

Antwortformular

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. | |
| Art. 2 Art der Fusion 1 Die Fusion kann vollzogen werden, indem: a) eine oder mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde aufgenommen werden (Absorptionsfusion); b) sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen (Kombinationsfusion). | |
| II. Verfahren (2.) | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|--|
| <p>Art. 3 Einleitung</p> <p>¹ Das Fusionsverfahren kann durch Beschluss des Gemeinderates, durch Beschluss des Gemeindeparlamentes oder durch Annahme einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung eingeleitet werden.</p> | <p>Art. 3 Abs. 1 GFG gibt vor, wie ein Fusionsverfahren eingeleitet werden kann. Hiernach ist der Gemeinderat verpflichtet, die Möglichkeit einer Fusion zu prüfen und das Ergebnis in einem Bericht zu veröffentlichen (Art. 3 Abs. 2 GE). In Art. 3 Abs. 3 GFG wird sodann der Begriff der Projektvertrags eingeführt, ohne ihn jedoch zu definieren oder in Kontext zu setzen.</p> <p>Aus dem erläuternden Bericht ergibt sich einerseits, dass der Projektvertrag das Ergebnis der Vorabklärungen sei und noch vor Erstellung des Fusionsberichts abgeschlossen werde (S. 3 des erläuternden Berichts). Andererseits wird auf S. 4 des erläuternden Berichts ausgeführt, dass der Gemeinderat die Fusion prüfe und hiernach einen ersten Bericht über das Ergebnis verfasse. Mit diesem Bericht werde die Vorabklärung abgeschlossen. Sofern der Bericht positiv ausfalle, entstehe daraus ein Fusionsprojekt und es werde anschliessend mit mindestens einer weiteren Gemeinde ein Projektvertrag abgeschlossen, um eine vertiefte Fusionsanalyse durchzuführen. Diese Phase schliesse wiederum mit einem Bericht ab.</p> <p>Diese beiden Abläufe unterscheiden sich wesentlich. Die Definition, was ein Projektvertrag genau beinhaltet und wann dieser abzuschliessen ist, ist jedoch wesentlich im Hinblick auf die Frage der Finanzierung nach Art. 15 und 16 GFG. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass uns der auf S. 4 definierte Ablauf schlüssiger erscheint. Der Abschluss eines Projektvertrags vor Abschluss des Fusionsberichts ist nicht praktikabel, da dies bedeuten würde, dass mit anderen Gemeinden bereits in Verhandlung getreten werden müsste, bevor man die Vor- und Nachteile für die eigene Gemeinde eruiert hat.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|---|---|
| <p>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.</p> <p>³ Der Abschluss von Projektverträgen richtet sich nach dem kommunalen Recht.</p> | <p><u>Mitwirkung Bevölkerung:</u> Das GFG sieht eine Mitwirkung der Bevölkerung nur über das obligatorische Referendum zum Fusionsvertrag vor (Art. 4 Abs. 2 GFG), d.h. am Ende der Vorbereitung, wenn die grosse Arbeit bereits geleistet ist. Die Gemeinde Trogen erachtet es als sinnvoll und effizient, wenn die Bevölkerung schon vorher, z. B. zum Projektvertrag, äussern kann. Damit könnte sichergestellt werden, dass die fachlichen Vorabklärungen zu einer Fusion auch von der Bevölkerung im Grundsatz mitgetragen werden.</p> <p>Antrag: Möglichkeit der Abstimmung zum Projektvertrag aufnehmen (z.B, ... kann ...)</p> |
| <p>Art. 4 Fusionsbeschluss</p> <p>¹ Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Fusionsvertrag.</p> <p>² Der Fusionsvertrag untersteht dem obligatorischen Referendum. Das Referendum ist in allen beteiligten Gemeinden gleichzeitig durchzuführen.</p> <p>³ Die Fusion gilt als beschlossen, wenn die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde den Fusionsvertrag annehmen.</p> | |
| <p>Art. 5 Fusionsvertrag</p> <p>¹ Der Fusionsvertrag enthält die notwendigen Bestimmungen für den Vollzug der Fusion. Er regelt insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none">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; | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|--|
