

Die Studie analysiert die Situation der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Sie geht insbesondere auf die kommunalen Aufgaben, die finanzielle Situation und die institutionelle Ordnung der zwanzig Gemeinden ein.

Die Analyse zeigt auf, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden kein akuter, jedoch ein mittelfristiger Handlungsbedarf bei den Gemeindestrukturen besteht. Reformen könnten eine Möglichkeit sein, die Probleme im finanziellen und personellen Bereich zu lösen und die Gemeinden aus einer entwicklungsorientierten Perspektive heraus zu stärken.

Der Bericht stellt drei mögliche Handlungsoptionen mit ihren Stärken und Schwächen vor. Die erste Handlungsoption überlässt Reformen den Gemeinden. Der Kanton nimmt eine passive Rolle ein. Die zweite Handlungsoption fokussiert auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen Kanton und Gemeinden. Die dritte Handlungsoption beinhaltet eine Reform der Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die Experten schlagen eine Fokussierung auf die zweite und dritte Handlungsoption vor.

Kompetenzzentrum für Public Management	Telefon +41 (0)31 631 53 11
Schanzeneckstrasse 1	Fax +41 (0)31 631 53 17
Postfach 8573	E-Mail kpm@kpm.unibe.ch
CH-3001 Bern	Internet www.kpm.unibe.ch

ISBN 978-3-906798-44-8

Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Analyse und mögliche Handlungsoptionen

Reto Steiner
Claire Kaiser
Daniel Kettiger

Reto Steiner
Claire Kaiser
Daniel Kettiger

**Gemeindestrukturen im Kanton
Appenzell Ausserrhoden**

Analyse und mögliche
Handlungsoptionen

Bericht im Auftrag des Regierungsrats
des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Reto Steiner
Claire Kaiser
Daniel Kettiger

Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Analyse und mögliche Handlungsoptionen

Bericht im Auftrag des Regierungsrats des Kantons
Appenzell Ausserrhoden

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern

Claire Kaiser, M Sc Ec ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern

Rechtsanwalt Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., ist externer Projektmitarbeiter des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden - Analyse und mögliche Handlungsoptionen.

Steiner Reto; Kaiser Claire; Kettiger Daniel
Bern 2012
ISBN 978-3-906798-44-8

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2012 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

DIE STUDIE IM ÜBERBLICK.....	XI
1 EINLEITUNG	1
1.1 Auftrag	1
1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts	2
1.3 Kontext zu anderen Reformvorhaben	4
2 GEMEINDEREFORMEN IN DER SCHWEIZ: EINE AUSLEGEORDNUNG	7
2.1 Entwicklung des Gemeindebestandes in der Schweiz.....	7
2.2 Reformen im Bereich Aufgabenerfüllung und Strukturen.....	9
2.2.1 Gemeindeinterne Reorganisations- und Reformprozesse	10
2.2.2 Gemeindeübergreifende Reformen.....	12
2.2.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	12
2.2.2.2 Gemeindegemeinschaften.....	14
2.2.2.3 Bezirksreformen	18
2.2.2.4 Kantonsfusionen.....	19
2.3 Gründe für und gegen Gemeindereformprojekte	20
2.4 Zentrale Erkenntnisse	23
3 AUSGANGSLAGE DER GEMEINDEN IM KANTON APPENZEL AUSSERRHODEN	25
3.1 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften	25
3.2 Geografische Lage, Wirtschaftsstruktur und Bevölkerung	29
3.3 Kommunale Aufgaben	36
3.3.1 Wechsel von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden.....	36
3.3.2 Kooperativ erbrachte Aufgaben	38
3.4 Finanzielle Situation.....	44
3.5 Institutionelle Ordnung.....	55
3.6 Zentrale Erkenntnisse	62
4 BEURTEILUNG DER IST-SITUATION DER AUSSERRHODER GEMEINDEN	65
4.1 Kommunale Aufgaben	65
4.1.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertretenden....	65
4.1.2 Gesamtschweizerischer Vergleich	74
4.2 Finanzielle Situation.....	77
4.2.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertretenden....	77
4.2.2 Gesamtschweizerischer Vergleich	79
4.3 Institutionelle Ordnung.....	81
4.3.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertretenden....	81
4.3.1.1 Kommunale Exekutive	81
4.3.1.2 Wahlsystem.....	88
4.3.1.3 Gemeindegemeinschaften.....	90
4.3.1.4 Auslagerungen und PPP	92

4.3.1.5	Aufgabenverlagerung	93
4.3.2	Gesamtschweizerischer Vergleich	94
4.4	Zentrale Erkenntnisse	100
5	HANDLUNGSBEDARF UND -OPTIONEN AUS SICHT DER GUTACHTER.....	103
5.1	Einschätzung des Handlungsbedarfs	103
5.2	Handlungsoption 1: Punktuelle gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen	105
5.3	Handlungsoption 2: Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden.....	107
5.4	Handlungsoption 3: Gemeindestrukturreform	112
6	ABSCHLIESSENDE BEANTWORTUNG DER GUTACHTERFRAGEN.....	125
6.1	Fragen zur Zusammenarbeit	125
6.2	Frage zu möglichen Lösungsansätzen	128
6.3	Frage zu möglichen Auswirkungen von Strukturbereinigungen.....	130
	QUELLENVERZEICHNIS	135

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Mittlere Gemeindegrösse in den Schweizer Kantonen.....	9
Tabelle 2:	Ständige Wohnbevölkerung 2000 und 2010 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	32
Tabelle 3:	Anzahl Beschäftigte nach Sektoren 2008 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	35
Tabelle 4:	Zusammenarbeit (formell und informell) nach Aufgabenbereich in den Ausserrhoder Gemeinden.....	41
Tabelle 5:	Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit unter den Ausserrhoder Gemeinden.....	42
Tabelle 6:	Laufender Aufwand 2005 und 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	46
Tabelle 7:	Geglättete Steuererträge der Ausserrhoder Gemeinden 2009-2011 und 2003-2005 im Vergleich.....	48
Tabelle 8:	Finanz- und Härteausgleich 2011 - Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.....	51
Tabelle 9:	Finanzausgleichszahlungen 2005 und 2011 am totalen Ertrag in den Ausserrhoder Gemeinden.....	52
Tabelle 10:	Steuerfüsse natürlicher Personen 2004, 2006, 2008, 2010 und 2012 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	53
Tabelle 11:	Nettoverschuldung 2005 und 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden...	54
Tabelle 12:	Aufwand der Gemeindebehörden 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	56
Tabelle 13:	Aufwand der Gemeindeverwaltung 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.....	57
Tabelle 14:	Personalbestand der Ausserrhoder Gemeinden.....	59
Tabelle 15:	Geschätzte wöchentliche Kundenkontakte der Gemeindeverwaltung. .	60
Tabelle 16:	Anzahl Exekutivmitglieder in den Ausserrhoder Gemeinden.....	61

Tabelle 17:	Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen gemäss Aussagen der Ausserrhoder Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber.	67
Tabelle 18:	Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen in den Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.	75
Tabelle 19:	Wahrgenommene Autonomie der Gemeinde gegenüber Bund und Kanton.	77
Tabelle 20:	Veränderungen von Finanzkennzahlen zwischen 2005 und 2009 – Vergleich zwischen den Ausserrhoder und den Schweizer Gemeinden.	80
Tabelle 21:	Schwierigkeiten, vakante Ämter zu besetzen nach Aussage der Ausserrhoder Gemeindeschreibenden 2011.	82
Tabelle 22:	Zeitlicher Aufwand der Exekutive gemäss der Aussage der Ausserrhoder Gemeinderäte.	86
Tabelle 23:	Schwierigkeit, qualifizierte Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden – Vergleich der Ausserrhoder und der Schweizer Gemeinden...	94
Tabelle 24:	Strukturelle Faktoren der Exekutive. Vergleich der Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.	96
Tabelle 25:	Zeitintensive Tätigkeiten der Exekutivmitglieder. Vergleich zwischen Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.	97
Tabelle 26:	Erworbene professionelle Qualifikation der Exekutivmitglieder während beruflicher Tätigkeit. Vergleich der Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.	97
Tabelle 27:	Stellenwert der verschiedenen Formen der Aufgabenerfüllung in den nächsten 10 Jahren in den Ausserrhoder Gemeinden.	98
Tabelle 28:	Handlungsoption 1 – Stärken-Schwächen-Analyse.	107
Tabelle 29:	Handlungsoption 2 – Stärken-Schwächen-Analyse.	111
Tabelle 30:	Handlungsoption 3 - Variante 1 – Stärken-Schwächen-Analyse.	115
Tabelle 31:	Handlungsoption 3 - Variante 2 – Stärken-Schwächen-Analyse.	121
Tabelle 32:	Handlungsoption 3 - Variante 3 – Stärken-Schwächen-Analyse.	123

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Gemeindebestand in der Schweiz 1850 bis 2012.....	7
Abbildung 2: Gemeindebestand pro Kanton 2002 und 2012.	16
Abbildung 3: Jugend- und Altersquotienten der Ausserrhoder Gemeinden 2010.	33
Abbildung 4: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Anzahl Bereiche mit Zusammenarbeit im Verhältnis zu Einwohner, Pro-Kopf-Aufwand, Leistungsgrenzen, Pro-Kopf-Steuerertrag und Steuerfuss (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.....	44
Abbildung 5: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum laufenden Aufwand pro Kopf und zum Steuerertrag pro Kopf (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.	49
Abbildung 6: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum Allgemeinen Personal- und Verwaltungsaufwand pro Kopf, Aufwand Gemeindeverwaltung pro Kopf, Aufwand für Behörden, Kommissionen pro Kopf und Entschädigung Gemeindeexekutive pro Kopf (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.	58
Abbildung 7: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen in den Ausserrhoder Gemeinden 1998, 2005, 2009 und 2011. Summe der Ausprägungen „Leistungsgrenze in Sicht“, „Leistungsgrenze erreicht“ und „Leistungsgrenze überschritten“ in Prozent.	69
Abbildung 8: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Schwierigkeit bei der Besetzung der Exekutivämter im Verhältnis zur Einschätzung der Autonomie der Gemeinde, Einwohnerzahl, Entschädigung für das Exekutivamt, Leistungsgrenze im Bereich der Exekutive, zu den Leistungsgrenzen und zum wöchentlichen Aufwand für das Exekutivamt (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.....	85
Abbildung 9: Parteizugehörigkeit in der Exekutive der Ausserrhoder Gemeinden.	89
Abbildung 10: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Die Gewichtung von Gemeindezusammenlegungen im Verhältnis zu Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, Einwohnerzahl,	

Kapazitätsgrenzen bei der Leistungserfüllung, Schwierigkeit bei der Besetzung der Exekutivämter, Gewichtung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Steuerertrag pro Kopf (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden 99

DIE STUDIE IM ÜBERBLICK

Postulat und Auftrag

Im September 2010 hat der Kantonsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden ein Postulat von Roger Sträuli (FDP.Die Liberalen) und Mitunterzeichnenden an den Regierungsrat überwiesen, welches eine Analyse der bestehenden Gemeindestrukturen und Vorgehensweisen für allfällig notwendige Veränderungen fordert.

Vor diesem Hintergrund verfasste das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden im Zeitraum vom Juni 2011 bis Mai 2012 die vorliegende Studie, welche die Strukturen der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden analysiert und Handlungsoptionen aufzeigt.

Methodisches Vorgehen

Datengrundlage der Studie bilden (a) die Analyse von gemeindestrukturrelevanten Dokumenten des Kantons Appenzell Ausserrhoden und der Gemeinden sowie (b) eine schriftliche und eine mündliche Befragung.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung gaben die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des Kantons Appenzell Ausserrhoden im August und September 2011 Auskunft über die Struktur und Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde. Diese Ergebnisse wurden mit einer analogen schweizweiten Erhebung in den Jahren 2009/2010 der Universität Bern verglichen, um den Zustand der Ausserrhoder Gemeinden im schweizweiten Vergleich einschätzen zu können.

Ausgehend von den Erkenntnissen aus der schriftlichen Befragung sind im Herbst 2011 vierzig leitfadengestützte Interviews mit sämtlichen Ausserrhoder Gemeindepräsidien und Regierungsratsmitgliedern, mit den Partei- und Fraktionspräsidien sowie weiteren ausgewählten Schlüsselpersonen im Kanton durchgeführt worden.

Nicht Bestandteil der Untersuchung war eine Bevölkerungsbefragung.

Ausgangslage

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht aus 20 Einwohnergemeinden mit einer durchschnittlichen Grösse von 2'651 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern (Mittelwert). Dank der Existenz der Einheitsgemeinde verfügt der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen über eine relativ einfache Gemeindestruktur. Der Bestand der Ausserrhoder Gemeinden ist ohne kantonale Volksabstimmung und Verfassungsreform nicht veränderbar, da dieser in Art. 2 der Kantonsverfassung festgehalten ist.

Finanzielle Lage

Die finanzielle Lage der Ausserrhoder Gemeinden kann zurzeit als relativ gut bezeichnet werden: die Mehrheit der Kommunen konnte ihre Verschuldung in den vergangenen Jahren senken – mitunter dank der Auszahlung der dem Kanton Appenzell Ausserrhoden zugesprochenen Nationalbankgoldverkaufserlöse an die Gemeinden – und die Steuerfüsse senken.

Die Schere zwischen den finanzstarken und den finanziell schwächeren Gemeinden öffnet sich aber tendenziell. Während nebst dem Kanton primär eine Gemeinde in den Finanzausgleich einzahlt, profitieren kleinere Gemeinden stark vom Finanzausgleich. Da die Mindestausstattung abhängig von der Gemeindegrösse berechnet wird, hat der Finanzausgleich eine strukturerhaltende Wirkung. Der Pro-Kopf-Aufwand für die Gemeindeexekutive und -verwaltung nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell ab.

Leistungsfähigkeit

Die Ausserrhoder Gemeinden gelangen deutlich seltener an Leistungsgrenzen als noch vor zehn Jahren, was mit der verbesserten finanziellen Situation und der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Kantonalisierung von Aufgaben erklärt werden kann. Zu den Bereichen, in welchen sie heute am häufigsten an Kapazitätsgrenzen stossen, zählen die Gemeindeexekutive und der Sozialbereich. Rund die Hälfte der Gemeinden erachtet die Situation bei der Besetzung von vakanten

Gemeindeschreiberämtern als problematisch und bekundet Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindeexekutive, obwohl mit höheren Entschädigungen und der Verkleinerung der Exekutiven bereits in vielen Gemeinden Optimierungen durchgeführt wurden.

Aufgabenerfüllung über die Gemeindegrenzen hinweg

Die oft organisch gewachsene interkommunale Zusammenarbeit ist in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut worden und heute weit verbreitet. Diverse Aufgaben wurden in den vergangenen Jahren zudem kantonalisiert resp. regionalisiert.

Gemeindefusionen waren bislang kein Thema. Sie werden von den Gemeinden kritisch gewürdigt. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden wünscht sich nur eine passive, beratende Rolle des Kantons.

Besteht Handlungsbedarf?

Ausgehend von der Analyse orten die Gutachter keinen akuten, jedoch einen mittelfristigen Handlungsbedarf bei den Gemeindestrukturen. Nachfolgend werden drei mögliche Handlungsoptionen dargestellt und deren Zweckmässigkeit für den Kanton Appenzell Ausserrhoden diskutiert.

Handlungsoption 1: Punktuelle gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen

Die erste Handlungsoption überlässt Reformen den Gemeinden und fördert diese nicht aktiv. Punktuelle gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen oder Anstösse für allfällige strukturelle Veränderungen sollen „von unten“, d. h. von den Gemeinden oder von der Bevölkerung kommen.

Vorteil dieses Vorgehens ist der flexible Zeithorizont für die Umsetzung möglicher Reformmassnahmen sowie die hohe politische Akzeptanz bei den Gemeinden, da das Szenario auf Freiwilligkeit basiert. Schwächen bestehen beim Fehlen einer Gesamtstrategie und dem Risiko, dass in den Gemeinden nicht proaktiv gehandelt wird, was angesichts der bereits bestehenden personellen und in gewissen Gemeinden auch finanz-

strukturellen Probleme suboptimal wäre. Dies kann gegen das Interesse des Kantons sein, der eine gleichmässige Entwicklung gewährleisten sollte. Als Ergänzung wäre deshalb analog zum Kanton Luzern die Anstellung eines Organisationsberaters (Projektcoach) durch den Kanton denkbar, der die Gemeinden in Reformprozessen als erste Anlaufstelle unterstützt.

Handlungsoption 2: Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die zweite Handlungsoption fokussiert auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen Kanton und Gemeinden.

Dieses Ziel könnte mit der Schaffung verbindlicherer Kooperationsmodelle zwischen den Gemeinden erreicht werden. Denkbar ist beispielsweise die Schaffung eines politischen Interessenverbandes der Gemeinden, der die Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden führt, falls für mehrere Gemeinden relevante politische Dossiers diskutiert werden (analog etwa zum Verband Luzerner Gemeinden).

Weitergehend wäre die Schaffung eines Regionalkonferenzmodells (analog etwa zu den Regionalkonferenzen des Kantons Bern). Regionalkonferenzen dienen der verbindlichen regionalen Zusammenarbeit der Gemeinden. Es handelt sich um gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie wären für Aufgaben zuständig, welche aus finanzieller und regionalentwicklungsorientierter Sicht besser regional gelöst würden. Die Regionalkonferenz stellt keine eigentliche staatliche Ebene dar, da die Finanzierung nicht über zusätzliche Steuern erfolgt und die Aufgaben nach dem Entscheid weiterhin in den Gemeinden erfüllt werden. Als Perimeter wären beispielsweise die früheren Bezirksgrenzen denkbar.

