

Departement Inneres und Sicherheit
Schützenstrasse 1
9102 Herisau
inneres.sicherheit@ar.ch

Tschösi Olibet
Landsgemeindeplatz 11
9043 Trogen
olibet@bluewin.ch

02. März 2026

Stellungnahme der IG GOLDACHTAL zur Vernehmlassung Gesetz über Gemeindefusionen (GFG)

Geschätzte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie laden uns ein, zum neuen Gesetz über Gemeindefusionen Stellung zu nehmen, wofür wir uns bedanken. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist eine wichtige Grundlage für künftige Gemeindefusionen und bedarf einer sorgfältigen Überprüfung, ob er dazu dient, Gemeindefusionen anzustossen und erfolgreich durchzuführen.

Grundsätzliche Anmerkungen zur Vorlage

Ein neues Gesetz über Gemeindefusionen sollte Anreize schaffen für Fusionen. Wir bedauern die vielen «kann» und «aber» Formulierungen und hoffen, dass hier noch eine sprachliche Überarbeitung der Gesetzesvorlage vorgenommen wird. Damit das Interesse der Gemeindebehörden geweckt, Kräfte mobilisiert werden für einen beginnenden Fusionsprozess.

Dazu gehören auch flankierende Massnahmen zum Gesetz, sowie eine Bereitstellung von Informationen. Art. 7 müsste aus unserer Sicht (zusammen mit dem erläuternden Bericht) noch differenzierter und proaktiver beschrieben werden.

Die Prozessbegleitung hat hierbei eine enorme Wirkung:

- Vorabklärungen sollen durch den Kanton flächendeckend für jede Gemeinde gemacht 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 Gemeinde informieren. Auf diese Weise können Informationslücken in der Bevölkerung geschlossen, vorgefasste Meinungen überdacht werden.

- Die flächendeckenden Vorabklärungen liegen im Interesse des Kantons, die finanziellen Aufwendungen sollen deshalb einmalig und vollumfänglich durch den Kanton getragen werden.
- Eine Prozessmitwirkung der Bevölkerung ist anzustreben und soll vor Abschluss eines Projektvertrags stattfinden. Sie endet mit einem klaren Auftrag an den Gemeinderat, welche Inhalte im Projektvertrag ausgearbeitet werden sollen (vgl. erläuternder Bericht S.4, Art. 3).
- Unsere Gemeindeverwaltungen und Gemeindebehörden im Goldachtal sind schlank aufgestellt, weil wir als kleinere Gemeinden über wenig finanzielle Ressourcen verfügen. Durch eine zusätzliche Fusionsaufgabe können die personellen und finanziellen Ressourcen unsere Grenzen der Machbarkeit übersteigen. Das wäre insbesondere deshalb äusserst bedauerlich, weil gerade bei kleinen Gemeinden die Zukunft in der Gemeindefusion liegt! Wir sind der Überzeugung, dass unsere Gemeinden in der heutigen Form auf lange Sicht hinaus weder überlebensfähig noch sinnvoll sind.
- Nicht geregelt ist die Kostenbeteiligung für Gebühren für die Gemeinden geregelt ist. Welche Leistungen werden vom Kanton getragen, welche müssen die Gemeinden erbringen?

Wir bedanken uns für die sorgfältige Prüfung unserer Überlegungen zur Verbesserung der Vorlage. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Tschösi Olibet

IG Goldachtal: Edith Beeler (alt Kantonsrätin), Elisabeth Eugster, Hermann Hohl, Damian Käser, Andreas Müller, Tschösi Olibet

