

Warum es mit den Fusionen harzt

Seit 2010 beschäftigt sich Ausserrhoden mit den Gemeindestrukturen. Am Montag berät das Parlament erstmals einen konkreten Vorschlag.

David Scarano

Der Montag, 21. Februar, hat es in sich. Dann steht im Ausserrhoder Kantonsrat die Beratung des Fusionsvorschlags der Regierung an. Diese präsentiert als Gegenvorschlag zur Initiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» eine von oben initiierte radikale Strukturreform: Aus den 20 Gemeinden sollen 4 werden.

Ob sich die Regierung durchsetzt, ist unklar. Die vorbereitende Kommission unterstützt den Vorschlag, die Gemeindepräsidentenkonferenz fordert eine Rückweisung, weil ihrer Ansicht nach zu viele Fragen offen sind. Fest steht: Es ist das erste Mal, dass im Kanton über konkrete Gemeindefusionen diskutiert wird. Das ist erstaunlich: Ausserrhoden ist häufig progressiv, der Kanton weist zudem einige eher kleinere Gemeinden auf. Und Fusionen gelten seit den 2000er-Jahren als probates Mittel gegen deren zunehmende Überforderung. Im Toggenburg gilt etwa die fusionierte Gemeinde Neckertal als Erfolg.

Das Thema ist in Ausserrhoden auch nicht neu, im Gegenteil, es ist ein Dauerbrenner. Auf die politische Agenda wurden die Gemeindestrukturen nach diversen vorangegangenen Vorstössen schliesslich 2010 gesetzt, als das Parlament das Postulat von Roger Sträuli für erheblich erklärte.

Sträuli: Situation hat sich verschlechtert

Doch warum hat sich Ausserrhoden so schwer mit der Struktur-anpassung getan? Roger Sträuli ist nicht mehr Kantonsrat, beschäftigt sich beruflich und politisch aber weiterhin mit Gemeinden. Er ist operativer Leiter eines Personalberatungsunternehmens, das auch für Gemeinden Fachkräfte rekrutiert. Er steht zudem als Präsident der IG Starkes Ausserrhoden vor, die die Volksinitiative lanciert hat.

Der Rechtobler sagt zu nächst, dass sich die Situation der Gemeinden verschlechtert habe. Es sei schwieriger geworden, geeignetes Personal für Behörden und Verwaltung zu finden. Zudem sei das Milizsystem, in dem Gemeinderatsmitglieder operativ tätig sein müssten, aus der Zeit gefallen. «Es braucht eine professionellere Verwaltung und eine Exekutive, die sich nur um die strategischen Belange kümmert, um die heutigen Herausforderungen zu meistern.»

Sträuli zeigt sich auch nicht überrascht, dass so viele Jahre vergangen sind, bis ein konkretes Fusionsprojekt beraten wird. Er kenne in diesem Thema nicht anderes. Sträuli nennt mehrere Beispiele. So vergingen zwei Jahre, bis der Regierungsrat die in Auftrag gegebene Analyse zu seinem Postulat präsentierte. Fast genauso lange dauerte es, bis die danach eingesetzte Kommission 2014 den Bericht zur Optimierung der Gemeindestrukturen vorstellte.

Sträuli erzählt, wie auf Momente der Hoffnung häufig Ent-



Die Ausserrhoder Regierung schlägt eine radikale Strukturreform vor: Aus den 20 Gemeinden sollen 4 werden.

Bild: Ralph Ribi

täuschungen folgten. Eine solche erlebte er beim erwähnten Kommissionsbericht, der auch Empfehlungen enthielt. Fusionen sollten etwa vom Kanton auf geeignete Weise unterstützt werden, hiess es darin. «Wir dachten, nun geht es an die Arbeit, doch nichts geschah.» Das passte zur passiven Haltung des damaligen Regierungsrates, der sich im Gegensatz zu heute auf den Standpunkt stellte, Fusionen müssten von unten kommen.

Aber nicht nur dieses Abwarten nennt Sträuli als Grund dafür, warum die Optimierung der Gemeindestrukturen nicht vom Fleck gekommen sind. Ein weiterer Grund ist für ihn die Ende 2015 von der Regierung initiierte Totalrevision der Kantonsverfassung. Sträuli sagt: «Wir wussten, dass wird eine

grosse Sache, die thematisch und zeitlich schwer zu fassen ist.» Die Totalrevision brachte es mit sich, dass die Gemeindestrukturen ein Thema unter vielen wurde. Weil die IG 2018 befürchtete, dass das Anliegen untergehen könnte, lancierte sie ihre Volksinitiative, die unabhängig von der Totalrevision den Weg für mögliche Fusionen ebnen wollte. Sträuli sagt. «Wir wollten die Gemeindefusionen inhaltlich von der Kantonsverfassung abkoppeln, das haben wir erreicht.»