Zu dieser Handlungsoption würde auch eine Neuverteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in spezifischen Aufgabebereichen gehören. Zu lösen ist etwa die Struktur bei den Oberstufen infolge der abnehmenden Schülerzahlen und das Problem der Vielfalt an kommunalen Baureglementen, welche es erschweren, kantonale Entwicklungsstrategien umzusetzen.

Vorteile der Handlungsoption liegen in den überschaubaren Projektkosten, der Stärkung der Verhandlungsposition und Leistungsfähigkeit der Gemeindeebene als Ganzes sowie der Ermöglichung einer Gesamtstrategie für die regionale und kantonale Entwicklung.

Als Nachteil könnte die schwindende politische Akzeptanz genannt werden, falls der Eindruck entsteht, dass der einzelnen Gemeinde Aufgaben oder zumindest Kompetenzen weggenommen würden.

Handlungsoption 3: Gemeindestrukturreform

Die dritte Handlungsoption beinhaltet eine Reform der Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Dies wäre mit drei unterschiedlichen Vorgehensweisen möglich:

Bei Variante 1 handelt es sich um einen partizipativen Ansatz, welcher in erster Linie darauf abzielt, bestehende Fusionshindernisse abzubauen und damit den Weg für mögliche freiwillige Gemeindegemeinschaften zu ebnen. Dies geschieht durch eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes und den Aufbau einer kantonalen Kontaktstelle, welche den Gemeinden Beratungsleistungen und Arbeitshilfen für Gemeindegemeinschaften anbietet.

Anders als Variante 1 zielt Variante 2 nicht auf Einzelfusionen, sondern auf eine geordnete Neugestaltung der Ausserrhoder Gemeindestruktur ab. Dazu werden Zusammenlegungen in definierten geografischen Räumen gefördert. Als mögliche Fusionsperimeter sind ein 3er oder ein 5er Modell denkbar. Bei einem Fusionsprojekt oder beim Zustandekommen eines Zusammenschlusses werden finanzielle Beiträge entrichtet. Das finanzielle Anreizsystem wird in einem neu zu schaffenden Gemeindevereinigungsgesetz gesetzlich verankert.

Die radikalste Variante 3 zielt auf einen ergebnisorientierten Ansatz mit Zwangsfusionen hin (analog zum Glarner Modell).

Basis für eine der drei Varianten bildet eine Verfassungsrevision und damit auch eine kantonale Volksabstimmung.

Handlungsempfehlung der Gutachter

Die aktuelle Situation der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausser rhoden erfordert nicht zwingend eine Gemeindestrukturreform. Zur Bewältigung der Probleme im finanziellen und personellen Bereich, aber auch aus entwicklungsorientierter Sicht könnte eine Strukturreform aber durchaus eine Stärkung der Gemeinden bewirken. Vorzuziehen wäre in diesem Fall Variante 2, weil bei Freiwilligkeit ohne fördernde Massnahmen nur geringe Veränderungen zu erwarten sind. Der Finanzausgleich wirkt strukturhaltend. Variante 3 werden politisch wenig Chancen eingeräumt, da weder akuter Handlungsbedarf besteht noch auf die gemeindespezifischen Bedürfnisse Rücksicht genommen würde. Zielführend wäre das Prinzip der Freiwilligkeit, gefördert durch spezifische Fördermassnahmen, da der Kanton durch Fusionen langfristig entlastet wird und ein Interesse an leistungsfähigen Gemeinden hat.

Die Studie schlägt als weiterzuerfolgende Handlungsoptionen die Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Handlungsoption 2) sowie Strukturreformen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, aber unterstützt durch Anreize vor (Handlungsoption 3, Variante 2).

1 EINLEITUNG

1.1 Auftrag

Im September 2010 hat der Kantonsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden ein Postulat von Roger Sträuli (FDP.Die Liberalen) und Mitunterzeichnenden erheblich erklärt, welches den Regierungsrat beauftragt, die Gemeindestruktur des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu analysieren. Ziele des überwiesenen Postulats sind:

- a) Bewusstsein und Erkenntnis über die heutige Situation zu erlangen;
- b) Ideen und Überlegungen zu Lösungsansätzen für Anpassungen und Veränderungen auf breiter Basis zu diskutieren;
- c) bevorstehenden Herausforderungen im Gemeinwesen frühzeitig zu begegnen;
- d) Handlungsspielraum für künftige Entwicklungen zu schaffen.

Der Regierungsrat hat das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) damit beauftragt, im Zeitraum von Juni 2011 bis Mai 2012 eine Analyse der Gemeindestrukturen des Kantons Appenzell Ausserrhoden durchzuführen und mögliche Handlungsfelder aufzuzeigen.

Im Rahmen des Gutachtens sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht heute eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden untereinander und zwischen Gemeinden und anderen Partnern? Welches sind die rechtlichen Rahmenbedingungen? Welche Erfahrungen wurden gemacht und welche Schlüsse können daraus gezogen werden?
- Welches sind mögliche Lösungsansätze und erforderliche Massnahmen (unter Berücksichtigung der Möglichkeit von Auslagerungen)? Wie können diese priorisiert werden? Welches sind mögliche finanzielle Auswirkungen und worin besteht der Rechtsetzungsbedarf?
- Welches wären mögliche Auswirkungen von Strukturbereinigungen, namentlich von Gemeindefusionen auf die übrigen Versorgungsstruk-

turen, die dörfliche Gemeinschaft, die Dorfkultur und lokale Eigenheiten und welches wären allenfalls ins Auge zu fassende Massnahmen?

Eine Aufstellung der erarbeiteten Antworten auf diese Fragen findet sich in Kapitel 6 am Ende des Berichts.

1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts

Das methodische Vorgehen beinhaltet ein Literatur- und Dokumentenstudium, eine schriftliche Befragung der Gemeindeschreibenden sowie eine mündliche Befragung ausgewählter Akteure. Dieses methodische Vorgehen enthält sowohl quantitative als auch qualitative Elemente und erlaubt den Einbezug der Perspektiven der für die Thematik relevanten Akteure. Die Grundlagen für die Studie stammen konkret aus folgenden Quellen:

- a) Literatur und Dokumente: Für die Literatur- und Dokumentenanalyse werden die gesetzlichen Grundlagen, Rechnungsdaten der Stabstelle Controlling des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Daten des Bundesamtes für Statistik, Informationen der Webseiten des Kantons und der Gemeinden, Zeitungsartikel, bestehende Publikationen der Autorenschaft sowie weitere themenbezogene Werke berücksichtigt.
- b) Schriftliche Befragung der Gemeinden: Die bestehende Datenbasis des Gemeindemonitorings der Universität Bern, d. h. insbesondere die Befragungen der Gemeindeschreibenden von 2009, 2005 und 1998, die Befragung 2008 der Exekutivmitglieder der Schweizer Gemeinden sowie die Befragung 2010 der kantonalen Verwaltungen zur Thematik der Gemeindereformen bilden Teil der Datengrundlage des vorliegenden Berichts. Um eine hohe Aktualität der Datenbasis des Berichts zu gewährleisten, wurde die Befragung der Gemeindeschreibenden des Kantons Appenzell Ausserrhoden im Rahmen dieser Studie aktualisiert und teilweise erweitert. Die Gemeindeschreiber wurden hierzu im Sommer 2011 zur Aufgabenerfüllung der Gemeinde und zur Einschätzung der Situation im Kanton Appenzell Ausserrhoden befragt. Die Rücklaufquote der Gemeindeschreiberbefragung 2011 bei den Ausserrhoder Gemeinden beträgt 100 Prozent. An der Befragung der Exekutivmitglieder 2008 beteiligten sich 81 Ausserrho-

der Ratsmitglieder, bei der Kantonsbefragung konnte ein Rücklauf von 100 Prozent erzielt werden und auch die schweizweiten Gemeindegliederbefragungen erreichten jeweils relativ hohe Antwortquoten (84.5% im Jahr 1998, 79.2% im 2005 und 57.7% im 2009).

c) Persönliche Interviews: Ausgehend von den Ergebnissen der Gemeindegliederbefragung erfolgten im Herbst 2011 40 persönliche, vertiefende Gespräche mit den Gemeindepräsidenten, Regierungsratsmitgliedern, Partei- und Fraktionspräsidenten und einer Vertretung der Parteiunabhängigen des Kantons sowie weiteren ausgewählten Schlüsselpersonen (für detaillierte Angaben siehe Anhang).

- Als Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden wurden sämtliche Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Appenzell Ausserrhoden interviewt.
- Seitens des Kantons wurden Gespräche geführt mit den sieben Mitgliedern des Regierungsrats sowie Vertretern des kantonalen Finanzamts, der Stabstelle Controlling und der Kantonskanzlei sowie dem Kantonsratspräsidium. Des Weiteren wurden Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien CVP, EVP, FDP, Die Liberalen, JFAR, SP und SVP sowie eine Parteiunabhängige interviewt.
- Als weitere Schlüsselpersonen standen der Ständerat und Präsident des Industrievereins Appenzell Ausserrhoden, der Präsident des Gewerbeverbands Appenzell Ausserrhoden, der Postulant sowie ein Journalist der Appenzeller Zeitung für ein Interview zur Verfügung.

Nicht durchgeführt wurde eine Bevölkerungsbefragung, die allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zweckmässiger wäre, wenn der Informationsstand der Bevölkerung über mögliche Reformmassnahmen höher ist. Zudem war es nicht Bestandteil des Auftrags, jede einzelne Gemeindegliederbefragung im Detail zu analysieren, weil dies den Rahmen einer solchen Studie sprengen würde. Die Studie will einen Überblick über den Zustand und mögliche Entwicklungen der Gemeinden als Ganzes geben.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im Kapitel 2 werden die Entwicklung des Gemeindebestands in der Schweiz sowie mögliche Reformen und

deren Vor- und Nachteile im Bereich der Aufgabenerfüllung und der Gemeindestruktur aufgezeigt. Kapitel 3 stellt die Struktur der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden aus objektiver Sicht dar, Kapitel 4 aus der Sicht der relevanten Akteure. In Kapitel 5 werden mögliche Handlungsoptionen aus der Sicht der Gutachter präsentiert, und in Kapitel 6 schliesslich erfolgt zusammenfassend die Beantwortung der Gutachterfragen gemäss dem Postulat.

Wir möchten es nicht unterlassen, auf die teilweise ausschliessliche oder gemeinsame Verwendung männlicher und weiblicher Begriffe im Bericht hinzuweisen. In jedem Fall sind sinngemäss beide Geschlechter eingeschlossen.

1.3 Kontext zu anderen Reformvorhaben

Mögliche Gemeindereformen sollen nicht isoliert betrachtet, sondern in Zusammenhang mit anderen Reformvorhaben im Kanton Appenzell Ausserrhoden gestellt werden.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche seit 1. Januar 2008 in Kraft ist, zielt auf eine Verringerung des Gefälles zwischen den Kantonen und auf eine klare Regelung der Zuständigkeiten bei den Aufgaben ab.¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfolgt mit der Umsetzung der NFA das Ziel einer Entflechtung der Finanzströme, einer Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.² Das Bundesmodell der NFA wird deshalb im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit einer kantonalen Finanzausgleichs- und Aufgabenentflechtung (KFA) ergänzt.³ Die KFA sollte bei einer möglichen Gemeindereform mitberücksichtigt werden, da sich diese beiden Reformen vermutlich gegenseitig beeinflussen könnten: Einerseits wären bei einer substanziellen Gemeindereform ebenfalls die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der innerkantonale Finanzausgleich zu überprüfen, andererseits kann sich die Umsetzung der KFA auch auf die finanzielle Situation und das Aufgabenportfolio

¹ Eidgenössisches Finanzdepartement 2007; Lienhard/Kettiger 2006

² Kanton Appenzell Ausserrhoden 2007a

³ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2007b; vgl. auch nachfolgend Ziffer 3.4

auswirken, was wiederum bei einer Gemeindestrukturreform mitberücksichtigt werden müsste.

Weitere im Kanton Appenzell Ausserrhoden laufende Reformvorhaben betreffen einzelne Politikbereiche und sollten bei möglichen Gemeinde-reformen nicht ganz ausser Acht gelassen werden:

- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes durchgeführt⁴. Kernelemente der Gesetzesrevision sind die neuen Standards für die Rechnungslegung nach HRM2, ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt bei Kanton und Gemeinden sowie die Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans.⁵
- Mit dem neuen Gesetz über E-Government und Informatik⁶ wird die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Informatikbereich gefördert. Dazu sollen eine gemeinsame Strategie erarbeitet und ein gemeinsamer Informatikbetrieb aufgebaut werden.⁷
- Ferner war das Gesetz über die Wirtschaftsförderung bis zum 31. Oktober 2011 in der Vernehmlassung.⁸ Mit der Gesetzesänderung soll eine neue rechtliche Grundlage für die Beteiligung des Kantons Appenzell Ausserrhoden an der Neuen Regionalpolitik (NRP) gelegt und das alte Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete abgelöst werden.
- Zudem könnten sich weitere Reformen wie die Justizreform des Bundes und eine allfällige Schulreform auf Gemeindereformen auswirken.

⁴ Das für Kanton und Gemeinden geltende Gesetz befand sich bis 23. September 2011 in Vernehmlassung; am 22. November 2011 hat der Regierungsrat die Vorlage (1100.43) an den Kantonsrat überwiesen; die 1. Lesung im Kantonsrat fand am 20. Februar 2012 statt.

⁵ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011a

⁶ Die 1. Lesung im Kantonsrat fand am 20. Februar 2012 statt.

⁷ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011c

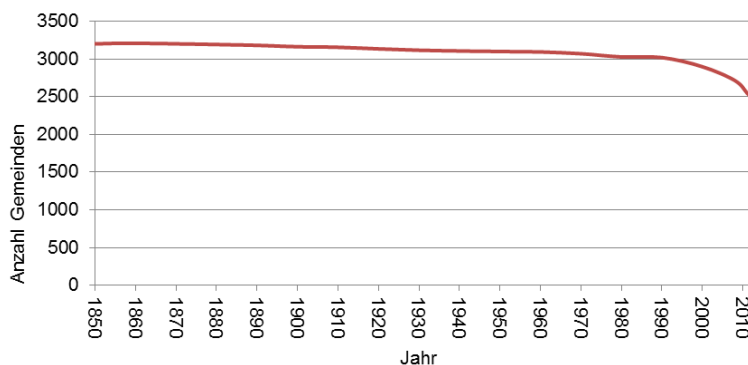
⁸ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011b

2 GEMEINDEREFORMEN IN DER SCHWEIZ: EINE AUSLEGORDNUNG

2.1 Entwicklung des Gemeindebestandes in der Schweiz

Die Schweiz verfügt über eine sehr heterogene und kleinstrukturierte Gemeindelandschaft, welche sich im Vergleich zu anderen Ländern als ziemlich stabil erwiesen hat. Während in zahlreichen OECD-Ländern insbesondere Mitte des 20. Jahrhunderts gross angelegte Territorialreformen durchgeführt wurden, kam es in der Schweiz lediglich zu vereinzelt Gemeindegemeinschaften: Zwischen 1850 und 1990 sank die Zahl der Gemeinden nur von 3'203 auf 3'021 Einheiten. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hingegen ist ein massiver Anstieg an Gemeindefusionen zu beobachten: Im Jahr 2012 zählt die Schweiz noch 2'485 Gemeinden (Stand am 1. April 2012), d. h. innerhalb der vergangenen zwei Jahrzehnte (1990 bis 2012) verschwanden mehr als 500 Gemeinden. Ausgehend von der Zahl der aktuellen Fusionsgespräche und -projekte dürfte sich diese Entwicklung künftig weiter akzentuieren⁹.

Abbildung 1: Gemeindebestand in der Schweiz 1850 bis 2012.¹⁰



Im internationalen Vergleich fallen die Schweizer Gemeinden durch ihre Kleinheit auf. Bezüglich ihrer Grösse bestehen jedoch grosse Unter-

⁹ BFS 2012a

¹⁰ BFS 2012b

schiede zwischen den Gemeinden¹¹: Während die Stadt Zürich mehr als 370'000 Einwohnende zählt, existieren in der Schweiz mehr als 80 Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die mittlere Gemeindegrösse (Median) variiert zwischen 401 im Kanton Graubünden und 20'602 Einwohnenden im Kanton Basel-Stadt. Der schweizweite Median liegt bei 1'153, der Mittelwert beträgt im Jahr 2010 3'045 Einwohnerinnen und Einwohner. Die mittlere Gemeindegrösse mit einem Median von 1'695 im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist im Vergleich zu den anderen Schweizer Kantonen nicht auffällig: 12 Kantone verfügen im Jahr 2010 über durchschnittlich grössere Gemeinden, 13 Kantone über kleinere Gemeinden. Während die Mediengrösse der Ausserrhoder Gemeinden über dem Schweizer Durchschnitt liegt, befindet sich der Mittelwert der Gemeindegrösse in Ausserrhoden mit 2'651 Einwohnenden etwas darunter (vgl. Tabelle 1). Dass der Median im Kanton Appenzell Ausserrhoden über dem Schweizer Wert und der Mittelwert darunter liegt, rührt vor allem daher, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Vergleich zu anderen Kantonen mit Ausnahme von Herisau kaum über sehr grosse Gemeinden resp. Städte verfügt, welche den Mittelwert in die Höhe treiben würden.