| <p>d) die für die Übergangszeit geltende Ordnung.</p> <p>² Im Fusionsvertrag kann die laufende Amtsdauer bis zum Inkrafttreten der Fusion, höchstens aber um ein Jahr verlängert werden.</p> <p>³ Der Fusionsvertrag kann den bisherigen Gemeinden für die erstmalige Wahl des neuen Gemeinderates eine Mindestvertretung garantieren.</p> <p>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.</p> | <p>Was ist mit Übergangszeit genau gemeint? Bis zur Fusion? Bis zum Inkrafttreten des neuen Reglements?</p> <p>Antrag: präzisieren</p> |
| <p>Art. 6 Kantonale Genehmigung</p> <p>¹ Der Fusionsbeschluss bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.</p> | <p>Hier ist zu fordern, dass die Zweckmässigkeit einer Fusion als Bedingung einer Genehmigung durch den Regierungsrat festgeschrieben werden soll. Sie soll somit nicht nur Vorbedingungen für eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton sein, sondern überhaupt Voraussetzung für eine Gemeindefusion.</p> <p>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.</p> <p>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 Bemerkungen zu Art. 14 Abs. 2 dieses Gesetzesentwurfes, vor allem bezüglich Definition der Zweckmässigkeit.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|---|
| <p>² Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Fusionsbeschluss gültig zustande gekommen ist und der Fusionsvertrag mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.</p> <p>³ Mit dem Eintritt der Rechtskraft der Genehmigung wird die Fusion vollziehbar.</p> | |
| <p>Art. 7 Administrative Unterstützung</p> <p>¹ Der Kanton und seine selbständigen Anstalten und Betriebe unterstützen Fusionsvorhaben im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten mit fachlicher Hilfe.</p> <p>² Der Regierungsrat kann eine projektbegleitende Verfahrensunterstützung bewilligen.</p> | <p>Die administrative Unterstützung des Kantons ist nicht hinreichend und nicht verpflichtend formuliert. Es fehlt der Wille zur Dynamik und Motivation.</p> <p>Antrag: Neuformulierung von Art. 7</p> <p>Die Formulierung "im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeit" legt fest, dass die fachliche Unterstützung im Rahmen des "Tagesgeschäfts" zu erfolgen hat bzw. erfolgen wird. Wenn man berücksichtigt, dass die Verwaltung bereits heute gefordert ist, zeitgerecht zu agieren, ist dies ungenügend und entspricht auch nicht dem Verfassungsauftrag.</p> <p>Antrag: Es ist eine verbindlichere und mit Ressourcen ausgestattete Formulierung aufzunehmen.</p> <p>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 Entscheide resultiert".</p> <p>Antrag: Es ist eine verbindlichere Formulierung zu wählen (z.B. <i>Der Regierungsrat gewährt auf Antrag der Gemeinde(n) eine projektbezogene Verfahrensunterstützung.</i>)</p> <p>Zusätzlich: Weder im Gesetz noch im erläuternden Bericht definiert ist, was in Art. 7 Abs. 2 GFG unter projektbegleitender Verfahrensunterstützung zu verstehen ist. Auch hier wird um zumindest beispielhafte Konkretisierung gebeten.</p> <p>Wenn dies und (oder) andere genaue Ausführungen in einer Verordnung festgelegt werden, muss eine Verordnungsskizze für die 1. Lesung im Kantonsrat vorliegen.</p> |
| <p>III. Rechtswirkungen (3.)</p> | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|--------------------------|
| <p>Art. 8 Rechtsnachfolge</p> <p>¹ Bei einer Kombinationsfusion tritt die neue Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden ein.</p> <p>² Bei einer Absorptionsfusion tritt die aufnehmende Gemeinde in die Rechtsverhältnisse aller aufgenommenen Gemeinden ein.</p> <p>³ Aktiven und Passiven einschliesslich Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse gehen im Zeitpunkt der Fusion auf die Rechtsnachfolgerin über.</p> | |
| <p>Art. 9 Weitergeltung des bisherigen Gemeinderechts</p> <p>¹ Reglemente und Vereinbarungen bleiben nach der Fusion mit räumlicher Geltung für die bisherigen Gemeindegebiete anwendbar. Der Fusionsvertrag kann abweichende Regelungen vorsehen.</p> | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|---|---|
