vorgeschlagenen Systems sind Pro-Kopf-Beiträge klar zugunsten von alternativen Modellen (siehe Vernehmlassungsantwort zu Art. 18) abzulehnen. Sollte eine Änderung im angedachten Sinne erfolgen, sind Pro-Kopf-Beiträge zwar nicht optimal aber zusätzlich zu alternativen Modellen (siehe Vernehmlassungsantwort zu Art. 18) vertretbar.
Art. 18 Zusatzbeitrag	Antrag: Es muss klar definiert werden, wofür dieser Beitrag gedacht ist, z. B. Schuldenabbau und Steuerfussnivellierung.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Der Regierungsrat kann den Vollzug der Fusion mit einem Zusatzbeitrag von höchstens 2'000'000 Franken unterstützen.	Die Festlegung des Zusatzbeitrages in diesem Artikel erscheint – auch bei ungefährender Festlegung der zu berücksichtigenden Verhältnisse, wie Steuerkraft, Steuerfuss und Höhe der Nettoverschuldung – einigermassen willkürlich und ausschliesslich in der Kompetenz des Regierungsrates. Das Berechnungsbeispiel von Teufen und Stein im erläuternden Bericht zeigt deutlich, dass das System nicht zielführend ist. Warum sollte Teufen max. Fr. 3 Mio erhalten können, obwohl sie so finanzstark sind? Hier braucht es exemplarisch eine Korrektur. Antrag: Es ist eine klare Bemessungsgrundlage und eine Berücksichtigung von weiteren Parametern zu fordern (siehe Bemerkungen zu Absatz 2). Ebenfalls sollten diese Beiträge diejenigen der Pro-Kopf-Beiträge überwiegen, wenn nicht gar ganz ersetzen, da hier die finanzielle Lage der fusionierenden Gemeinden berücksichtigt wird. Dementsprechend ist auch auf eine Kann-Formulierung zu verzichten und eine Verpflichtung für einen solchen, klar definierten Zusatzbeitrag festzuhalten.

² Er berücksichtigt dabei die Verhältnisse der beteiligten Gemeinden, insbesondere Steuerkraft, Steuerfuss und Höhe der Nettoverschuldung.

Wie bereits angetönt stellen diese Parameter eine ungenügende Abbildung der finanziellen sowie Leistungsangebots-Lage einer Gemeinde dar.

Zusätzlich bleibt im vorgeschlagenen Abs. 2 unklar, wie bewertet wird und woran sich diese Bewertung orientiert.

Gemeinden, welche durch eine verminderte Investitionstätigkeit in erster Linie ihre Nettoverschuldung und in zweiter Linie ihren Steuerfuss tiefer halten konnten, werden benachteiligt. Umgekehrt muss dann die neue fusionierte Gemeinde einen Nachholbedarf bei den Investitionen auffangen. Dasselbe gilt sinngemäss für ein wenig ausgebauten Leistungsangebot der Gemeinde, welches erlaubt den Steuerfuss tief zu halten. Nun dürfte ein Investitionsnachholbedarf sowie ein Nachholbedarf beim Leistungsangebot schwer abzuschätzen sein. Dies soll aber trotzdem anhand von vorhandenen Planungen (z. B. GWP, GEP) und dem Istzustand (z. B. öffentliche Strassenkilometer und Gebäudezahl und -grössen, Dienstleistungsangebot ausserhalb gesetzlicher Verpflichtung) abgeschätzt werden.

Zentral sind Beiträge für den Schuldenabbau der bisherigen Gemeinden, welche fusionieren. Dabei sollte das Ziel – analog zu einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung im Kanton Zürich (Gemeindegesetz §158 Abs. 1 und 2) – sein, dass die Nettoschuld pro Einwohner:in in den einzelnen beteiligten Gemeinden auf einen Stand gesenkt, der einer mittleren Verschuldung aller Gemeinden entspricht.

Ebenfalls müssen Beiträge für entgangene Finanzausgleichbeträge an die bisherigen Gemeinden bei Fusion zu einer neuen Gemeinde im Rahmen einer beschränkten Zeitdauer, z. B. bis 4 Jahre nach Fusion ausgerichtet werden.

Auch sollten Beiträge an den vereinigungsbedingten Mehraufwand sowie Startbeiträge ausgerichtet werden.