Der Gemeindebestand und dessen Entwicklung unterscheiden sich indes deutlich zwischen den Kantonen: die Zahl der Gemeinden variiert von 3 in den Kantonen Basel-Stadt und Glarus bis 382 im Kanton Bern. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gehört mit seinen 20 Gemeinden zu demjenigen Drittel der Schweizer Kantone mit dem tiefsten Gemeindebestand.

¹¹ BFS 2010; die neusten definitiven Zahlen der Bevölkerungsstatistik stammen aus dem Jahr 2010

Tabelle 1: Mittlere Gemeindegrösse in den Schweizer Kantonen.¹²

Kanton	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung	Median Gemeindegrösse	Mittelwert Gemeindegrösse
BS	3	184'950	20'602	61'650
GL	3	38'608	12'166	12'869
ZG	11	113'105	8'581	10'282
OW	7	35'585	4'850	5'084
SG	85	478'907	3'905	5'634
ZH	171	1'373'068	3'490	8'030
NW	11	41'024	3'316	3'729
SZ	30	146'730	3'158	4'891
GE	45	457'715	2'678	10'171
LU	87	377'610	2'193	4'340
TG	80	248'444	2'035	3'106
AI	6	15'688	2'020	2'615
AR	20	53'017	1'695	2'651
AG	219	611'466	1'588	2'779
BL	86	274'404	1'277	3'191
NE	53	172'085	1'167	3'247
SO	120	255'284	1'135	2'110
TI	147	333'753	1'006	2'126
VS	141	312'684	968	2'218
BE	382	979'802	952	2'558
FR	165	278'493	948	1'668
SH	27	76'356	854	2'828
UR	20	35'422	790	1'771
JU	64	70'032	550	1'094
VD	326	713'281	522	2'104
GR	176	192'621	401	1'082
Total	2'485	7'785'806	1'153	3'045

Bemerkung: Die Daten zur ständigen Wohnbevölkerung und zur mittleren Gemeindegrösse beziehen sich auf das Jahr 2010 (BFS), diejenigen zur Anzahl Gemeinden im Kanton auf den 1. April 2012. Sortiert nach der Gemeindegrösse (Median).

2.2 Reformen im Bereich Aufgabenerfüllung und Strukturen

Die Schweizer Gemeinden sind seit den 1990er Jahren in einem umfassenden Reformprozess. Die Palette von möglichen Gemeindereformen ist weitreichend. Verbreitet sind zwei verschiedene Kategorien von Re-

¹² BFS 2010 (STATPOP) und 2012c

formen¹³: Gemeindeinterne Reformen, welche sich auf Veränderungsprozesse innerhalb einer Gemeinde beziehen, und gemeindeübergreifende Reformen, wobei es sich um Kooperationsbeziehungen mit anderen Gemeinden, der übergeordneten Staatsebene oder Dritten handelt. Zur Gruppe der *gemeindeinternen Reformen* gehören Reformmassnahmen oder Reorganisationsprozesse innerhalb einer Gemeinde, welche sich auf die Exekutive, die Legislative, die Verwaltung oder das gesamte politisch-administrative System beziehen können (z. B. New Public Management). Bei den *gemeindeübergreifenden Reformen* stehen die horizontalen und vertikalen Beziehungen im Vordergrund: Interkommunale Zusammenarbeit, Zusammenarbeit mit dem Kanton, Kooperationen mit Privaten, Gemeindegemeinschaften und Reformen des Finanzausgleichs. Ziel solcher Reformen ist in der Regel eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Dies beinhaltet mitunter eine effiziente Verwendung der Ressourcen, Kundenorientierung, Responsivität von Verwaltung und Behörden, politische Partizipation und demokratische Mitbestimmung u. a. m. Es ist schlussendlich ein politischer Entscheid, welche Art von Reformen angestrebt wird.¹⁴

Reformen in einem Kanton können einerseits über einen Top-down-Ansatz erfolgen, was einer Steuerung der Reformbestrebungen durch den Kanton entspricht, oder andererseits über einen Bottom-up-Ansatz, wobei Ideen für sinnvolle Reformvorhaben durch die Gemeinden eingespeist werden.

2.2.1 Gemeindeinterne Reorganisations- und Reformprozesse

Eine der am weitesten verbreiteten Reformen in den Schweizer Gemeinden in den vergangenen 10 Jahren war die Einführung einer höheren Entschädigung für Exekutivmitglieder, wie das Gemeindemonitoring zeigt: fast zwei Drittel der befragten Gemeinden geben an, diese Massnahme erfolgreich eingeführt zu haben. Mehr als ein Drittel der Gemeinden baute die Verwaltung aus und in knapp einem Viertel der Gemeinden wurden der Gemeindeexekutive mehr Kompetenzen zugesprochen. Reformmassnahmen in Form von Kompetenzverlagerungen oder Aus-

¹³ Steiner 2002

¹⁴ Ladner/Steiner o. J.

bau der Behörden wurden überdies im Bereich der Kommissionen und Spezialbehörden ergriffen. Rund jede sechste Gemeinde hat zudem die Gemeindeexekutive verkleinert.¹⁵

New Public Management (NPM), in der Schweiz auch Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) genannt, wonach Verwaltung und Politik vermehrt nach marktwirtschaftlichen Managementansätzen ausgerichtet werden sollen, ist in der Schweiz in den 1990er Jahren aufgekommen. Die grosse Mehrheit der Schweizer Gemeinden wird nicht nach NPM-Prinzipien geführt: Ergebnisse der Befragung der Gemeindeschreibern zeigen, dass lediglich etwa jede zwanzigste Gemeinde in der Schweiz NPM vollumfänglich und definitiv eingeführt hat. Nichtsdestotrotz sind einzelne New Public Management-Instrumente wie Leitbilder, Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Kundenorientierung in den Gemeinden weit verbreitet.¹⁶

Den Gemeinden stehen verschiedene Formen der Leistungserstellung zur Verfügung: Nebst Eigenerstellung oder gemeindeübergreifenden Lösungen ist auch die Ausgliederung der Aufgabenerfüllung an eine dezentralisierte Organisationseinheit (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) oder die Kooperation mit privaten Akteuren (sogenannte Public Private Partnership) denkbar. Auf der Grundlage des Konzepts des Gewährleistungsstaates, wonach die Gemeinde eher als Gewährleisterin der staatlichen Leistungserstellung denn als Produzentin gesehen wird, wird die Wahl der Organisationsform zur Erfüllung einer Aufgabe nach Effizienzüberlegungen getroffen. Die Wahl der Rechtsform sollte von der zu erfüllenden Aufgabe und vom Steuerungsbedarf abhängig gemacht werden.¹⁷ Während Ausgliederungen in den 1990er Jahren noch weit oben auf der Traktandenliste der Gemeinden standen, zeigt eine Befragung der Mitglieder der Gemeindeexekutiven, dass heute gegenüber diesen Formen der Aufgabenerfüllung eher eine skeptische Haltung eingenommen wird. Dies dürfte wohl darauf zurückzuführen sein, dass sich die politische Mitbestimmung in ausgelagerten Einheiten schwieriger ge-

¹⁵ Für entsprechende Aussagen in Bezug auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden vgl. Ziffer 4.3.1

¹⁶ Ladner/Steiner/Horber-Papazian/Fiechter/Jacot-Decombes/Kaiser 2012

¹⁷ Lienhard 2006 und Schedler/Müller/Sonderegger 2011

staltet und die potenziellen Risiken nur schwer kalkulierbar sind.¹⁸ Public Private Partnerships (PPP) als weitere mögliche Form der Aufgabenerfüllung umfassen eine Vielfalt an Kooperationsmöglichkeiten zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren.¹⁹ Wie eine schweizweite Befragung der kommunalen Exekutivmitglieder verdeutlicht, ist man in den Gemeinden gegenüber Kooperationen mit Privaten eher skeptisch.²⁰

2.2.2 Gemeindeübergreifende Reformen

2.2.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) kann definiert werden als die Erfüllung einer öffentlichen kommunalen Aufgabe durch eine einzelne Gemeinde, durch mehrere Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person. Die Aufgabenerfüllung dient mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig, welche sich entweder direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) beteiligen.²¹ Das Spektrum der Kooperationsformen reicht von einem rechtlich unverbindlichen Meinungsaustausch zwischen Gemeindeangestellten bis hin zur Gründung gemeinsamer Körperschaften und Anstalten. Die Aufgabenträgerschaft besteht entweder aus einer einzelnen Gemeinde (Sitzgemeindemodell), aus mehreren Gemeinden (einfache Gesellschaft) oder aus einer juristischen Person.²²

Im *Sitzgemeindemodell* erfüllt eine einzelne Gemeinde die Aufgabe sowohl für sich selbst als auch für andere Gemeinden. Diese Zusammenarbeitsform basiert auf einer Vertragslösung und eignet sich insbesondere für Aufgaben mit klarem Leistungsauftrag, weniger jedoch für politische Fragen, welche eine differenzierte Willensbildung voraussetzen. Dieses Modell überzeugt insbesondere durch seine Einfachheit und die Möglichkeit zur bedürfnisgerechten Ausgestaltung, nachteilig können jedoch das finanzielle Risiko und die beschränkten Mitsprache- und Kontrollrechte der angeschlossenen Gemeinden sein.²³

¹⁸ Geser/Meuli/Ladner/Steiner/Horber-Papazian 2011

¹⁹ Grütter 2010

²⁰ Geser/Meuli/Ladner/Steiner/Horber-Papazian 2011

²¹ Arn/Friederich 1994: 5

²² Steiner 2002: 90 ff.

²³ Friederich 1997

Im Modell *einfache Gesellschaft* wird die Aufgabe gemeinsam durch zwei oder mehr Gemeinden erfüllt. Wie das Sitzgemeindemodell basiert auch die einfache Gesellschaft auf einem Vertrag. Die beteiligten Gemeinden sind weitgehend gleichberechtigt, die finanziellen Risiken sind gleichmässig verteilt und die Gemeinden verfügen über gemeinsame Infrastrukturanlagen und Personal. Dieses eher wenig verbreitete Modell kommt in erster Linie für Aufgaben mit geringer Kapitalintensität infrage. Nachteile dieses Modells sind dessen Schwerfälligkeit und damit einhergehend tendenziell eine innovationshemmende Wirkung.²⁴

Daneben existieren verschiedene Varianten, welche dem Modell *juristische Personen* entsprechen. Im Unterschied zu den beiden vorher genannten Modellen sind die Gemeinden nur noch mittelbar durch Vertreter in den Organen an der Aufgabenerfüllung beteiligt, da mit der juristischen Person ein neues Rechtssubjekt mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten entsteht. Mögliche Formen der juristischen Person im Privatrecht sind der Verein, die Aktiengesellschaft, die Genossenschaft und die Stiftung. Die häufigste juristische Person des öffentlichen Rechts ist der Gemeindeverband (auch Zweckverband genannt, vgl. unten). Weitere mögliche Formen sind die öffentlich-rechtliche Anstalt (dazu gehören auch die öffentlich-rechtlichen Stiftungen) und Körperschaften. Die Möglichkeit der Trennung von Politik und operativen Aufgaben sowie das Vorhandensein klarer rechtlicher Vorgaben gelten als Stärken der Organisationsform der juristischen Person. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr eines Autonomieverlusts der Gemeinden.²⁵

Der *öffentlich-rechtliche Gemeindeverband* (oder wie in Ausserrhoden *Zweckverband* genannt, weshalb im Rahmen dieser Studie der Begriff des Zweckverbandes verwendet wird) ist der öffentlich-rechtliche Zusammenschluss von zwei oder mehr Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung von bestimmten kommunalen Aufgaben²⁶. Diese öffentlich-rechtliche Körperschaft kann hoheitlich auftreten und untersteht der Gemeindeaufsicht. Der Zweckverband eignet sich insbesondere für politisch sensible und hoheitliche Aufgaben, während diese Organisationsform für

²⁴ Arn/Friederich 1994

²⁵ Steiner 2002

²⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann 2010

einfachere Aufgaben tendenziell zu kompliziert ist. Vorteile sind die weitgehende demokratische Mitsprache sowie die „Vertrautheit“ aufgrund seiner „gemeindeähnlichen“ Konzeption (Vorbild des Gemeindeverbandes ist die politische Gemeinde). Auf der Kehrseite bestehen beim Zweckverband eher lange Entscheidungswege (wobei auch effiziente Prozesse möglich sind) und es ist Privaten oder anderen Organisationen, z. B. dem Kanton, nicht möglich, Mitglied zu werden.²⁷

Die Schweiz ist europaweit eines der Länder mit der am weitesten ausgebauten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Die Schweizer Gemeinden arbeiten im Durchschnitt in neun Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden zusammen²⁸. Es eignet sich jedoch nicht jede Aufgabe im gleichen Ausmass zur Erfüllung mit IKZ. Am meisten kooperieren die Schweizer Gemeinden bei der Feuerwehr und bei der medizinischen Versorgung mit anderen Gemeinden (fast drei Viertel der Gemeinden). Mehr als die Hälfte der Gemeinden setzen ausserdem bei Schulfragen, beim Abwasser, bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen, bei der Entsorgung, im Sozialbereich sowie bei der Wasserversorgung auf IKZ. Die am weitesten verbreitete Organisationsform bei der IKZ ist die öffentlich-rechtliche juristische Person (47%); etwas mehr als ein Drittel (37%) der gemeinsam erfüllten Aufgaben werden vertraglich geregelt.

2.2.2.2 Gemeindezusammenschlüsse

Bei einem Gemeindezusammenschluss erfolgt die vollständige Aufgabe der Selbstständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden. Die neuen Gemeindeaufgaben werden allesamt durch die neue Gemeinde erfüllt. Auf eine begriffliche Unterscheidung zwischen Fusionen, Gemeindezusammenschlüssen und Eingemeindungen²⁹ wird im Rahmen dieses Berichts

²⁷

Friederich 1997

²⁸

In der dieser Aussage zugrunde liegenden Befragung wurden insgesamt 31 ausgewählte Politikbereiche berücksichtigt.

²⁹

Steiner/Fetz/Käppeli 2006

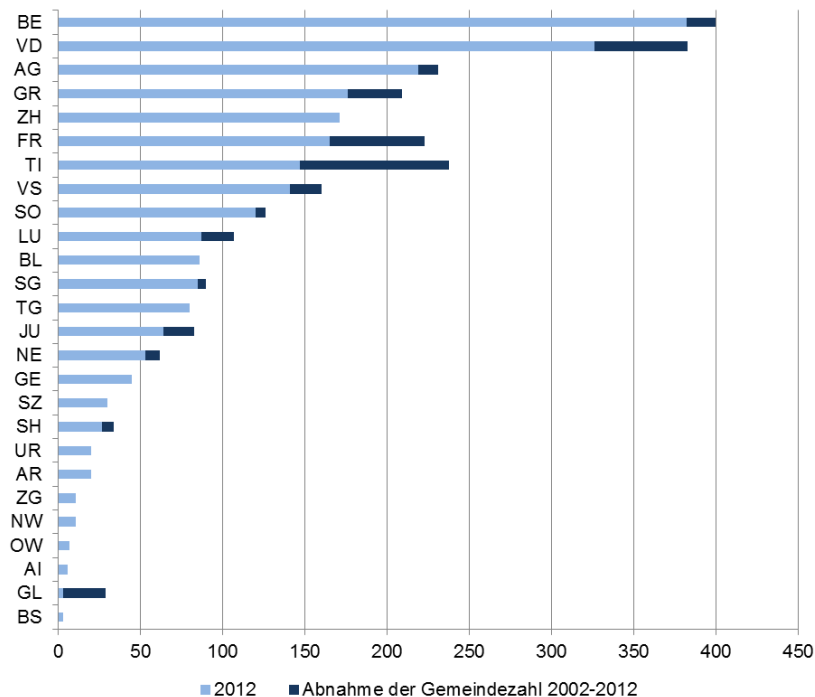
verzichtet, da diese in der Literatur und der Praxis oft nicht mehr gemacht wird.³⁰

Seit dem Jahr 2002 wurden in 14 Kantonen Gemeinden zusammengeschlossen. Überdurchschnittlich viele Gemeinden waren in den Kantonen Tessin, Freiburg, Waadt, Graubünden und Glarus an Gemeindefusionen beteiligt (vgl. Abbildung 2). Abhängig von der Kantonszugehörigkeit sehen sich die Gemeinden mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Fusionen konfrontiert. Die kantonale Gesetzgebung sowie die Fusionsförderungsmassnahmen der übergeordneten Staatsebene unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. In einigen Kantonen existieren keine fusionsfördernden Massnahmen. Wo Fusionen gefördert werden, hat der Kanton einerseits die Möglichkeit, Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Mitteln zu unterstützen, beispielsweise durch Finanzhilfen für Fusionen bzw. deren Abklärungen, durch Garantien im Finanzausgleich oder Entschuldungen, andererseits kann die übergeordnete Staatsebene nicht-finanzielle Fusionsförderungsinstrumente wie Beratungsleistungen oder Arbeitshilfen anbieten. Obwohl in 10 Kantonen das Instrument der Zwangsfusion zulässig ist, wird in der Schweiz in der Regel das Prinzip der Freiwilligkeit angewendet. Die Ergebnisse der Befragung der kantonalen Verwaltung im Jahr 2010 zeigen, dass Gemeindefusionen bis dahin im Kanton Appenzell Ausserrhoden – anders als in 17 Schweizer Kantonen – kaum ein Thema waren und nicht speziell gefördert werden. Der Kanton bietet potenziell fusionswilligen Gemeinden zwar – wie 19 andere Kantone auch – Beratungsleistungen an. Finanzielle Unterstützung für Gemeindefusionen, wie sie in 16 Schweizer Kantonen existiert, kennt Ausserrhoden jedoch nicht.³¹

³⁰ Unter dem Begriff „Gemeindezusammenschluss“ werden in Teilen der wissenschaftlichen Literatur sowohl Fusionen als auch Eingemeindungen verstanden. Während bei der „Fusion“ alle beteiligten Gemeinden ihre Existenz als Einzelgemeinden aufgeben, sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen und neues Ortsrecht geschaffen wird, treten bei der „Eingemeindung“ eine oder mehrere Gemeinden in eine bereits bestehende Gemeinde ein und das Gemeinderecht der aufgenommenen Gemeinde wird durch dasjenige der aufnehmenden Gemeinde ersetzt. I. d. R. handelt es sich bei der aufnehmenden Gemeinde um eine deutlich grössere Gemeinde als bei der aufgenommenen Gemeinde (vgl. Steiner 2002).