| <p>² Das Gemeinderecht ist innert drei Jahren ab dem Eintritt der Fusion zu vereinheitlichen. Der Regierungsrat kann die Frist in begründeten Fällen verlängern.</p> | <p>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.</p> <p>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 rechnen muss.</p> |
| <p>Art. 10 Rechtsetzung der Rechtsnachfolgerin</p> <p>¹ Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden sind mit rechtskräftiger Genehmigung des Fusionsbeschlusses zur Rechtsetzung für die Rechtsnachfolgerin befugt.</p> | |
| <p>Art. 11 Mitgliedschaft im Zweckverband</p> <p>¹ Ist nur ein Teil der fusionierenden Gemeinden an einem Zweckverband beteiligt, ist die künftige Mitgliedschaft vor dem Fusionsbeschluss zu klären.</p> | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|---|--|
| <p>² Kommt mit dem Zweckverband keine Einigung zustande, entscheidet der Regierungsrat.</p> | <p>Was gilt bei kantonsübergreifenden Zweckverbänden? In diesem Fall kann kaum der Regierungsrat entscheiden</p> <p>Antrag: Klären, ergänzen.</p> |
| <p>Art. 12 Bürgerrecht</p> <p>¹ Mit der Fusion tritt das Bürgerrecht der Rechtsnachfolgerin an die Stelle des Bürgerrechts der aufgehobenen Gemeinde.</p> <p>² Der Name der aufgehobenen Gemeinde wird dem neuen Bürgerrecht in Klammern angefügt.</p> | |
| <p>Art. 13 Amtliche Dokumente</p> <p>¹ Soweit die Fusion zwingend Änderungen amtlicher Dokumente und des Grundbuchs erfordert, sind sie unentgeltlich vorzunehmen.</p> | |
| <p>IV. Finanzielle Förderung (4.)</p> | <p>Die Themen "Entschuldung" (vergangenheitsbezogen) und "Steuerfussanpassung" (zukunftsgerichtet) kommen im GFG nicht vor. Beides sind jedoch zentrale Voraussetzungen, dass Fusionen überhaupt angegangen werden und das GFG Wirkung erzielt. Generell dürften die Projektkosten wesentlich höher ausfallen, als die Beiträge des Kantons sind.</p> <p>Antrag: Die finanzielle Förderung ist generell zur überarbeiten. Die Themen Entschuldung und Steuerfussanpassung sind im Gesetz explizit zu erwähnen und verbindlich zu regeln. Die Beiträge sind zu indexieren.</p> |
| <p>Art. 14 Grundsatz</p> <p>¹ Der Kanton unterstützt zweckmässige Fusionen mit finanziellen Beiträgen.</p> | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|---|---|
| <p>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.</p> | <p>Siehe auch Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1. Bei der Zweckmässigkeit müssen auch weitere Gesichtspunkte miteinbezogen werden, als die in diesem Absatz genannten und zum Teil nicht klar verständlichen (z. B. was heisst Leistungsfähigkeit?). 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 vorgelassen werden. Ebenfalls sind funktionale Räume, wie ehemalige Bezirke, gemeinsame Verkehrsverbindungen (insbesondere Öffentlicher Verkehr) sowie bestehende Zusammenarbeitsregionen 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 dieses Draussenbleiben auch eingeschränkt werden. Der Kanton soll 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. 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.</p> <p>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.</p> |
| <p>³ Über die Gewährung von finanziellen Beiträgen entscheidet der Regierungsrat.</p> | |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|--|
| <p>Art. 15 Vorabklärungen</p> <p>¹ Vorabklärungen umfassen alle Fusionsbemühungen bis zum Abschluss eines Projektvertrages.</p> <p>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.</p> <p>³ Einer Gemeinde kann erneut ein Beitrag für Vorabklärungen zugesprochen werden, wenn sich der Zweck der bisherigen Vorabklärungen erschöpft hat.</p> | <p>Der vorgesehene Pauschalbetrag erscheint aus Sicht der Gemeinde Trogen nicht sachgerecht. Der Ansatz von CHF 25'000 wird als vergleichsweise tief beurteilt, zumal der Aufwand für Vorabklärungen je nach Ausgangslage erheblich variieren kann. Eine pauschale Abgeltung wird den unterschiedlichen Projektkonstellationen nicht gerecht. Es ist nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien dieser Pauschalbetrag bemessen wurde und wie sich die Höhe konkret zusammensetzt.</p> <p>Antrag: Die Gemeinde Trogen ersucht um eine transparente Darlegung der Berechnungsgrundlagen und eine flexible, den unterschiedlichen Projektkonstellationen gerecht werdende, Beitragslösung (Berücksichtigung der effektiven Aufwände, allenfalls mit einem Kostendach)</p> |