Finanziert werden könnten diese – gegenüber dem aktuellen Entwurf – erhöhten Beiträge einerseits durch Senkung der Pro-Kopf-Beiträge nach Art. 17 dieses Entwurfes (siehe dort, Ziel Hauptgewicht bei den hier neu aufgeführten Beiträgen, bemessen vor allem nach Finanzkraft der bisherigen Gemeinden, welche sich an einer Fusion beteiligen).

Andererseits müssen auch Gemeinden, welche aufgrund ihrer Finanzlage nicht fusionieren müssen bzw. wollen zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet werden. Diesbezüglich könnte ein ähnlicher Mechanismus wie beim Finanzausgleich (z.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
³ Sind mehr als zwei Gemeinden an der Fusion beteiligt, kann der Zusatzbeitrag auf höchstens 3'000'000 Franken erhöht werden.	basierend auf Steuerkraft und Sonderlasten) angewendet werden. Damit es nicht zu unkalkulierbaren Beitragszahlungen bei anstehenden Fusionen kommt, können jährlichen Zahlungen in einen Fusionsfonds (siehe Art. 20 dieses Entwurfs) erfolgen. Diesem Fonds können dann entsprechende Mittel bei anstehenden Fusionen entnommen werden, um das Kantonsbudget zu entlasten. Diese Deckelung bei Fr. 3 Mio. für mehr als zwei fusionierenden Gemeinden ist so abzulehnen. Dies dürfte dazu führen, dass Gemeinden einen zusätzlichen finanziellen Anreiz erhalten, Fusionen im kleinen Rahmen zu vollziehen, um dann später Folgefusionen mit umliegenden Gemeinden der zuerst gebildeten neuen Gemeinde zu planen. Dies liess sich bereits im Kanton SG in – der dem Kanton AR unmittelbar benachbarten sowie von der Besiedlungsstruktur vergleichbaren – Region Neckertal beobachten. Das Interesse des Kantons muss aber sein, dass Fusionen so erfolgen, dass tragfähige, starke neue Gemeinden entstehen und alle interessierten umliegenden Gemeinden die Möglichkeit haben sich zu beteiligen (s. a. Vernehmlassungsantwort zu Zweckmässigkeit von Fusionen bei Art 14 Abs. 2). Antrag: Deshalb sollte diese Zusatzbeitrag nicht gedeckelt werden, sondern nach Anzahl der beteiligten Gemeinden bis zu mindestens Fr. 1 Mio. pro zusätzliche Gemeinde betragen. Noch besser wäre eine Bemessung nach unter Abs. 2 (dieses Art. 18) genannten Kriterien in Abstimmung zu allen Gemeinden im Kanton AR. Erhöht werden könnte dieser Zusatz- bzw. dann Hauptbeitrag durch Reduktion der Pro-Kopf-Beiträge.
Art. 19 Auszahlung ¹ Die Beiträge nach Art. 17 und 18 werden erst nach der Fusion ausbezahlt. ² Der Regierungsrat kann eine gestaffelte Auszahlung in Teilbeträgen über einen Zeitraum von höchstens vier Jahren vorsehen.	Es braucht dazu eine Ausführung, z. B. in einer Verordnung, welche festlegt, zu welchem Zeitpunkt der Betrag beantragt werden muss und dann festgelegt sowie ausbezahlt wird. Gerade für ärmere Gemeinden ist eine Zusatzbeitrag sehr bedeutend, damit sie eine Fusion finanziell bewältigen können. Eine frühe Kenntnis, ob sie den Betrag erhalten werden, ist zentral.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
³ Die Auszahlung erfolgt jeweils auf Ende eines Kalenderjahres.	
Art. 20 Finanzierung ¹ Der Kanton kann zur Finanzierung der Beiträge zweckgebundene Reserven bilden.	Antrag: Schaffung eines Fusionsfonds durch Speisung mit Nationalbank-Gewinnen und Befristung auf 20 Jahre. Ab einer zweifachen SNB-Gewinnausschüttung soll der Fonds geöfnet werden. Zusätzlich können auch vermögende Gemeinden verpflichtet werden in den Fusionsfonds einzuzahlen v. a. wenn sie nicht fusionswillig sind (siehe Vernehmlassungsantwort zu Art 18 Abs. 2).
II.	
<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
III.	
<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	