³¹ Befragung der kantonalen Verwaltungen 2010

Abbildung 2: Gemeindebestand pro Kanton 2002 und 2012.



Während in einigen Kantonen Gemeindereformen zurzeit kaum zur Diskussion stehen, verfügen andere Kantone über umfassende Strategien im Hinblick auf Gemeindestrukturreformen oder haben solche bereits implementiert. Exemplarisch wird im Folgenden die Vorgehensweise der Kantone Glarus und Thurgau dargestellt, welche sich hinsichtlich Gemeindestrukturen in den vergangenen Jahren besonders reformfreudig zeigten, sowie auch die Vorgehensweise in den beiden Nachbarkantonen des Kantons Appenzell Ausserrhoden, d. h. Appenzell Innerrhoden und St. Gallen.

- Im *Kanton Appenzell Innerrhoden* wurde über eine mögliche Fusion der Bezirke³² diskutiert. Der Grosse Rat verabschiedete im Februar

32

Im Kanton Appenzell Innerrhoden bilden die Bezirke die unterste Verwaltungseinheit, vergleichbar mit den Gemeinden in anderen Kantonen; Kanton Appenzell Innerrhoden 2012

2012 zwei Fusionsvorlagen zuhanden der Landsgemeinde. Diese lehnte am 29. April 2012 eine Zusammenlegung der Bezirke Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen und Gonten ab (einzig der Bezirk Oberegg wäre als Exklave von der Fusion ausgenommen gewesen). Der Anstoss für Fusionen muss künftig von den Bezirken kommen.³³

- Mit der Gemeindestrukturreform „GL 2011: 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton“ wurde die Zahl der Gemeinden im *Kanton Glarus* per 1. Januar 2011 von 25 (zum Abstimmungszeitpunkt im Jahr 2006) auf die 3 Gemeinden Glarus, Glarus Süd und Glarus Nord reduziert. Während Land- und Regierungsrat ursprünglich ein Modell mit 10 Gemeinden favorisierten, entschied die Glarner Landsgemeinde im Mai 2006 zugunsten einer radikalen Gebietsreform mit einem 3-Gemeinden-Modell. Nachdem ein Komitee eine nochmalige Abstimmung über die Fusion der Gemeinden zu 3 Einheitsgemeinden verlangte, wurde der Entscheid an der ausserordentlichen Landsgemeinde vom November 2007 bestätigt. Komplizierte, kleinräumige Strukturen, eine bedenkliche Finanzsituation, ein an Grenzen stossendes Milizsystem sowie eine ungünstige Bevölkerungsentwicklung waren Auslöser für die Glarner Gebietsreform.³⁴
- Im *Kanton St. Gallen* kam es im Betrachtungsraum von 2002 bis 2012 zu einer Reduktion des Gemeindebestandes um 5 Gemeinden. Seit Juli 2007 ist das Gemeindevereinigungs-gesetz³⁵ in Kraft. Demnach werden Gemeindevereinigungen resp. Gemeindevereinigungsprojekte durch Finanzbeiträge im Form von Projektbeiträgen, Beiträgen an fusionsbedingten Mehraufwand, Entschuldungsbeiträgen oder Startbeiträgen unterstützt.
- Zwischen 1993 und 2000 verschwanden im *Kanton Thurgau* 99 Gemeinden. Ziel dieser Gemeindereform war die Aufhebung des Gemeindedualismus, wobei die Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden umgewandelt wurden.³⁶ In nächster Zeit ist im

³³ NZZ vom 30. April 2012: 9

³⁴ Kanton Glarus 2011

³⁵ sGS 151.3

³⁶ Steiner 2002: 131

Kanton Thurgau nicht mit weiteren Gemeindegemeinschaften zu rechnen.³⁷

Bereits heute arbeiten Gemeinden über die Kantonsgrenze hinaus mit anderen Gemeinden zusammen. Eine *kantonsübergreifende Gemeindefusion* ist jedoch seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaats noch nie zustande gekommen. Bei einem Fusionsprojekt mit einem Wechsel einer Gemeinde zu einem anderen Kanton liegen die Hürden besonders hoch. Mit der neuen Bundesverfassung ist bei einer Gebietsveränderung zwischen Kantonen zwar keine Volksabstimmung mehr erforderlich, gemäss Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung bedarf es aber der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses für den Kantonswechsel einer Gemeinde. Eine durch Fusion neu entstehende Gemeinde muss einem einzigen Kanton zugewiesen werden, womit auch die Kantonsgrenzen der beiden Kantone neu gezogen werden müssten. Zu beachten wäre bei einem Kantonswechsel einer Gemeinde u. a. deren Position innerhalb des Kantons, z. B. in Bezug auf die Gemeindegrösse, der Steuerunterschied der Kantone, die Gemeindeorganisation (z. B. unterschiedliche Wahlverfahren für die Exekutiven in verschiedenen Kantonen), ein allfälliger Verlust des Bezugssystems und der traditionellen Bindungen usw. Des Weiteren ist mit Widerstand desjenigen Kantons zu rechnen, welcher einen Gebietsverlust erleiden würde und eventuell eine gewisse Signalwirkung befürchtet.³⁸

2.2.2.3 Bezirksreformen

Die Mehrheit der Schweizer Kantone ist in Bezirke eingeteilt, wobei es sich nicht um politische Körperschaften, sondern reine Verwaltungseinheiten handelt, welche dezentrale Verwaltungsaufgaben der Kantone wahrnehmen. In den vergangenen Jahren wurden in diversen Kantonen Bezirksreformen durchgeführt, sei es in Form einer Abschaffung der Bezirksebene oder einer Reduktion der Anzahl Bezirke.

³⁷

BFS 2012a

³⁸

Steiner/Ladner/Lienhard 2004

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde die Bezirksebene im Jahr 1995³⁹ und im Kanton Schaffhausen 1999 abgeschafft, die Bezirksbezeichnungen werden jedoch in beiden Fällen zu statistischen Zwecken weiterverwendet. Der Kanton Graubünden führte 2001 eine Bezirksreform durch⁴⁰, der Kanton St. Gallen ist seit dem Jahr 2003 in acht Wahlkreise anstelle von 14 Bezirken aufgeteilt.⁴¹ Per 2007 wurden im Kanton Luzern die Ämter mit der neuen Kantonsverfassung aufgehoben, diese bestehen jedoch als statistische Einheiten weiter.⁴² Der Kanton Waadt reduzierte im 2008 die ehemals 19 Bezirke auf deren zehn⁴³. Im Kanton Bern wurden die zuvor existierenden 26 Bezirke abgeschafft, stattdessen wurde per 2010 ein zweistufiges System von zehn Verwaltungskreisen in fünf Verwaltungsregionen geschaffen. Mit dieser Reform wollte der Kanton einheitlichere Strukturen schaffen anstelle des komplizierten Geflechts der damaligen dezentralen Verwaltung (mit einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten ausserhalb der bestehenden Strukturen wie Zivilstandsämtern, Kreisgrundbuchämtern, Kreisen der Steuerverwaltung und regionalen Betreibungs- und Konkursämtern). Im 2011 traten im Kanton Thurgau anstelle von bis dahin acht Bezirken neu fünf Bezirke⁴⁴. Gescheitert ist eine Reduktion der Anzahl Bezirke im Kanton Freiburg im Jahr 2010⁴⁵.

2.2.2.4 Kantonsfusionen

Gelegentlich wird in den Massenmedien und in der Politik die Schaffung eines Kantons Ostschweiz, gegebenenfalls unter dem Namen Kanton Säntis, diskutiert. Der Kanton Säntis war ein Kanton der Helvetischen Republik und bestand formell bis 1803. 1798 wurde dieser aus dem Gebiet von Fürstabtei und Stadtrepublik St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sowie der Landvogtei Rheintal gebildet.⁴⁶ Aus welchen der heutigen Kantone ein Kanton Ostschweiz formiert

³⁹ Vgl. auch Ziffer 3.1 dieses Berichts
⁴⁰ BFS 2007
⁴¹ BFS 2011
⁴² Kanton Luzern 2007
⁴³ Kanton Waadt 2001
⁴⁴ Kanton Thurgau 2011
⁴⁵ Berner Zeitung 2010
⁴⁶ Historisches Lexikon der Schweiz 2011b

würde, ist indes unklar, wobei davon auszugehen wäre, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden als einer der Kantone im Kern der Ostschweiz eingeschlossen wäre. Befürworter erhoffen sich davon einfachere und kostengünstigere Abläufe bei der Verwaltung, kürzere politische Entscheidungsprozesse und das Wegfallen von Verhandlungen z. B. bei Konkordaten.⁴⁷

In einer Interpellation im Parlament des Kantons St. Gallen vom Juni 2007 mit der Bezeichnung „Kanton St. Gallen - Appenzell: Zusammenschluss statt Konkurrenz“ wurde die Kooperations- und Zusammenschlussthematik der drei Kantone St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden aufgegriffen.⁴⁸ In ihrer Antwort vom März 2009 weist die St. Galler Regierung darauf hin, dass die Forderung zurzeit an den politischen Realitäten vorbeigehe und dass die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit im Vordergrund stehe.

Eine Anpassung der Kantongrenzen kann als unwahrscheinlich bezeichnet werden, da die verfassungsrechtlichen Hürden für Kantonsfusionen sehr hoch sind, wie sich am Beispiel der gescheiterten Fusion der Kantone Genf und Waadt zeigt, welche im Jahr 2002 von den Stimmberechtigten deutlich verworfen wurde.⁴⁹

2.3 Gründe für und gegen Gemeindereformprojekte

Bei der Analyse von Gemeindestrukturen und bei der Diskussion von möglichen Reformprojekten müssen insbesondere wirtschaftliche, politische, rechtliche und soziale Faktoren berücksichtigt werden⁵⁰.

Bei der Zusammenarbeit zwischen Gebietseinheiten werden aus ökonomischer Sicht vorwiegend die Vorteile betont. Es wird argumentiert, dass viele Aufgaben die Gemeindegrenzen überschreiten und die historischen Gemeindegrenzen immer weniger mit den in der heutigen Gesellschaft real bestehenden wirtschaftlichen und räumlichen Gegebenheiten übereinstimmen, z. B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Auf-

⁴⁷ Tages-Anzeiger Online 2007a und 2007b

⁴⁸ Kanton St. Gallen 2011; Interpellation von Peter Hartmann aus Flawil und Markus Brühwiler aus Oberbüren

⁴⁹ Kübler 2006

⁵⁰ Steiner/Fetz/Käppeli 2006: 3

grund eines vergrösserten Perimeters des Einzugsgebietes bei IKZ könnte die Free Rider-Problematik⁵¹ entschärft werden. Wenn die Gemeinde für die professionelle Aufgabenerfüllung über eine suboptimale Grösse verfügt, können durch Kooperationen administrative Grössenvorteile realisiert und eine Professionalisierung herbeigeführt werden. Zudem können durch Kooperation unter mehreren Gemeinden die finanziellen Ressourcen für die Errichtung von Infrastrukturanlagen, z. B. einer Kläranlage, eher aufgebracht werden. Weitere Vorteile sind die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sowie die Entlastung der Gemeinden.

Aus politischen Gründen wird vermehrt Kritik an IKZ laut: Befürchtet werden ein Autonomieverlust der Gemeinden und Demokratiedefizite. Entscheide werden bei gewissen Zusammenarbeitsformen in interkommunalen Gremien gefällt, welche durch die Exekutiven und nicht durch die Bevölkerung gewählt werden.

Weitere Nachteile liegen aus Sicht der Organisationstheorie bei Unklarheiten bezüglich Aufträgen und Zuständigkeiten sowie mangelnder Kostentransparenz. Zudem besteht die Gefahr, dass Gemeinden Kostenfolgen für Entscheidungen zu tragen haben, auf welche sie keinen oder nur am Rande Einfluss haben. Die Notwendigkeit vieler Absprachen unter den beteiligten Partnern kann schliesslich zu Bürokratieängsten führen.⁵²

In der Literatur werden auch Argumente für und gegen Gemeindezusammenschlüsse rege diskutiert⁵³, welche teilweise in eine ähnliche Richtung gehen wie die Gründe für und gegen Kooperationen zwischen Gemeinden. Befürworter argumentieren, dass durch Gemeindefusionen Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung und bei Entscheidungen erhöht werden. Mit grösseren Gemeinden könne die Gemeindeverwaltung professionalisiert und die Qualität der Dienstleistungen erhöht werden. Zudem werden Kosteneinsparungen aufgrund von Skalenerträ-

⁵¹ Das Free Rider-Problem (auch Trittbrettfahrerproblem genannt) kann auftreten, wenn jemand eine staatliche Leistung konsumiert, ohne dafür zu bezahlen resp. ohne die vollen Kosten zu bezahlen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Einwohner einer Gemeinde kulturelle Veranstaltungen einer Nachbargemeinde besucht, der Ticketpreis aber nicht die vollen Kosten beinhaltet, sondern diese durch die Steuerzahler der Standortgemeinde gedeckt werden.

⁵² Geser/Höpflinger/Ladner/Meuli 1996: 268 f.; Ladner/Steiner o. J.: 52 f. und Steiner 2002: 112 f.

⁵³ Dafflon 1998; Linder 1999; Am/Friedrich 1994; Lüchinger/Stutzer 2002; Steiner 2002; Kettiger 2004; Kuster/Liniger 2007; Ladner/Bühlmann 2007; Fetz 2009; Steiner/Reist/Kettiger 2010

gen⁵⁴ in grösseren Gemeinden erwartet. Die Koordination kann dank weniger Partner vereinfacht werden. Ebenso sei die Rekrutierung von Mitgliedern für die kommunale Exekutive einfacher aufgrund der geringeren Anzahl zu besetzender Ämter und deren erhöhter Attraktivität aufgrund des vergrösserten Handlungssperimeters und Prestiges. Neue wirtschaftliche und raumplanerische Entwicklungspotenziale werden mit Fusionen verbunden. Zudem gehen Befürworter von Gemeindezusammenschlüssen davon aus, dass die Gemeindeautonomie aufgrund einer stärkeren Position der vergrösserten Gemeinde und reduzierten Abhängigkeit von der übergeordneten Ebene gestärkt werden kann.

Zahlreich sind aber auch die Argumente der Gegner von Gemeindefusionen. Es wird argumentiert, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in grösseren Gemeinden eher zunehmen und Gemeindefusionen deshalb kein Sparpotenzial bieten. Grössere Gemeinden haben eine Tendenz zu Bürokratie. Probleme würden komplexer und Problemlösungsprozesse verlangsamt. Zudem wird erwartet, dass die politische Partizipation mit der Grösse der Gemeinde abnimmt. Bevölkerungsbefragungen zeigen, dass sich die Schweizer Bevölkerung in erster Linie mit ihrer Wohngemeinde identifiziert – erst an zweiter und dritter Stellen folgt die Schweiz resp. der Wohnkanton⁵⁵. Dies deutet darauf hin, dass die Identifikation der Bevölkerung mit der eigenen Gemeinde stark ausgeprägt ist und demnach werden „Argumente des Herzens“ (*soft factors*) wie der Verlust von Bürgernähe und Identifikation der Einwohnenden mit ihrer Gemeinde sowie eine Verringerung des Zugehörigkeitsgefühls als entscheidende Faktoren gegen Fusionen genannt.

⁵⁴ Von Skalenerträgen (auch *economies of scale* genannt) wird gesprochen, wenn die Kosten pro hergestellte Einheit mit zunehmender Menge abnehmen und die Durchschnittskosten je Nutzer gesenkt werden können.