| <p>Art. 16 Projektkosten</p> <p>¹ Der Kanton leistet bei Zustandekommen eines Projektvertrages einen pauschalen Beitrag von 100'000 Franken an die Projektkosten der beteiligten Gemeinden.</p> | <p>Die Aufnahme eines fixen Pauschalbetrags im Gesetz erscheint aus Sicht der Gemeinde Trogen nicht zweckmässig. Es ist nicht nachvollziehbar, wie sich der Betrag von CHF 100'000 zusammensetzt. Zudem können die effektiven Projektkosten je nach Ausgangslage erheblich variieren und sowohl höher als auch tiefer ausfallen. Eine pauschale Abgeltung wird dieser Bandbreite nicht gerecht.</p> <p>Antrag: Die Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung ist so anzupassen, dass sie den effektiven Projektaufwand berücksichtigt, beispielsweise durch eine prozentuale Beteiligung an den ausgewiesenen Projektkosten innerhalb eines definierten Kostendachs.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|---|
| <p>² Sind mehr als zwei Gemeinden am Projekt beteiligt, erhöht sich der Beitrag auf 150'000 Franken.</p> <p>³ Der Beitrag wird gewährt, sofern das Projekt nicht offensichtlich unzweckmässig erscheint.</p> <p>⁴ Eine Auszahlung erfolgt erst, wenn der Projektvertrag von den zuständigen Organen aller beteiligten Gemeinden genehmigt worden ist.</p> | <p>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.</p> |
| <p>Art. 17 Pro-Kopf-Beitrag</p> <p>¹ Der Kanton unterstützt den Vollzug der Fusion mit einem Beitrag pro Einwohner.</p> <p>² Der Beitrag wird für jede beteiligte Gemeinde berechnet. Die Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl wird nicht berücksichtigt.</p> <p>³ Nach Höhe der Einwohnerzahl beträgt der Beitrag pro Einwohner:</p> | <p>Der Pro-Kopf-Beitrag ist eine Möglichkeit der Beitragsbestimmung. Sie ist einfach zu berechnen und zu kommunizieren. Allerdings erscheint diese Bestimmung nicht sachgerecht (siehe unten). Vorliegend ist jedoch auch nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien die Höhe des Pro-Kopf-Beitrags festgelegt bzw. hergeleitet wurde und was dieser in den Gemeinden konkret bewirkt (z. B. Steuerfussausgleich).</p> <p>Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl nicht berücksichtigt wird. Auch bei ihr entstehen erhebliche Kosten, die nicht von der Grösse abhängig sind. Auch ist nicht einleuchtend, dass die grössere(n) Gemeinde(n) eine höhere Finanzkraft hat / haben.</p> <p>Die Pro-Kopf-Beiträge sind auf die "untergehende" Gemeinde ausgerichtet anstatt auf die neu zu bildende (zukunftsgerichtet; alle müssen profitieren).</p> |

a) Gemeinde bis 1'200 Einwohner 1'800 Franken

Bezüglich der der Pro-Kopf-Beiträge wird als ein vergleichbarer Kanton Luzern angeführt. Dabei wurde aber offensichtlich das dort angewendete System nicht im Detail 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 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 unmittelbar oberhalb der Grenzen entsprechend viel weniger attraktiv als potentielle Fusionspartnerinnen. Dies wäre 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 |
|--|--|
| <p>b) Gemeinde mit 1'201 bis 1'600 Einwohnern 900 Franken</p> <p>c) Gemeinde mit 1'600 bis 2'500 Einwohnern 450 Franken</p> <p>⁴ Massgebend ist die mittlere Einwohnerzahl in den drei Jahren vor dem Fusionsbeschluss.</p> | <p>führen.</p> <p>Bei Beibehaltung des vorgeschlagenen Systems sind Pro-Kopf-Beiträge klar zugunsten von alternativen Modellen (siehe Bemerkungen bei Art. 18) abzulehnen. Sollte eine Änderung im angedachten Sinne erfolgen, sind Pro-Kopf-Beiträge zwar nicht optimal aber zusätzlich zu alternativen Modellen (siehe Bemerkungen bei Art. 18) vertretbar.</p> |