Kleiner: Leidensdruck ist nicht gross

Als zweite grosse Figur beim Thema Fusionen gilt in Ausserrhoden Jean-Claude Kleiner, der sich gegen den Vierer-Vorschlag der Regierung stellt, weil Gemeinden gegen ihren Willen

fusioniert werden könnten. Der ehemalige Speicherer FDP-Kantonsrat ist Gemeindeberater und hat viele Zusammenschlüsse begleitet. Unter anderem war er Mitglied der Projektleitung der historischen Reform im Kanton Glarus. Viele sehen in dieser wegen ihrer Radikalität Parallelen zum Vierer-Vorschlag des Ausserrhoder Regierungsrates. Für Kleiner hält der Vergleich aber nicht stand. Im Gegensatz zu Glarus weise Ausserrhoden bereits Einheitsgemeinden auf. Zudem verfüge Ausserrhoden über keine Kleinstgemeinden und die Finanzlage der Gemeinden sei bedeutend besser. Kleiner ist auch nicht der Meinung, dass der Leidensdruck Fusionen dringlich mache. «Die Anforderungen sind zwar gestiegen. Doch die meisten Gemeinden

können noch problemlos ihre Behörden und Verwaltung bestellen. Zudem bewältigen sie mit Hilfe von Kooperationen die wachsenden Herausforderungen bestens.» Dennoch spricht sich Kleiner dafür aus, gesetzliche Grundlagen für Fusionen von unten zu schaffen. Die Gemeinden sollen ihre Zukunft selbstbestimmt gestalten und auch Fusionen, unterstützt vom Kanton, eingehen können. Dass dies auch nach so vielen Jahren nicht passiert sei, erklärt er wie Sträuli mit der Zurückhaltung des damaligen Regierungsrats.

Kleiner war Mitglied der Kommission, die sich in den Jahren 2013/2014 mit der Optimierung der Gemeindestrukturen befasste. Auch er hatte gehofft, dass der Bericht der definitive Start zur Erarbeitung von Grundlagen für Gemeindefusionen bedeuten würde. Er sagt: «Der Bericht versank aber leider in der Schublade.» Kleiner verweist als Gegenbeispiel auf den Kanton St. Gallen, der für ihn eine Vorreiterrolle bei der Optimierung der Gemeindestrukturen innehat, weil er Fusionen ideell und finanziell wertvoll unterstützte.

Weber: Es fehlen Anreize

Zu den Befürwortern des Vierer-Vorschlags gehört Jens Weber, der Präsident der SP AR, weil der Kanton als Ganzes gestärkt werde. Der Trognener teilt die Meinung Kleiners und Sträulis, dass es der Kanton in den vergangenen Jahren verpasst habe, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Er sagt: «Der Regierungsrat sah sich nicht in der Pflicht, Anreize

zu schaffen. Dabei haben dies andere Kantone vorgemacht.»

Weber nennt Beispiele für mögliche Anreize. So hätte man Fusionsberatungen mit einer aktiven Rolle des Kantons einführen oder mit Musterprojekten, das Potenzial von Zusammenschlüssen aufzeigen können. Der SP-Kantonsrat hätte sich auch Steuerfussgarantien gewünscht, damit der Vorteil von reicheren Gemeinden nicht sofort verloren gehe.

Weber sieht eines der Hauptprobleme für den Stillstand im fehlenden Problembewusstsein für die Situation vieler Gemeinden. Er sagt: «Diese sind schlechter aufgestellt als viele meinen. Es besteht die irrtümliche Meinung, dass die Gemeinden wirklich selbstbestimmt sind.» Sie seien aber durch die vielen Verbünde, die sie eingegangen sind, in der Eigenständigkeit stark eingeschränkt. Er verweist auch auf den Finanzausgleich, von dem viele Gemeinden abhängig seien.

Für Weber wird die schlechte Lage «negiert». Gemeindepräsidenten oder -räte würden es als persönliches Scheitern betrachten, wenn sie zugeben müssten, dass die Aufgaben nicht mehr oder nur unzureichend zu bewältigen sind. «Es ist aber kein persönliches, sondern ein systemisches Scheitern», sagt Weber. Er kritisiert auch, dass die Leistungsunterschiede gross sind. Vielerorts fehlten die Möglichkeiten, professionelle, stets verfügbare und demokratisch legitimierte Leistungen zu erbringen. Er sagt: «Die Welt hat sich verändert. Das Ausserrhoder Gemeindesystem ist aber auf einem Nachkriegsniveau stehen geblieben.»

«Es braucht eine professionellere Verwaltung und eine Exekutive, die sich nur um die strategischen Belange kümmert.»



Roger Sträuli
IG Starkes Ausserrhoden

«Die meisten Gemeinden können noch problemlos ihre Behörden und Verwaltung bestellen.»



Jean-Claude Kleiner
Gemeindeberater

«Das Ausserrhoder Gemeindesystem ist auf einem Nachkriegsniveau stehen geblieben.»



Jens Weber
Präsident SP AR