⁵⁵ Gfs.bern 2010

2.4 Zentrale Erkenntnisse

- Die mittlere Gemeindegrösse liegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden im schweizerischen Durchschnitt. Mit 20 Gemeinden gibt es in Ausserrhoden eine geringere Zahl an Gemeinden als in rund zwei Drittel der Schweizer Kantone.
- Gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen sind in den Schweizer Gemeinden weit verbreitet.
- IKZ ist in den Schweizer Gemeinden und damit auch bei den Ausserrhoder Gemeinden eine häufige Organisationsform.
- Die Bedeutung von Gemeindegemeinschaften hat in der Schweiz in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark zugenommen. Fusionen dürften in Zukunft in Ausserrhoden seltener ein Tabuthema sein als bisher.
- Gegenüber Auslagerungen und Kooperationen mit Privaten (PPP) nehmen die Schweizer Gemeinden eine skeptische Haltung ein.
- Bezirksreformen wurden in den vergangenen Jahren in zahlreichen Kantonen – so auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Jahr 1995 – durchgeführt. Zwar wurden die Bezirksnamen aus der Verfassung gestrichen, deren Verwendung im Sprachgebrauch sowie als statistische Einheit ist jedoch noch weit verbreitet.
- Kantonsfusionen sind in höchstem Masse unwahrscheinlich – die Schaffung eines Kantons Ostschweiz oder Kantons Säntis scheint für die kommenden Jahre resp. Jahrzehnte wenig realistisch.

3 AUSGANGSLAGE DER GEMEINDEN IM KANTON APPENZELL AUSSERRHODEN

In diesem Kapitel werden die Ausserrhoder Gemeinden anhand der Faktoren Gemeindestruktur, geografische Lage, Wirtschaftsstruktur und Bevölkerung, kommunale Aufgaben, finanzielle Situation und institutionelle Ordnung analysiert. Am Ende des Kapitels werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst.

3.1 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften

Seit der Landteilung im Jahr 1597 besteht das Land Appenzell aus zwei Kantonen, nämlich dem katholischen Appenzell Innerrhoden und dem reformierten Appenzell Ausserrhoden (bis 1835 „Land der äussern Rhoden“). Ausserrhoden umfasste die sechs Grossrhoden Urnäsch, Herisau, Hundwil, Teufen, Trogen und Gais. Mit der Auftrennung dieser Grossrhoden bildeten sich im 17. und 18. Jahrhundert die als „Kirchhören“ bezeichneten Gemeinden, welche über hohe Autonomie und grosse Kompetenzen verfügten.⁵⁶ Die heutige Gliederung entstand im Jahr 1749 mit der Abspaltung der Gemeinde Stein von Hundwil.⁵⁷

Gemäss Art. 100 der Kantonsverfassung⁵⁸ ist als einzige Gemeindeart im Kanton die Einwohnergemeinde vorgesehen. D. h. es existiert aufgrund der Einheitsgemeinde eine im Vergleich zu anderen Kantonen einfache Gemeindestruktur. Schulgemeinden, Ortsbürgergemeinden oder weitere Spezialgemeinden gibt es im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht.

Die seit 1858 bestehenden drei Bezirke Hinterland, Mittelland und Vorderland wurden im Jahr 1995 aus der Verfassung gestrichen. Bezirke kennt die Kantonsverfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden demnach heute nicht mehr. Die Bezirksbezeichnungen sind jedoch im Alltag immer noch verbreitet und bestehen beim Bundesamt für Statistik auf Ersuchen des Kantons als statistische Einheiten weiter. Auch bei der Zusammensetzung von Gremien oder bei politischen Anliegen kann es

⁵⁶ Historisches Lexikon der Schweiz 2011a

⁵⁷ Website der Gemeinde Stein (AR)

⁵⁸ bGS 111.1

noch sehr wohl von Bedeutung sein, aus welchem ehemaligen Bezirk eine Person stammt. Die Gemeinden des Kantons waren wie folgt den ehemaligen Bezirken zugeordnet:

- Hinterland: Herisau, Hundwil, Schönggrund, Schwellbrunn, Stein, Urnäsch und Waldstatt
- Mittelland: Bühler, Gais, Speicher, Teufen und Trogen
- Vorderland: Grub, Heiden, Lutzenberg, Rehetobel, Reute, Wald, Walzenhausen, Wolfhalden

Der Bestand der 20 Einwohnergemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönggrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute ist in Art. 2 der Kantonsverfassung festgehalten. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden folgt somit einer verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Konzeption, nach welcher die Gemeinden für die Struktur des Kantons von derart grosser Bedeutung sind, dass sie in der Verfassung oder in einem Gesetz festgeschrieben werden. Der Bestand der Gemeinden ist folglich ohne kantonale Volksabstimmung nicht veränderbar.

Bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 1997 kannte der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Landsgemeinde. Deren Wiedereinführung wurde in der Abstimmung über die Volksinitiative zur Wiedereinführung der Landsgemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Juni 2010 klar abgelehnt.

16 der 20 Ausserrhoder Gemeinden kennen Korporationen wie Hydrantenkorporationen, Dorferkorporationen, Strassenkorporationen, Weiherkorporationen, Beleuchtungskorporationen und andere mehr. Zudem bestehen keiner Gemeinde direkt zugehörige Korporationen, wie die Forstkorporation Vorderland oder die Wasserversorgungskorporation Vorderland resp. Hinterland.⁵⁹ Korporationen können im Kanton Appenzell Ausserrhoden privatrechtlichen (Art. 19 ff. EG zum ZGB⁶⁰) oder öffentlichrechtlichen (Art. 25 ff. EG zum ZGB) Status haben, je nachdem welchem Hauptzweck sie dienen; letztere bedürfen zur Erlangung der Rechtspersönlichkeit der Genehmigung durch den Kantonsrat (Art. 25 Abs. 1 EG

⁵⁹ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2004
⁶⁰ bGS 211.1

zum ZGB). Des Weiteren existieren zahlreiche Flurgenossenschaften, die einen eigenständigen Typus von Korporationen darstellen (Art. 167 EG zum ZGB).

Die Gemeinden verfügen über eine von Verfassung und Gesetz gewährte Autonomie (Art. 101 Abs. 1 der Kantonsverfassung). Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig; die Selbständigkeit der Gemeinden erstreckt sich dabei sowohl auf eigene als auch auf übertragene Aufgaben und sowohl auf die Rechtsetzung als auch auf die Rechtsanwendung (Art. 3 des Gemeindegesetzes⁶¹). Die Gemeinden verfügen somit im Rahmen des übergeordneten Rechts über ein autonomes Satzungsrecht. Im schweizerischen Vergleich eher aussergewöhnlich ist, dass alle kantonalen Organe, somit auch die Direktionen der Kantonsverwaltung, auf Verfassungsstufe zur Wahrung der Gemeindeautonomie aufgerufen werden (vgl. Art. 101 Abs. 2 der Kantonsverfassung).

Das Gemeindegesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden regelt die Grundzüge der Organisation der Gemeinden, die Zusammenarbeit unter sich, mit dem Kanton, anderen Körperschaften und Anstalten sowie die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden (vgl. Art. 1 des Gemeindegesetzes). Organe der Gemeinden sind die Gesamtheit der Stimmberechtigten, der Gemeinderat und die Geschäftsprüfungskommission (Art. 13 Abs. 1 des Gemeindegesetzes). Als weiteres Organ können die Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen (Art. 13 Abs. 2 des Gemeindegesetzes). Ein solches existiert lediglich in Herisau (Einwohnerrat der Gemeinde Herisau)⁶².

Die Gemeinden können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unter sich, mit dem Kanton und allenfalls mit ausserkantonalen Gemeinden zusammenarbeiten (Art. 103 Abs. 1 der Kantonsverfassung). Gemäss Art. 30 Abs. 1 des Gemeindegesetzes findet die Zusammenarbeit primär dadurch statt, dass die Gemeinden:

- mit dem Kanton, weiteren Gemeinden, Zweckverbänden, anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten *öffentlich-rechtliche*

⁶¹ bGS 151.11

⁶² Website der Gemeinde Herisau und Gemeindeordnung der Gemeinde Herisau

Verträge abschliessen; öffentlich-rechtliche Verträge mit ausserkantonalen Körperschaften und Anstalten bedürfen dabei der Genehmigung des Regierungsrates (Art. 30 Abs. 3 des Gemeindegesetzes);

- zusammen mit dem Kanton oder gemeinsam Aufgaben an öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder private Körperschaften oder Anstalten *übertragen*;
- zusammen mit dem Kanton oder gemeinsam *Zweckverbände oder Anstalten* errichten oder sich an solchen Einrichtungen beteiligen; die Errichtung eines Zweckverbands bedarf dabei der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 103 Abs. 2 der Kantonsverfassung). Die Organisation des Zweckverbands ist in weitem Umfang durch Art. 31-37 des Gemeindegesetzes vorgegeben. Ein Zweckverband mit Gemeinden anderer Kantone, anderen ausserkantonalen Körperschaften und Anstalten kann nur gegründet werden, wenn der Regierungsrat vorgängig mit diesen Kantonen eine Vereinbarung über das anwendbare Recht, die Aufsicht und den Rechtsschutz abgeschlossen hat (Art. 38 des Gemeindegesetzes).

Die Gemeinden können zudem wirtschaftliche, soziale, gemeinnützige oder kulturelle Aufgaben privatrechtlichen Körperschaften oder Anstalten übertragen (Art. 27 des Gemeindegesetzes) und in dieser Form die Aufgaben im gemeinsamen Auftrag durch einen Dritten erfüllen lassen. Der Kanton fördert die Zusammenarbeit unter den Gemeinden; er kann sich an der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden beteiligen oder den Gemeinden seine Dienste zur Verfügung stellen (Art. 27 des Gemeindegesetzes). Ist eine Aufgabe anders nicht zu erfüllen, kann der Regierungsrat Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten (Art. 103 Abs. 3 der Kantonsverfassung); diese Zuständigkeit muss angesichts der ausgeprägten Gemeindeautonomie als „Ultima Ratio“ betrachtet werden.

Die Gemeinden, Zweckverbände und andere Körperschaften sowie kommunale Anstalten unterstehen der Aufsicht des Regierungsrats (Art. 41 des Gemeindegesetzes). Innerhalb der Kantonsverwaltung ist das Department Inneres und Kultur zuständig (Art. 42 der Organisationsverordnung)⁶³. Soweit spezialgesetzlich vorgesehen, müssen Gemeindereg-

⁶³

lemente durch den Regierungsrat genehmigt werden (Art. 42 des Gemeindegesetzes). Wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrzunehmen kann, der Regierungsrat aufsichtsrechtlich einschreiten und entsprechende Massnahmen anordnen (Art. 43 f. des Gemeindegesetzes).

Teilweise im Unterschied zu anderen Kantonen gibt es im Kanton Appenzell Ausserrhoden kein Amt für Gemeinden bzw. keine Gemeindeabteilung. Vergleichsweise fallen auch die Konzentration der Zuständigkeiten in Gemeindeangelegenheiten beim Regierungsrat und das Wechselspiel zwischen einer ausgeprägten Gemeindeautonomie einerseits und einer starken Kontrollfunktion der Kantonsregierung andererseits auf.

Der Finanzhaushalt der Gemeinden wird im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz⁶⁴ geregelt, der innerkantonale Finanzausgleich im Finanzausgleichsgesetz^{65, 66}.

3.2 Geografische Lage, Wirtschaftsstruktur und Bevölkerung

Der 243 km² Fläche⁶⁷ umfassende Kanton Appenzell Ausserrhoden grenzt an die Kantone Appenzell Innerrhoden und St. Gallen, wobei der Kanton St. Gallen die beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden umschliesst. Innerrhoden verfügt über die Exklave Oberegg (AI), welche vom Kanton Appenzell Ausserrhoden und Kanton St. Gallen umgeben ist, sowie über das Kloster Grimmenstein (AI), welches innerhalb des Gemeindegebiets von Walzenhausen liegt, und das Kloster Wonnenstein (AI) auf dem Gemeindegebiet von Teufen. Speziell ist die Aufteilung des Gemeindegebiets der Gemeinde Lutzenberg, da es sich um zwei nicht miteinander verbundene Gemeindeteile handelt.⁶⁸ Die Hauptortfrage ist in Ausserrhoden nicht geklärt und nicht in der Kantonsverfassung verankert. Nach der Landteilung war zunächst Trogen als Hauptort bestimmt. Später wurde die Hauptortfunktion mit Herisau ge-

⁶⁴ bGS 612.0

⁶⁵ bGS 613.1

⁶⁶ Vgl. auch nachfolgend Ziffer 3.4

⁶⁷ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011d

⁶⁸ Website der Gemeinde Lutzenberg

teilt. Die kantonale Polizei (bis Herbst 2012) und die Justiz befinden sich in Trogen, die restlichen kantonalen Ämter in Herisau.⁶⁹

Der zwischen Bodensee und Säntis und im Einzugsbereich der Agglomeration St. Gallen gelegene Kanton ist geprägt durch die Hügellandschaft und den Alpstein im Süden des Kantonsgebiets. Charakteristisch sind die bäuerliche Kulturlandschaft, die Streusiedlung und die traditionellen Bauten⁷⁰. Die Hauptgewässer Sitter, Urnäsch und Goldach bilden tiefe Einschnitte in die Landschaft.⁷¹

Auf dem Ausserrhoder Kantonsgebiet gibt es keine Autobahn, die Autobahn A1 passiert jedoch unweit der Kantonsgrenze. Mit dem Auto von Herisau nach St. Gallen benötigt man 12 Minuten, nach Zürich rund eine Stunde.⁷² Das kantonale Strassennetz verfügt über 6 km Hochleistungsstrassen (Durchgangsstrasse in Herisau und Umfahrung Teufen), 82 km Hauptverkehrsstrassen, welche jeweils von Herisau nach Gossau, Winkeln, Waldstatt und St. Gallen verlaufen, zwischen Südwesten und Nordosten von Schönengrund bis Heiden und von dort aus nach Eggersriet und Rheineck und von St. Gallen nach Speicher und über Teufen und Bühler nach Gais, von Waldstatt nach Urnäsch sowie zwischen Hundwil, Appenzell, Gais und Altstätten. Das Kantonsgebiet verfügt zudem über 53 km Regionalverbindungsstrassen und 86 km Lokalverbindungsstrassen.⁷³ Projekte im Bereich des privaten Verkehrs sind der Zubringer Appenzellerland und die damit verbundene Umfahrung Herisau, wobei es um die Aufnahme des Streckenteils A1 - Herisau - Appenzell ins Nationalstrassennetz geht.

Die Ausserrhoder Gemeinden sind durch das Schienennetz der Appenzeller Bahnen und verschiedene Postauto- und Buslinien auch mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar. Durch den Kanton führen keine Gleise der Schweizerischen Bundesbahnen. Die Anbindung der betroffenen Gemeinden an den öffentlichen Verkehr dürfte mit dem Projekt Durchmesserlinie (DML) Appenzell - St. Gallen - Trogen eine Verbesserung erfahren. Dabei sollen die heute noch getrennten Linien Appenzell - St.

⁶⁹ Vgl. Interviewdaten

⁷⁰ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011e

⁷¹ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011f

⁷² Google Maps, Route Herisau – St. Gallen resp. Herisau - Zürich

⁷³ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2010b

Gallen und St. Gallen - Trogen im Bahnhof St. Gallen verbunden werden. Der Baubeginn ist für 2014, die Inbetriebnahme der Linie für 2016 geplant.⁷⁴

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist mit einer Bevölkerungszahl von rund 53'000 Einwohnenden der sechstkleinste Kanton der Schweiz. Die Gemeinde Herisau ist mit gut 15'000 Einwohnenden mit Abstand die grösste Gemeinde des Kantons. Relativ grosse Gemeinden sind zudem Teufen (5'749 Einwohnende), Speicher (4'002), Heiden (3'991) und Gais (3'056). Die kleinsten Gemeinden sind Schönggrund (494), Reute (660), Wald (835) und Hundwil (962). Die restlichen Gemeinden zählen zwischen 1'000 und 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 31.12.2010).⁷⁵

Während die Bevölkerungszahl gesamtschweizerisch zwischen 2000 und 2010 (jeweils Stand am 31. Dezember) um 9.2 Prozent stieg, war sie im Kanton Appenzell in derselben Zeitperiode um 1.1 Prozent rückläufig. Nach Regionen betrachtet, konnte das Mittelland etwas zulegen, während das Hinter- und das Vorderland einen Bevölkerungsschwund aufweisen. Am stärksten ging die Einwohnerzahl in den Gemeinden Trogen (-9.8%), Hundwil (-7.6%) und Wald (-7.3%) zurück. Am meisten zulegen konnten die Gemeinden Gais (+8.6%) und Schönggrund (+8.1%). Die Resultate der Korrelationsanalyse deuten darauf hin, dass die Bevölkerungsentwicklung in einer Gemeinde kaum von der Anzahl Einwohnenden beeinflusst ist (Pearsons $R=0.017$; dieser Wert ist jedoch nicht signifikant)⁷⁶. Während die Bevölkerungszahl im Kanton zwischen 1999 und 2006 von 53'737 auf 52'509 um rund 1'200 Personen zurückging, wuchs sie zwischen 2006 und 2008 wieder auf über 53'000 Einwohnerinnen und Einwohner an und verläuft seither stagnierend. Einwohnerhöchststand verzeichnete die damalige Industriehochburg Ausserrhoden um 1910 mit knapp 58'000 Einwohnenden.⁷⁷

⁷⁴ Appenzeller Bahnen 2011

⁷⁵ BFS 2010

⁷⁶ Der Korrelationskoeffizient von Bravais und Pearson (auch Pearsons R genannt) ist ein Mass des linearen Zusammenhangs zwischen zwei Variablen. Er kann Werte zwischen -1 und +1 annehmen, wobei bei +1 ein vollständig positiver und bei -1 ein vollständig negativer Zusammenhang zwischen den betrachteten Merkmalen besteht.