| <p>Art. 18 Zusatzbeitrag</p> <p>¹ Der Regierungsrat kann den Vollzug der Fusion mit einem Zusatzbeitrag von höchstens 2'000'000 Franken unterstützen.</p> | <p>Es muss klar definiert werden, wofür dieser Beitrag gedacht ist, z. B. Ausgleich von Verschuldungen und Steuerfüssen..</p> <p>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. Hier 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.</p> <p>Dementsprechend ist auch auf eine Kann-Formulierung zu verzichten und eine Verpflichtung für einen solchen, klar definierten Zusatzbeitrag festzuhalten.</p> |

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. So werden Gemeinden, welche durch eine verminderte Investitionstätigkeit in erster Linie ihre Nettoverschuldung und in zweiter Linie ihren Steuerfuss tiefer halten konnten, benachteiligt. Umgekehrt muss dann die neue fusionierte Gemeinde einen Nachholbedarf bei den Investitionen auffangen. Dasselbe gilt sinngemäss für ein wenig ausgebautes 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 zu Entschuldung der bisherigen Gemeinden, welche fusionieren. Dabei sollte das Ziel – analog zu einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung im Kanton Zürich (Gemeindegesezt §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 zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet werden. Diesbezüglich könnte ein ähnlicher Mechanismus wie beim Finanzausgleich (z. basierend auf Steuerkraft und Sonderlasten) angewendet werden. Damit es nicht zu unkalkulierbaren Beitragszahlungen bei anstehenden Fusionen kommt, können jährlichen Zahlungen in einen Sonderfonds für Fusionen (siehe Art. 20 dieses Entwurfs) erfolgen. Diesem Fonds können dann entsprechende Mittel bei anstehenden Fusionen entnommen werden, um das Kantonsbudget zu entlasten.

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|---|
| <p>³ Sind mehr als zwei Gemeinden an der Fusion beteiligt, kann der Zusatzbeitrag auf höchstens 3'000'000 Franken erhöht werden.</p> | <p>Falls eine solche finanz- und steuerkräftige Gemeinde sich entscheidet mit finanzschwächeren zu fusionieren, könnte dies bei den Zahlungen in den Fonds berücksichtigt werden (nach Vollzug der Fusion).</p> <p>Darüber hinaus gilt es die hier genannten Indikatoren (z. B. Steuerkraft, Nettoverschuldung) genauer zu definieren.</p> <p>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 auch 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 neue Gemeinden entstehen und alle interessierten umliegenden Gemeinden die Möglichkeit haben sich zu beteiligen (s. a. Bemerkungen zu Zweckmässigkeit von Fusionen bei Art 14 Abs. 2). 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.</p> |
| <p>Art. 19 Auszahlung</p> <p>¹ Die Beiträge nach Art. 17 und 18 werden erst nach der Fusion ausbezahlt.</p> <p>² Der Regierungsrat kann eine gestaffelte Auszahlung in Teilbeträgen über einen Zeitraum von höchstens vier Jahren vorsehen.</p> <p>³ Die Auszahlung erfolgt jeweils auf Ende eines Kalenderjahres.</p> | <p>Hierzu bedarf es einer Ausführungsverordnung welche klärt, zu welchem Zeitpunkt der Betrag beantragt und gesprochen wird. Gerade für finanzschwache Gemeinden ist eine Zusatzbeteiligung von wesentlicher Bedeutung, damit sie ein solches Projekt stemmen kann. Eine frühe Gewissheit darüber, ob sie den Betrag erhalten wird, ist daher wesentlich.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025 | Vernehmlassungsantworten |
|--|--------------------------|
| Art. 20 Finanzierung 1 Der Kanton kann zur Finanzierung der Beiträge zweckgebundene Reserven bilden. | |
| II. | |
| <i>Keine Fremdänderungen.</i> | |
| III. | |
| <i>Keine Fremdaufhebungen.</i> | |
| IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. | |