www.goldachtal.ch / info@goldachtal.ch

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
Art. 3 Einleitung 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.	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 hierfür wesentlich einleuchtender als das Schema, welches den Prozessablauf auf S.3 darstellt. 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. Eine Prozessmitwirkung der Bevölkerung vor Abschluss eines Projektvertrags ist unabdingbar und benötigt eine angemessene Zeitspanne. Sie enden mit einem klaren Auftrag an den Gemeinderat, wie der Projektvertrag inhaltlich ausgearbeitet werden soll. Hier werden widersprüchliche Aussagen gemacht betreffend Verfahrensbeginn.
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. ³ Die Fusion gilt als beschlossen, wenn die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde den Fusionsvertrag annehmen.	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
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.	
Art. 6 Kantonale Genehmigung ¹ Der Fusionsbeschluss bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.	Es gilt zu überlegen, wie die Gemeindeautonomie nach einer Fusion gewahrt und gleichzeitig die Zweckmässigkeit einer Fusion weiterverfolgt werden kann. Die Genehmigung durch den Regierungsrat soll deshalb nicht allein für eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton bestimmt werden, sondern überhaupt Voraussetzung für eine Gemeindefusion sein. So soll der Kanton auch steuernd eingreifen können, wenn eine Fusion von mehreren Gemeinden in einer Region geplant wird, welche eine Gemeinde auszuschliessen droht. Dieser Absatz soll klarer definiert werden: Der Kanton soll den zwingenden Auftrag erhalten, die Genehmigung einer Fusion alleininstanzlich zu prüfen und am Prozess begleitend mitzuwirken.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
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.	
Art. 7 Administrative Unterstützung ¹ Der Kanton und seine selbständigen Anstalten und Betriebe unterstützen Fusionsvorhaben im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten mit fachlicher Hilfe. ² Der Regierungsrat kann eine projektbegleitende Verfahrensunterstützung bewilligen.	Die administrative und fachliche Unterstützung seitens des Kantons soll hier verpflichtend formuliert werden. Unsere Gemeindeverwaltungen sind ungenügend abgestützt, um den enormen Mehraufwand leisten zu können. Die Kann – Formulierung erachten wir als ungenügend: Unsere Gemeinden sind angewiesen auf personelle und informelle Unterstützung!
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 äusserst kurz angesetzt! Reglemente und Vereinbarungen müssen vereinheitlicht werden und unterliegen der demokratischen Mitbestimmung durch die Bevölkerung. Solche Prozesse benötigen mit Rücksicht auf die knapp bemessenen Ressourcen in der Verwaltung und mit Rücksicht auf die Meinungsbildung der Bevölkerung mehr Zeit.
Art. 10 Rechtsetzung der Rechtsnachfolgerin ¹ Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden sind mit rechtskräftiger Genehmigung des Fusionsbeschlusses zur Rechtsetzung für die Rechtsnachfolgerin befugt.	
Art. 11 Mitgliedschaft im Zweckverband 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.	Unklar formuliert: Der Regierungsrat kann nicht über andere Gemeinden entscheiden (Kompetenzüberschreitung)
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.	
Art. 13 Amtliche Dokumente ¹ Soweit die Fusion zwingend Änderungen amtlicher Dokumente und des Grundbuchs erfordert, sind sie unentgeltlich vorzunehmen.	Wer trägt die entstehenden Kosten?
IV. Finanzielle Förderung (4.)	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
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. ³ Über die Gewährung von finanziellen Beiträgen entscheidet der Regierungsrat.	Wie wird Zweckmässigkeit definiert? Eindeutige, verständliche und messbare Kriterien sollten hier zur Klärung beigefügt werden, wie z.B. gemeinsame Grenze Mit dieser Formulierung bleibt die Gefahr bestehen, dass wohlhabende Gemeinden fusionieren und ärmere Gemeinden das Nachsehen haben. Es liegt im Interesse aller Gemeinde, eine ähnlich liegende Finanzkraft, ausgeglichene Steuerfüsse und ausgeglichene Leistungsangebote (somit weniger Finanzausgleich) anzustreben. Fazit: Dieser Abschnitt benötigt eine Umformulierung und klarere Definition von Wirksamkeit.
Art. 15 Vorabklärungen ¹ Vorabklärungen umfassen alle Fusionsbemühungen bis zum Abschluss eines Projektvertrages. 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 von 25'000 Franken ist zu tief. Insbesondere kleine Gemeinden sind personell und finanziell nicht genügend abgesichert, um die fusionsbedingten Mehrarbeiten leisten zu können. Wenn gemäss unserem Vorschlag der Kanton die Voranalysen flächendeckend für alle Gemeinde übernimmt, bleibt dieser Pauschalbetrag beim Kanton.
Art. 16 Projektkosten	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
¹ Der Kanton leistet bei Zustandekommen eines Projektvertrages einen pauschalen Beitrag von 100'000 Franken an die Projektkosten der beteiligten Gemeinden. 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.	Ein pauschaler Beitrag kann zu Ungerechtigkeiten führen, können die tatsächlichen Projektkosten doch sehr unterschiedlich ausfallen je nach Vorbedingungen in den Gemeinden und entsprechendem Verlauf der Fusion. Wir erachten einen Kriterienkatalog unter Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse der Gemeinden als sinnvoller. Ein leichter Beitragsverminderung bei drei oder vier fusionswolligen Gemeinden ist nachvollziehbar. Dennoch ist dieser um die Hälfte herabgesetzte Beitrag zu tief gesetzt.
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. ³ Nach Höhe der Einwohnerzahl beträgt der Beitrag pro Einwohner: 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	Weshalb werden die grösseren Gemeinden nicht berücksichtigt? Der Aufwand für eine Fusion entsteht bei allen beteiligten Gemeinden. Es ist fraglich, ob grössere Gemeinden per se weniger Unterstützung benötigen. Auch ist der Tatsache genügend Schuldigkeit einzuräumen, dass eine finanzstärkere Gemeinde einen Mehrgewinn erkennen muss, um eine Fusion mit einer finanzschwächeren Gemeinde eingehen zu wollen.

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
⁴ Massgebend ist die mittlere Einwohnerzahl in den drei Jahren vor dem Fusionsbeschluss.	
Art. 18 Zusatzbeitrag ¹ Der Regierungsrat kann den Vollzug der Fusion mit einem Zusatzbeitrag von höchstens 2'000'000 Franken unterstützen. ² Er berücksichtigt dabei die Verhältnisse der beteiligten Gemeinden, insbesondere Steuerkraft, Steuerfuss und Höhe der Nettoverschuldung. ³ Sind mehr als zwei Gemeinden an der Fusion beteiligt, kann der Zusatzbeitrag auf höchstens 3'000'000 Franken erhöht werden.	Wie wird ein Schulterschluss gefunden bei ungleichen Schulden und Steuerfüssen? Weder in Art. 17 noch hier wird auf diese teilweise fast unüberwindbare Hürde eingegangen. Absatz 1+2 sind unklar definiert bezüglich berücksichtigter Finanzkraft und Leistungsmöglichkeiten. Wir befürworten eine klarere Definition. Wozu diese Deckelung? Dies könnte dazu führen, dass Gemeinden Fusionen im kleinen Rahmen vorziehen oder gar in nacheinander Fusionen mit weiteren Gemeinden planen.
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. ³ Die Auszahlung erfolgt jeweils auf Ende eines Kalenderjahres.	
Art. 20 Finanzierung ¹ Der Kanton kann zur Finanzierung der Beiträge zweckgebundene Reserven bilden.	
II.	
<i>Keine Fremdänderungen.</i>	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 4. November 2025	Vernehmlassungsantworten
III.	
<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	