⁷⁷ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2012b

Tabelle 2: Ständige Wohnbevölkerung 2000 und 2010 in den Ausserrhoder Gemeinden.

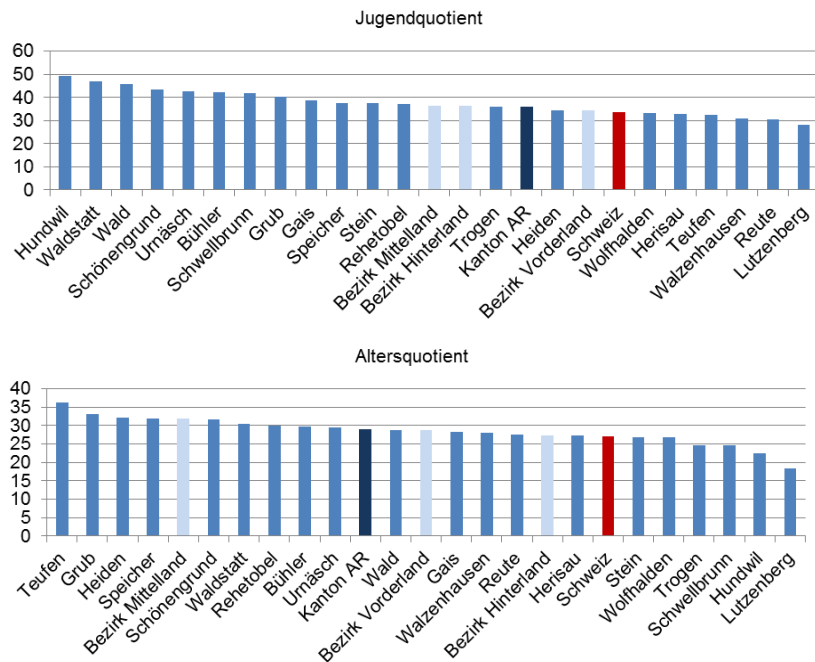
	Bevölkerung 31.12.2010		Bevölkerung 31.12.2000		Differenz 2000/2010	
	absolut	Rang	absolut	Rang	absolut	in %
Trogen	1'683	11	1'865	8	-182	-9.8
Hundwil	962	17	1'041	16	-79	-7.6
Wald	835	18	901	18	-66	-7.3
Herisau	15'213	1	15'799	1	-586	-3.7
Reute	660	19	685	19	-25	-3.6
Schwellbrunn	1'474	13	1'520	13	-46	-3.0
Urnäsch	2'261	6	2'330	6	-69	-3.0
Heiden	3'991	4	4'063	3	-72	-1.8
Wolfhalden	1'709	9	1'735	9	-26	-1.5
Walzenhausen	2'069	7	2'099	7	-30	-1.4
Grub	1'015	16	1'023	17	-8	-0.8
Lutzenberg	1'253	15	1'261	15	-8	-0.6
Stein	1'362	14	1'370	14	-8	-0.6
Rehetobel	1'701	10	1'685	11	16	0.9
Speicher	4'002	3	3'958	4	44	1.1
Bühler	1'660	12	1'637	12	23	1.4
Teufen	5'749	2	5'564	2	185	3.3
Waldstatt	1'789	8	1'707	10	82	4.8
Schönengrund	494	20	457	20	37	8.1
Gais	3'056	5	2'815	5	241	8.6
Bezirk Vorderland	13'233		13'452		-219	-1.6
Bezirk Mittelland	16'150		15'839		311	2.0
Bezirk Hinterland	23'555		24'224		-669	-2.8
Kanton AR	52'938		53'515		-577	-1.1
Schweiz	7'864'012		7'204'055		659'957	9.2
Korrelation EZ					-0.638**	-0.017

Bemerkung: Ständige Wohnbevölkerung (ESPOP; BFS) per 31.12. des jeweiligen Jahres resp. des Jahres 2010 bei den Differenzen. EZ steht für Einwohnerzahl. Sortiert nach der Differenz 2000/2010 in Prozent.

Wie in der gesamten Schweiz verschiebt sich die Altersstruktur im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach oben. Diese demografische Entwicklung verläuft in Ausserrhoden noch schneller als im Schweizer Durchschnitt. Während der Jugendquotient zwischen 2000 und 2010 von 44.8 auf 35.8 Prozent kontinuierlich sank, hat der Altersquotient in derselben Zeitperiode zugenommen⁷⁸. In Abbildung 3 wird die demografische Altersstruktur im Jahr 2010 mithilfe des Jugend- und Altersquotienten in den Ausserrhoder Gemeinden dargestellt. Im schweizweiten Vergleich

leben im Kanton Appenzell Ausserrhoden demnach gemessen an der Anzahl Einwohnenden im Erwerbsalter sowohl überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche als auch überdurchschnittlich viele ältere Personen.

Abbildung 3: Jugend- und Altersquotienten der Ausserrhoder Gemeinden 2010.⁷⁹



Bemerkung: Der Jugendquotient ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den 0- bis 19-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen, der Altersquotient aus dem Verhältnis zwischen den über 64-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen.

Im Jahr 2008 zählte der Kanton Appenzell Ausserrhoden 3'678 Arbeitsstätten, was gegenüber dem Jahr 2001 einem Rückgang von mehr als 7 Prozent um fast 300 Arbeitsstätten entspricht. Ebenso nahm die Anzahl der Beschäftigten (22'949 im Jahr 2008 gegenüber 23'330 im Jahr

2001) und die Anzahl Vollzeitäquivalente⁸⁰ ab (18'843 im Jahr 2008 und 19'511 im Jahr 2001). Tabelle 3 beschreibt die Beschäftigungssituation in den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Nach Sektoren betrachtet sind in Ausserrhoden 8.1 Prozent im Landwirtschaftssektor tätig, rund ein Drittel im Industriesektor und 58.5 Prozent im Dienstleistungssektor. Im Vergleich dazu: schweizweit arbeiten 4 Prozent im ersten, 25 Prozent im zweiten und 70 Prozent im dritten Sektor.

Im kantonalen Vergleich am stärksten auf den Primärsektor ausgerichtet sind die Hinterländer Gemeinden Schwellbrunn, Schönengrund und Hundwil. Den geringsten Anteil Beschäftigter im Landwirtschaftssektor weisen die Gemeinden Herisau, Heiden und Teufen aus, die drei grössten Gemeinden des Kantons. In Bühler, Wolfhalden, Waldstatt und Wald arbeiten mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Sekundärsektor. Im Vergleich zwischen den Gemeinden sind in Reute und Trogen anteilmässig die meisten Personen im Tertiärsektor tätig. Über die meisten Arbeitsplätze in absoluten Zahlen verfügen nicht überraschend die drei grössten Gemeinden Herisau, Heiden und Teufen. Interessanter ist jedoch das Verhältnis zwischen der Anzahl Beschäftigter und der Anzahl Einwohner in einer Gemeinde. Eher eine geringe Arbeitsplatzdichte findet sich in den Gemeinden Speicher, Lutzenberg, Schönengrund, Reute, Grub, Schwellbrunn, Stein und Rehetobel. Über mehr als einen Beschäftigten pro zwei Einwohner und damit im kantonalen Vergleich auch über eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzdichte verfügen die Gemeinden Heiden, Walzenhausen, Trogen und Herisau.

Am meisten Beschäftigte sind im Gesundheits- und Sozialwesen sowie in der Baubranche tätig. Stark sind ebenfalls die Textilindustrie, die Elektroindustrie sowie die Fabrikation naturnaher Heilmittel.⁸¹ Seit 1996 existiert im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach deren Übernahme durch die damalige Schweizerische Bankgesellschaft keine Kantonalbank mehr.

⁸⁰ Um die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten (auch *full-time equivalent (FTE)*) wiederzugeben, wird das Arbeitsvolumen (gemessen als Beschäftigte oder Arbeitsstunden) in Vollzeitbeschäftigte umgerechnet (BFS 2012c).

⁸¹ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2012a

Tabelle 3: Anzahl Beschäftigte nach Sektoren 2008 in den Ausserrhoder Gemeinden.⁸²

	Primärsektor		Sekundärsektor		Tertiärsektor		Total 2008	Be- schäf- tigte pro EW	Diffe- renz 2001/ 2008	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %				
Wolfhalden	62	9.2	399	59.3	212	31.5	673	39.2	9.4	
Schwellbrunn	163	40.1	54	13.3	189	46.6	406	27.7	7.1	
Heiden	82	3.4	836	34.2	1'525	62.4	2'443	59.9	5.5	
Gais	122	11.2	307	28.2	660	60.6	1'089	36.8	4.5	
Wald	66	22.1	153	51.3	79	26.5	298	34.9	4.2	
Reute	30	16.5	17	9.3	135	74.2	182	26.8	3.4	
Grub	42	15.4	63	23.1	168	61.5	273	27.0	3.4	
Stein	104	25.9	69	17.2	229	57	402	29.9	2.6	
Waldstatt	73	11.7	360	57.9	189	30.4	622	35.5	2.3	
Walzenhausen	64	5.7	359	31.8	707	62.6	1'130	55.1	0.6	
Lutzenberg	34	10.7	68	21.5	215	67.8	317	25.6	0.3	
Trogen	65	7.3	87	9.8	737	82.9	889	52.9	0.1	
Teufen	126	5.2	640	26.6	1'641	68.2	2'407	41.8	0.0	
Urnäsch	197	20	282	28.6	507	51.4	986	43.6	-2.3	
Schönengrund	50	39.7	22	17.5	54	42.9	126	26.4	-3.1	
Bühler	51	7.1	467	65	201	28	719	43.8	-4.3	
Herisau	238	2.9	3'102	38.1	4'803	59	8'143	52.7	-5.4	
Hundwil	155	39.6	24	6.1	212	54.2	391	39.8	-7.8	
Speicher	72	7.6	256	27	620	65.4	948	23.8	-8.5	
Rehetobel	56	11.1	113	22.4	336	66.5	505	30.2	-9.7	
Kanton AR	1'852	8.1	7'678	33.5	13'419	58.5	22'949	43.3	-1.6	
Schweiz	178'798	4.3	1.06 Mio.	25.3	2.96 Mio.	70.4	4.20 Mio.	54.5	7.7	
Korrelation EZ								0.433		

Bemerkung: Berechnung der Pro-Kopf-Daten anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2008. EW steht für Einwohner. Sortiert nach der Differenz 2001/2008 in Prozent.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden weist einen negativen Pendlersaldo sowohl der Erwerbstätigen als auch der Schüler und Studierenden aus. Während im Jahr 2000 in diesen beiden Pendlergruppen insgesamt 11'310 Personen aus der Region weggedandelt sind, waren es auf der Seite der Zupendler lediglich 6'655 Personen, woraus ein Pendlersaldo von -4'655 resultiert.⁸³

82

BFS 2009

83

BFS 2000. Wie aus den Interviewdaten hervorgeht, sind unter anderem St. Gallen, das Rheintal und teilweise auch Zürich beliebte Arbeitsorte für Wegpendler aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden.

3.3 Kommunale Aufgaben

3.3.1 Wechsel von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden

Das für föderale Staaten wichtige und in der Literatur häufig genannte Subsidiaritätsprinzip besagt, dass staatliche Aufgaben von der untersten staatlichen Ebene, also den Gemeinden, erfüllt werden sollen, soweit dies sachlich möglich ist und zu qualitativ und quantitativ vertretbaren Ergebnissen führt. Die übergeordnete Staatsebene, also der Kanton, soll nur eingreifen, wenn dies sachlich begründet ist. Auch die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden regelt, dass der Kanton nur Aufgaben erfüllt, die nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können (Art. 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung). Die Verteilung von Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden ist aber oft Folge historischer Entwicklungen und politischer Kräfteverhältnisse anstatt Resultat klarer Konzeptionen. Die grosse Mehrheit der Kantone hat in den vergangenen Jahren Reformprojekte im Bereich der Aufgabenteilung durchgeführt, hauptsächlich mit dem Ziel, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu entflechten.⁸⁴

In Ausserrhoden kam es in den vergangenen Jahren zu einer Regionalisierung resp. Kantonalisierung verschiedener Aufgaben. In weiteren Politikbereichen stehen ähnliche zum Teil umstrittene Bestrebungen zur Diskussion. Im Folgenden wird anhand einer Auswahl an öffentlichen Aufgaben die bestehende oder zur Diskussion stehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dargestellt.⁸⁵

- Im Jahr 1972 wurde die *Kantonspolizei* geschaffen – davor gab es die Gemeindepolizei. Die Wiedereinführung der Gemeindepolizei wurde 2008 in einer Debatte verworfen.
- Bei der *Steuerverwaltung* wurde vor 10 Jahren eine Kantonalisierung vorgenommen, d. h. die Steuern werden vom Kanton erhoben. Die Gemeinden haben lediglich noch Aufgaben im Bereich der Handänderungssteuer, der Feuerwehersatzabgabe und der Grundstückgewinnsteuer.

⁸⁴ Steiner 2002: 41 f.

⁸⁵ Für die nachfolgenden Ausführungen vgl. Interviewdaten

-
- Im *Zivilstandswesen* erfolgte per Juli 2003 eine Regionalisierung. Es bestehen drei Zivilstandskreise: Hinterland, Mittelland und Vorderland. Aufsichtsbehörde ist das Departement Inneres und Kultur.
 - Zurzeit sind Anstrengungen für Reformen in diversen Aufgabenbereichen im Gange. Im Bereich *E-Government und Informatik* soll von Kanton und Gemeinden eine gemeinsame Strategie gefahren werden. Das neue Gesetz über E-Government und Informatik⁸⁶ soll Informatikdienstleistungen zwischen Gemeinden und Kanton regeln und vereinfachen und Voraussetzungen für E-Government-Aktivitäten schaffen. Der neue gemeinsame Informatikbetrieb AR Informatik AG würde von den Gemeinden und vom Kanton je zu 50 Prozent getragen.
 - Auf das Rechnungsjahr 2013 ist die Umstellung auf HRM2 (harmonisiertes Rechnungslegungsmodell) vorgesehen, gleichzeitig durch den Kanton und alle Gemeinden. Grundlage hierfür bildet eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes.⁸⁷
 - Mit der gesetzlichen Neuregelung des *Kindes- und Erwachsenen-schutzrechts (KESR)* wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden anstelle der heute bestehenden 20 Vormundschaftsbehörden der Gemeinden eine einzige kantonale Fachbehörde geschaffen. Hintergrund ist das Bundesrecht, welches vorsieht, dass eine interdisziplinäre Fachbehörde für die Umsetzung des KESR verantwortlich ist.
 - Im *Bildungsbereich* ist vor dem Hintergrund der sinkenden Schülerzahlen die Organisation der Sekundarstufe I ein Thema. Eine Kantonalisierung der Trägerschaft und Reduktion der Anzahl der Sekundarschulen wurde durch die Gemeinden im Konsultationsprozess anfangs 2012 abgelehnt. Lediglich die beiden Gemeinden Gais und Bühler planen eine Kooperation. 8 von 13 Schulen sehen einen Modellwechsel vor.⁸⁸
 - Im Bereich der *Raum- und Zonenplanung* liegt die Zuständigkeit für die Nutzungsplanung auf ihrem Gebiet grundsätzlich bei den Gemeinden. Die Gemeinden sind auch für die Erteilung der Baubewilligungen zuständig (Art. 97 Abs. 1 Baugesetz⁸⁹). Für Bewilligungen ausserhalb der Bauzonen sowie in den Schutzzonen ist das Planungsamt zuständig

⁸⁶ Die 1. Lesung im Kantonsrat fand am 20. Februar 2012 statt.

⁸⁷ Rühli 2012; die 1. Lesung im Kantonsrat fand am 20. Februar 2012 statt.

⁸⁸ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2012c

⁸⁹ bGS 721.1

(Art. 97 Abs. 2 Baugesetz). Sofern durch ein Bauvorhaben das Hoheitsgebiet mehrerer Gemeinden betroffen ist oder sofern der Schwerpunkt der Baugesuchs- und Einsprachebehandlung bei kantonalen Behörden liegt, ist der kantonale Baukoordinationsdienst Koordinationsorgan (Art. 100 Abs. 1 Baugesetz) und übernimmt damit im Bewilligungsverfahren die Funktion des Leitorgans. Im Baubereich ist eine mögliche Neuregelung in Diskussion.

- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden existieren 20 *Grundbuchämter*, wobei einige Gemeinden in diesem Bereich zusammenarbeiten. Das Grundbuchinspektorat des Kantons führt Inspektionen bei den Grundbuchämtern durch. Auch in diesem Bereich sind Reorganisationen denkbar.

3.3.2 Kooperativ erbrachte Aufgaben

Zahlreiche Aufgaben sind im Kanton Appenzell Ausserrhoden durch Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Partnerorganisationen geregelt.⁹⁰ Dabei finden sich sowohl Vertragslösungen als auch Zusammenarbeiten mit öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen juristischen Personen. Je nach Aufgabengebiet tritt die eine oder die andere Organisationsform häufiger auf. Nicht nur mit Gemeinden innerhalb der Kantonsgrenzen wird zusammengearbeitet, sondern auch über die Kantonsgrenze hinaus, was bei einem Blick auf die topografische Karte des Kantons nicht weiter erstaunt: Mit Ausnahme der Gemeinde Waldstatt liegen sämtliche Ausserrhoder Gemeinden an der Kantonsgrenze. Zusammenarbeitsformen bestehen beispielsweise bereits zwischen Reute (AR) und Oberegg (AI) oder Schönengrund (AR) und Neckertal (SG). Nachfolgend werden die sechs Aufgabenbereiche, in welchen am meisten Gemeinden mit anderen Gemeinden oder Partnerorganisationen zusammenarbeiten, vertieft:

- Am häufigsten arbeiten die Ausserrhoder Gemeinden im *medizinischen Bereich* mit anderen Gemeinden oder Partnerorganisationen zusammen. Im Bereich der medizinischen Versorgung erfolgt die Zusammenarbeit überwiegend mit lokalen Spitex-Organisationen. In Ausserrho-

⁹⁰

Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

den sind 13 Spitex-Organisationen tätig; oberstes Organ ist der Spitex Kantonsverband AR.

- Entsorgungsaufgaben werden i. d. R. nicht selbstständig durch eine einzelne Gemeinde erfüllt: 18 der 20 Ausserrhoder Gemeinden (alle Gemeinden ausser Reute und Walzenhausen) sind Mitglied des Vereins „A-Region“ (Abfallregion St. Gallen-Rohrschach-Appenzell), welcher seit 2002 die Organisation und Finanzierung der Kehrrichtentsorgung von 40 Ostschweizer Gemeinwesen regelt. Beteteiligt sind nebst den 18 Ausserrhoder Gemeinden auch Gemeinden der Kantone St. Gallen und Thurgau und Bezirke des Kantons Appenzell Innerrhoden.⁹¹
- Kooperationen sind auch im Bereich *Abwasser* weit verbreitet. Die fünf Ausserrhoder Gemeinden Grub, Heiden, Wolfhalden, Walzenhausen und Lutzenberg sind gemeinsam mit acht St. Galler Gemeinden Mitglied des Abwasserverbands Altenrhein (AVA Altenrhein).⁹² Nebst diesem kantonsübergreifend organisierten Zweckverband gibt es auch innerkantonale Zusammenarbeit, beispielsweise zwischen den Gemeinden Gais und Bühler mit dem Abwasserverband Bühler-Gais.
- Im *Informatikbereich* existiert die AR-NET Informatik AG, eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, welche Informatikdienstleistungen für den Kanton und die Gemeinden erbringt. Mit dem neuen Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG) soll diese wie bereits erwähnt in die AR Informatik AG überführt werden.⁹³
- Zusammengearbeitet wird auch im *Sozialbereich*, so bei der Unterstützung und Betreuung von älteren Personen und im Bereich Fürsorge/neue Armut/Vormundschaft. Im Betagtenbereich erfolgt die Zusammenarbeit vorwiegend mit Stiftungen wie der Pro Senectute. Die Sozialberatung wird je nach Region unterschiedlich geführt: die Sozialberatung Appenzeller Vorderland, welche als Zweckverband organisiert ist, befindet sich in Heiden und nimmt verschiedene Aufgaben für die Vorderländer Gemeinden wahr. Die Sozialberatung Appenzeller Mittelland in Speicher führt die Sozialberatungsstelle für Bühler und Speicher und arbeitet auf vertraglicher Basis mit den Sozialen Diensten der Gemeinden Teufen und Gais zusammen. Die Sozialberatung Ap-

91

A-Region 2011

92

AVA Altenrhein 2011

93

Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011c

penzeller Hinterland in Herisau nimmt auf Mandatsbasis Aufgaben im Sozialbereich für einzelne Gemeinden des Hinterlands wahr.

Bei den Bereichen, in welchen die Gemeinden intensiv mit anderen Gemeinden oder Partnerorganisationen zusammenarbeiten, handelt es sich einerseits um infrastrukturintensive Aufgaben, welche insbesondere von kleineren Gemeinden aufgrund der finanziellen Belastungen alleine nur schwer zu bewältigen sind, und andererseits um Aufgaben im Sozialbereich, welche politisch brisant sind und komplexe Fälle verursachen. Ebenso wird im Informatikbereich häufig zusammengearbeitet, in welchem durch Abstimmung und Vereinheitlichung Prozesse vereinfacht werden können.

Wenige Kooperationen gibt es bei den Gemeindebehörden und in der kommunalen Verwaltung, z. B. Finanzverwaltung und Einwohnerdienste. Dies sind Kernaufgaben einer Gemeinde, welche für die Identität der Gemeinde vermutlich von grosser Bedeutung sind und welche die Gemeinden deshalb selbstständig erfüllen. Auch Aufgaben wie öffentliche Bauten und Ortsplanung, privater Verkehr, Sport und Kultur erfüllt die Mehrheit der Ausserrhoder Gemeinden autonom.

Im Durchschnitt arbeitet jede Ausserrhoder Gemeinde in rund 10 der 30 für diese Studie berücksichtigten Aufgabenbereichen mit einer oder mehreren Gemeinden oder Partnerorganisationen zusammen. Zwischen den Gemeinden gibt es bemerkenswerte Unterschiede in der Intensität der Zusammenarbeit: Während Stein und Trogen ihre Aufgaben in den meisten Bereichen selbstständig erfüllen, arbeiten Teufen, Grub, Heiden und Urnäsch in mehr als der Hälfte der betrachteten Aufgabenbereiche mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammen (vgl. Tabelle 4).

14 der 20 Gemeinden geben in der Gemeindeschreiberbefragung an, dass die interkommunale Zusammenarbeit in den vergangenen 5 Jahren ausgebaut wurde, in den anderen 6 Gemeinden ist sie gleich geblieben.

Tabelle 4: Zusammenarbeit (formell und informell) nach Aufgabenbereich in den Ausserrhoder Gemeinden.⁹⁴

Aufgaben	Gemeinden																			Summe	
	Teufen	Grub	Heiden	Urnäsch	Schönengrund	Wolfhalden	Wald	Reute	Waldstatt	Hundwil	Speicher	Gais	Rehetobel	Schwellbrunn	Walzenhausen	Bühler	Herisau	Lutzenberg	Trogen		Stein
Medizinische Versorgung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
Abfallentsorgung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
Abwasser/Kanalisation	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Informatik	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Betagtenbetreuung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
Armut/Fürsorge/Vormund	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
Kinderbetreuung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Schulfragen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Feuerwehr	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Wasserversorgung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Jugendfragen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Wirtschaftsförderung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Betreuung Asylsuchende	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7
Energieversorgung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7
öffentlicher Verkehr	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
Arbeitslosenunterstützung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5
Betreuung Drogenabhängige	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4
Bewilligung Baugesuche	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4
Landschafts-/Ortsbildschutz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4
Kultur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Raum- und Zonenplanung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Umweltschutz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Integration von Ausländern	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Sport	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
privater Verkehr	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Gemeindepolizei	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Gemeindebehörden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
öffentliche Bauten	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finanzverwaltung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	21	19	17	17	14	14	12	11	11	9	9	8	8	8	8	6	6	6	3	0	207

Bemerkung: Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Sortiert nach der Summe der Zusammenarbeitsgemeinden im jeweiligen Aufgabenbereich.

In Tabelle 5 wird dargestellt, wie häufig eine Gemeinde mit einer der anderen 19 Gemeinden kooperiert. Hierbei zeigt sich die intensive Zusam-

94

Vgl. Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

menarbeit insbesondere zwischen den Vorderländer Gemeinden. Relativ häufig kooperiert wird aber auch zwischen den Gemeinden des ehemaligen Bezirks Mittelland. So arbeitet Teufen in einigen Bereichen mit Bühler, Speicher und Trogen zusammen. Auch Speicher und Trogen kooperieren oft untereinander, ebenso Bühler und Gais.

Tabelle 5: Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit unter den Ausserrhoder Gemeinden.⁹⁵

	Heiden	Teufen	Grub	Reute	Rehetobel	Wolfhalden	Lutzenberg	Wald	Walzenhausen	Speicher	Herisau	Hundwil	Bühler	Urnäsch	Waldstatt	Schönengrund	Schwellbrunn	Stein	Gais	Trogen
Heiden		3	8	8	6	8	7	6	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Teufen	3		3	2	3	3	3	3	3	5	3	3	8	3	3	3	3	4	5	4
Grub	8	3		6	5	7	5	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reute	8	2	6		6	6	7	6	6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Rehetobel	6	3	5	6		4	4	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Wolfhalden	8	3	7	6	4		4	3	4	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1
Lutzenberg	7	3	5	7	4	4		4	5	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1
Wald	6	3	4	6	4	3	4		3	3	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2
Walzenhausen	6	3	4	6	3	4	5	3		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Speicher	2	5	2	1	2	2	2	3	1		2	2	3	2	2	2	2	2	2	5
Herisau	2	3	2	1	2	2	1	1	1	2		3	2	3	4	3	3	3	1	1
Hundwil	2	3	2	1	2	2	2	2	1	2	3		2	2	2	2	2	3	2	2
Bühler	2	8	2	1	2	1	1	1	1	3	2	2		2	1	1	1	1	5	1
Urnäsch	2	3	2	1	2	2	2	2	1	2	3	2	2		2	2	2	2	2	2
Waldstatt	2	3	2	1	2	1	1	2	1	2	4	2	1	2		4	4	2	1	1
Schönengrund	2	3	2	1	2	1	1	1	1	2	3	2	1	2	4		2	2	1	1
Schwellbrunn	2	3	2	1	2	1	1	1	1	2	3	2	1	2	4	2		2	1	1
Stein	2	4	2	1	2	1	1	1	1	2	3	3	1	2	2	2	2		1	1
Gais	2	5	2	1	2	1	1	1	1	2	1	2	5	2	1	1	1	1		1
Trogen	2	4	2	1	2	1	1	2	1	5	1	2	1	2	1	1	1	1	1	

Bemerkung: Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Sortiert nach der Summe der Kooperationen mit anderen Gemeinden.

Im Rahmen des Regierungsprogramms 2003 – 2007 wurde im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein Bericht unter anderem zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton verfasst. Gemäss den Resultaten dieser Studie bestehen im Kanton Appenzell Ausserrhoden insgesamt 108 Kooperationen, wobei bei 51 dieser Kooperationen – also fast der

⁹⁵

Vgl. Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

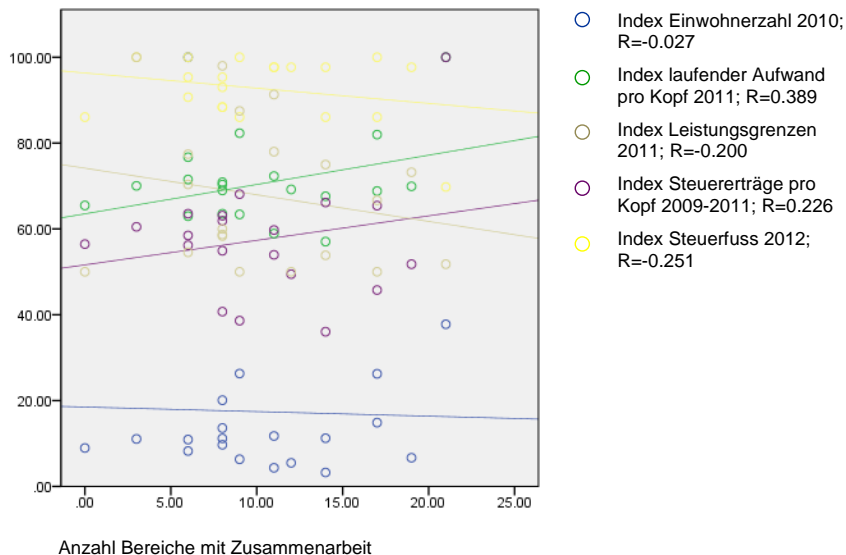
Hälfte – auch ausserkantonale Gemeinden beteiligt sind.⁹⁶ Zudem existieren 21 Zweckverbände⁹⁷.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren einen Einfluss auf eine intensivere Zusammenarbeit haben könnten. Die Zusammenhangsanalyse deutet darauf hin, dass die Grösse einer Gemeinde kaum dafür verantwortlich ist, ob die Gemeinde in vielen oder nur in wenigen Aufgabenbereichen mit anderen zusammenarbeitet. Ein kleiner negativer Zusammenhang besteht zwischen der Anzahl der Aufgaben, in denen zusammengearbeitet wird, und dem Steuerfuss 2012 einer Gemeinde (Pearsons R beträgt -0.251) sowie der Leistungskapazität einer Gemeinde ($R=-0.200$). Positive, aber ebenfalls eher kleine Korrelationen finden sich beim Pro-Kopf-Aufwand und beim Pro-Kopf-Steuerertrag (Pearsons R ist 0.389 resp. 0.226, beide sind jedoch nicht signifikant). Diese Resultate deuten darauf hin, dass Kooperationen nicht primär aufgrund von Kleinheit oder aus einer finanziell prekären Lage heraus entstehen. Ursachen für die intensivere Zusammenarbeit sind z. B. bei neuen Vorgaben des Bundes, wie im Kinder- und Erwachsenenschutzrecht, oder bei der kantonalen Politik zu suchen.

⁹⁶ Abweichungen zu der vorliegenden Studie ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Auswahl der betrachteten Aufgabenbereiche und der Art der Kooperation.

⁹⁷ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2005

Abbildung 4: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Anzahl Bereiche mit Zusammenarbeit im Verhältnis zu Einwohner, Pro-Kopf-Aufwand, Leistungsgrenzen, Pro-Kopf-Steuerertrag und Steuerfuss (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.



Bemerkung: N=20.

3.4 Finanzielle Situation

Zur Analyse der Finanzlage werden vom Kanton zur Verfügung gestellte Rechnungsdaten der Ausserrhoder Gemeinden, konkret die Aufwände und Erträge, die Steuerdaten sowie die Finanzausgleichszahlungen berücksichtigt.⁹⁸

Zunächst wird der laufende Aufwand der Gemeinden betrachtet. Dieser beträgt im Jahr 2011 in Herisau über CHF 80 Mio. – 34-mal so viel wie in der Gemeinde Schönengrund, welche einen Aufwand von knapp CHF 2.4 Mio. aufweist. Aussagekräftiger sind die Pro-Kopf-Werte des laufenden Aufwands: dieser fällt in der Gemeinden Teufen im 2011 mit einem Betrag von rund CHF 8'400 Franken deutlich am höchsten aus, gefolgt von Hundwil mit rund CHF 6'900. Lediglich die Gemeinden Schönengrund und Waldstatt haben weniger als CHF 5'000 pro Einwohner aus-

⁹⁸ Kanton Appenzell Ausserrhodon 2011g

gegeben. Um mehr als CHF 1'000 gestiegen gegenüber dem Jahr 2005 ist der Pro-Kopf-Aufwand in den Gemeinden Urnäsch, Heiden, Schwellbrunn und Teufen. Am deutlichsten gesunken ist er in der Gemeinde Rehetobel (um mehr als CHF 1'000 pro Kopf), gefolgt von Lutzenberg und Gais. Zwischen Pro-Kopf-Aufwand und Gemeindegrösse lässt sich – anders als in anderen Kantonen – kaum ein statistischer Zusammenhang feststellen (für das Jahr 2011 beträgt Pearsons $R=0.012$; nicht signifikant). Ansatzweise zeigt die Korrelationsanalyse jedoch, dass die Veränderung des Pro-Kopf-Aufwands zwischen 2005 und 2011 mit der Gemeindegrösse in Zusammenhang steht: in grösseren Gemeinden stieg auch der Pro-Kopf-Aufwand in obengenannter Zeitperiode mehr (Pearsons $R=0.184$).

Mit 30.7 Prozent macht der Schulbereich im Jahr 2011 den grössten Anteil am Gesamtaufwand der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden aus. Auf das Ressort Soziales entfallen 19.0 Prozent, gefolgt von den Finanzen mit 13.5 Prozent. Der Aufwand für die allgemeine Verwaltung schlägt mit 8.3 Prozent des Gesamtaufwandes zu Buche und Gewässerschutz/Umweltschutz mit 5.5 Prozent. Die übrigen Positionen machen je weniger als 5 Prozent am Gesamtaufwand aus. Die Unterschiede dieser Anteile zwischen den Gemeinden sind teilweise beachtlich. So reichen die Anteile am Gesamtaufwand beispielsweise im Bereich Schule von 21.4 Prozent in der Gemeinde Teufen bis zu 47.5 Prozent in der Gemeinde Schönengrund.⁹⁹

⁹⁹

Für analoge Daten für das Jahr 2009 vgl. auch Kanton Appenzell Ausserrhoden 2010a

Tabelle 6: Laufender Aufwand 2005 und 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.¹⁰⁰

in CHF	2011			2005			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	in %
Schönengrund	2'369'000	4'796	1	2'153'300	4'572	1	224	4.9
Waldstatt	8'860'400	4'953	2	8'145'800	4'736	4	217	4.6
Herisau	80'527'493	5'293	3	73'310'700	4'809	5	484	10.1
Speicher	21'324'600	5'328	4	18'318'200	4'672	2	657	14.1
Rehetobel	9'084'000	5'340	5	10'879'000	6'373	16	-1'033	-16.2
Stein	7'496'809	5'504	6	6'824'800	5'131	8	373	7.3
Wolfhalden	9'713'200	5'684	7	9'844'700	5'747	13	-63	-1.1
Heiden	23'091'700	5'786	8	18'719'300	4'688	3	1'098	23.4
Gais	17'717'480	5'798	9	17'310'900	6'083	15	-285	-4.7
Wald	4'857'500	5'817	10	4'945'100	5'658	12	159	2.8
Grub	5'966'000	5'878	11	5'444'100	5'428	10	450	8.3
Trogen	9'910'400	5'889	12	9'734'800	5'560	11	329	5.9
Walzenhausen	12'231'700	5'912	13	10'319'300	5'000	7	912	18.2
Schwellbrunn	8'784'200	5'959	14	7'088'800	4'872	6	1'087	22.3
Lutzenberg	7'533'633	6'012	15	8'456'191	6'920	19	-907	-13.1
Reute	4'012'400	6'079	16	4'026'900	5'761	14	318	5.5
Bühler	10'705'200	6'449	17	10'722'800	6'514	17	-66	-1.0
Urnäsch	15'581'900	6'892	18	11'725'000	5'138	9	1'754	34.1
Hundwil	6'656'900	6'920	19	6'508'400	6'528	18	392	6.0
Teufen	48'331'400	8'407	20	41'502'000	7'382	20	1'025	13.9
Total	314'755'915	5'946		285'980'091	5'441		505	9.3
Korrelation EZ		0.012			-0.145			0.184

Bemerkung: Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2005 für die 2005 Daten und per 31.12.2010 für die 2011 Daten und für die Differenzen. Sortiert nach dem Pro-Kopf-Aufwand 2011.

Auf der Ertragsseite können Gemeinden auf unterschiedliche Finanzquellen zurückgreifen: eigene Steuern, Gebühren bzw. Abgaben, Transferzahlungen, Anleihen und übrige Einnahmequellen.¹⁰¹ Die Ausserrhoder Gemeinden generierten im Jahr 2011 fast 56 Prozent ihrer Einnahmen durch Steuern, insbesondere aus der Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen, aber auch aus der Ertrags- und Kapitalsteuer juristischer Personen. Daneben fließen aus verschiedenen Bereichen Beträge zu den Gemeinden. Beispielsweise Pensions- und Pfl-

¹⁰⁰ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g

¹⁰¹ Council of Europe 1997: 25 und Steiner 2002: 55. Übrige Einnahmequellen sind Bussen, Einnahmen aus gemeindeeigenen Institutionen, Zinserträge und Einnahmen durch den Gebrauch von Gemeindedienstleistungen und Verkauf von Gemeindeeigentum.

getaxen für Altersheime im Bereich Soziales, Kantonsbeiträge für die Schule, Schulgelder von anderen Gemeinden, Benützungsgebühren für die Mehrzweckanlagen, zweckfreie Beiträge aus dem Finanzausgleich, sowie verschiedenste Einnahmen wie Baurechts- und Mietzinseinnahmen von gemeindeeigenen Liegenschaften, Kehr- und Abwassergebühren sowie Erträge aus dem Wasserverkauf, Feuerwehersatztaxen, Erträge aus Anzeigen im Gemeindeblatt oder Bezüge aus diversen Fonds.¹⁰²

Änderungen der Gemeindeeinnahmen gab es in den letzten Jahren insbesondere im Steuerbereich, und zwar bei der Einkommens- und Vermögenssteuer, bei der vor allem die beiden Gemeinden Herisau und Teufen beachtliche Mehreinnahmen generieren konnten. Besondere Erträge konnten die Ausserrhoder Gemeinden im Jahr 2007 gutschreiben, als Anteile des Nationalbankgoldes an die Gemeinden des Kantons in der Höhe von insgesamt mehr als CHF 50 Mio. ausbezahlt wurden. Damit konnte die Verschuldung der Gemeinden deutlich reduziert werden. Änderungen bei den Gemeindeeinnahmen sind beim Wegfall des Härteausgleichs ab dem Jahr 2012 absehbar.

Den mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Steuerertrag erreicht geglättet über die Jahre 2009 bis 2011 die Gemeinde Teufen mit einem Betrag von CHF 5'218. Grund dafür sind zahlungskräftige Steuerzahler¹⁰³. Mit weitem Abstand folgen die Gemeinden Speicher, Wolfhalden und Heiden mit je grob um die CHF 3'500 Steuerertrag pro Einwohnerin resp. Einwohner. Am anderen Ende finden sich die Gemeinden Schönengrund und Hundwil mit einem Pro-Kopf-Steuerertrag von CHF 1'881 resp. 2'015 bei einem kantonalen Durchschnittswert von rund CHF 3'354. Die Korrelationsanalyse verdeutlicht, dass in grösseren Gemeinden die Pro-Kopf-Steuererträge höher sind und diese im Vergleich zu der Vergleichsperiode auch stärker zugenommen haben (vgl. Tabelle 7).

¹⁰²

Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g und Gemeinde Wald 2011

¹⁰³

Vgl. Interviewdaten

Tabelle 7: Geglättete Steuererträge der Ausserrhoder Gemeinden 2009-2011 und 2003-2005 im Vergleich.¹⁰⁴

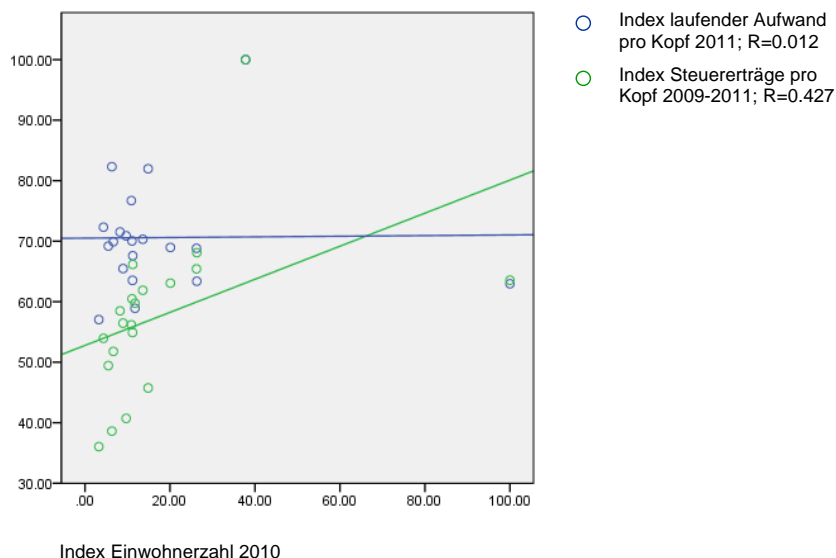
in CHF	2009-2011			2003-2005			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	in %
Teufen	29'996'624	5'218	1	23'322'033	4'148	1	1'069	25.8
Speicher	14'220'700	3'553	2	11'441'967	2'918	6	635	21.8
Wolfhalden	5'899'133	3'452	3	4'945'700	2'887	8	565	19.6
Heiden	13'624'990	3'414	4	11'424'467	2'861	9	553	19.3
Herisau	50'444'807	3'316	5	44'155'100	2'896	7	420	14.5
Gais	10'057'600	3'291	6	7'886'567	2'771	11	520	18.8
Walzenhausen	6'681'500	3'229	7	6'315'367	3'060	4	170	5.5
Trogen	5'310'833	3'156	8	5'441'867	3'108	2	48	1.5
Waldstatt	5'577'233	3'118	9	5'276'533	3'068	3	50	1.6
Lutzenberg	3'823'232	3'051	10	3'585'849	2'934	5	117	4.0
Stein	4'012'087	2'946	11	3'732'833	2'807	10	139	5.0
Bühler	4'866'700	2'932	12	4'211'600	2'559	14	373	14.6
Rehetobel	4'874'054	2'865	13	4'722'433	2'767	12	99	3.6
Reute	1'857'967	2'815	14	1'722'233	2'464	16	351	14.3
Grub	2'742'633	2'702	15	2'688'333	2'680	13	22	0.8
Wald	2'154'167	2'580	16	2'217'500	2'537	15	43	1.7
Urnäsch	5'397'400	2'387	17	5'128'791	2'247	17	140	6.2
Schwellbrunn	3'131'900	2'125	18	3'082'433	2'119	18	6	0.3
Hundwil	1'938'167	2'015	19	1'900'867	1'907	20	108	5.7
Schönengrund	929'080	1'881	20	918'833	1'951	19	-70	-3.6
Total	177'540'807	3'354		154'121'306	2'932		422	14.4
Korrelation EZ		0.427			0.345		0.454*	0.441

Bemerkung: Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2005 für die Zeitperiode 2003-2005 und per 31.12.2010 für die Zeitperiode 2009-2011 sowie für die Differenzen. * Die Korrelation ist auf dem Niveau 0.05 signifikant. Sortiert nach den Pro-Kopf-Steuererträgen 2009-2011.

Abbildung 5 fasst die Ergebnisse der Zusammenhangsanalyse zwischen der Anzahl Einwohnenden und dem laufenden Aufwand pro Kopf 2011 sowie den Steuererträgen pro Kopf 2011 nochmals zusammen. Die lineare Trendlinie für den Pro-Kopf-Aufwand lässt erkennen, dass dieser kaum von der Einwohnerzahl abhängig ist. Anders sieht die Situation bei den Steuererträgen pro Kopf aus: diese sind mit zunehmender Gemeindegrosse steigend.

¹⁰⁴ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g; beinhaltet Einkommens- / Vermögenssteuern, Gewinn- / Kapitalsteuern, Quellensteuern, Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern, Erbschafts- / Schenkungssteuern, Hundesteuern und Besonderes

Abbildung 5: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum laufenden Aufwand pro Kopf und zum Steuerertrag pro Kopf (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.



Bemerkung: N=20.

Gemäss Kantonsverfassung ist durch den Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anzustreben (vgl. Art. 104 der Kantonsverfassung). Das Finanzausgleichsgesetz¹⁰⁵ regelt den innerkantonalen Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden, welcher aus mehreren Elementen besteht: Wenn die Steuerkraft einer Gemeinde die *Mindestausstattung* unterschreitet, erhält sie Beiträge aus dem Finanzausgleich. Die Mindestausstattung wird abhängig von der Gemeindegrösse in Prozent der mittleren Steuerkraft aller Gemeinden festgelegt, was eine strukturerhaltende Wirkung hat. Im Rahmen des *Disparitätenabbaus* leisten Gemeinden, deren Steuerkraft über dem Mittel aller Gemeinden liegt, einen finanziellen Beitrag an den Finanzausgleich. Beim *Schulkostenausgleich* werden Lastenausgleichstransfers an Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Lernenden pro Einwohner bezahlt. Der Betrag richtet sich nach

¹⁰⁵ bGS 613.1.

der Steuerkraft der Bezügergemeinde. Im *Soziallastenausgleich* werden Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe ausgeglichen. Infolge der NFA/KFA-Umsetzung wurde schliesslich ein auf vier Jahre befristeter *Härteausgleich* (2008 bis 2011) geschaffen zur Glättung der kommunalen Belastungs- und Entlastungsunterschiede. Ab dem Jahr 2012 wird dieser Härteausgleich wegfallen.¹⁰⁶ Der absehbare Wegfall des Härteausgleichs wird kaum nachhaltige Folgen für die Gemeindefinanzen haben, da es sich im Verhältnis zu den übrigen Finanzausgleichszahlungen nicht um grosse Beträge handelt.¹⁰⁷

Tabelle 8 weist die Zahlungsbeträge zum Finanz- und Härteausgleich von 2011 aus. Die Mittel stammen sowohl vom Kanton (vertikaler Finanzausgleich) als auch aus dem Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich). Der Kantonsbeitrag macht 57 Prozent aus (entspricht CHF 4'936'700). Der Grossteil – d. h. rund 90 Prozent – der von den Gemeinden bezahlten Beiträge von CHF 3'339'300 stammt aus der Gemeinde Teufen. Als einzige weitere Gemeinde zahlt Speicher in den Disparitätenabbau ein. Werden auch die Soziallastenausgleichsbeträge einbezogen, sind zudem Wolfhalden, Lutzenberg und Heiden Nettozahlergemeinden. Die höchsten Totalbeträge und je über eine Million Franken beziehen die Hinterländer Gemeinden Urnäsch, Schwellbrunn und Hundwil. Einen Pro-Kopf-Beitrag von mehr als CHF 1'300 erhielten im 2011 die Gemeinden Schönengrund und Hundwil. Es fällt auf, dass alle Ausserrhoder Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Mindestausstattung erhalten. Statistisch kann ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Höhe der Pro-Kopf-Zahlungen aus dem Finanz- und Härteausgleich festgestellt werden: je kleiner die Gemeinde, desto höher die Pro-Kopf-Zahlung aus dem Finanz- und Härteausgleich (Pearsons R beträgt -0.396). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es nicht auch eher kleine respektive mittelgrosse Gemeinden gibt, welche keine Mindestausstattung erhalten, wie die Beispiele Lutzenberg und Stein verdeutlichen.

¹⁰⁶ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g

¹⁰⁷ Vgl. auch Interviewdaten

Tabelle 8: Finanz- und Härteausgleich 2011 - Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.¹⁰⁸

in CHF	2011					Total		
	Mindest- aus- stattung	Dispari- täten- abbau	Schul- kosten- ausgleich	Sozial- lasten- ausgleich	Härte- ausgleich	absolut	pro Kopf	Rang
Teufen	0	3'249'300	0	-90'000	0	-3'339'300	-561	1
Speicher	0	258'100	18'200	-62'600	0	-302'500	-73	2
Wolfhalden	0	0	0	-26'300	0	-26'300	-15	3
Lutzenberg	0	0	0	-19'300	0	-19'300	-15	4
Heiden	0	0	0	-40'000	30'000	-10'000	-2	5
Gais	0	0	6'300	6'800	0	13'100	4	6
Walzenhausen	0	0	0	30'200	0	30'200	13	7
Herisau	0	0	0	417'300	0	417'300	27	8
Stein	0	0	73'500	-21'000	0	52'500	38	9
Rehetobel	0	0	111'700	-26'300	0	85'400	47	10
Waldstatt	0	0	341'300	-27'500	33'000	346'800	189	11
Trogen	309'000	0	21'000	-25'800	40'000	344'200	189	12
Bühler	272'500	0	192'000	5'200	0	469'700	273	13
Reute	320'200	0	0	-10'400	0	309'800	452	14
Grub	402'900	0	99'000	-15'800	0	486'100	473	15
Urnäsch	1'436'200	0	288'000	-35'200	0	1'689'000	727	16
Schwellbrunn	1'223'500	0	266'000	-22'900	0	1'466'600	973	17
Wald	560'500	0	277'500	-13'300	0	824'700	974	18
Hundwil	1'146'700	0	225'000	-15'400	0	1'356'300	1'347	19
Schönengrund	577'100	0	135'000	-7'700	38'000	742'400	1'425	20
Total	6'248'600	3'507'400	2'054'500	459'500	141'000	8'634'100		
Korrelation EZ	-0.289	0.239	-0.337	0.817**	-0.118	-0.265	-0.396	

Bemerkung: Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der Meldungen der Gemeinden über Einwohner per 31.12.2011 bei der Stabstelle Controlling des Kantons Appenzell Ausserrhoden. ** Die Korrelation ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Sortiert nach den Pro-Kopf-Beträgen aus dem Finanz- und Härteausgleich 2011.

Um die Abhängigkeit der Gemeinden von den Finanzausgleichszahlungen ansatzweise zu eruieren, werden letztere ins Verhältnis zum totalen Ertrag der Gemeinden gestellt (vgl. Tabelle 9). Bei der Gemeinde Schönengrund ist dieser Wert mit fast 31 Prozent eindeutig am höchsten. Zwischen 10 und 20 Prozent des Ertrags machen die Beiträge aus dem Finanzausgleich in den Gemeinden Hundwil, Schwellbrunn, Wald und Urnäsch aus, zwischen 5 und 10 Prozent in den Gemeinden Grub und Reute. In den übrigen Bezügergemeinden liegt dieser Anteil unter 5 Prozent. Tendenziell zeigt sich anhand der Korrelation nach Pearson,

dass je kleiner die Gemeinde ist, desto höher der Anteil der Finanzausgleichszahlungen am Gesamtertrag der Gemeinde ausfällt (Pearsons R=-0.377 im Jahr 2011).

Tabelle 9: Finanzausgleichszahlungen 2005 und 2011 am totalen Ertrag in den Ausserrhoder Gemeinden.¹⁰⁹

in CHF	Ertrag Total		Zahlungen FA Total		Anteil FA am Ertrag 2011		Anteil FA am Ertrag 2005	
	2011	2005	2011	2005	in %	Rang	in %	Rang
Teufen	49'940'540	41'515'600	-3'339'300	-1'819'400	-6.7	1	-4.4	1
Speicher	21'450'900	18'285'100	-302'500	-154'700	-1.4	2	-0.8	2
Wolfhalden	10'423'900	9'848'300	-26'300	0	-0.3	3	0.0	4
Lutzenberg	7'879'658	8'435'973	-19'300	2'100	-0.2	4	0.0	7
Heiden	24'547'300	18'781'300	-10'000	4'200	0.0	5	0.0	6
Gais	18'467'500	17'197'200	13'100	147'000	0.1	6	0.9	10
Walzenhausen	13'673'000	10'334'000	30'200	25'200	0.2	7	0.2	9
Herisau	82'232'200	72'452'300	417'300	0	0.5	8	0.0	4
Stein	8'128'848	7'595'500	52'500	80'400	0.6	9	1.1	11
Rehetobel	9'043'800	10'519'900	85'400	-12'600	0.9	10	-0.1	3
Trogen	10'167'500	9'750'400	344'200	109'200	3.4	11	1.1	12
Waldstatt	8'667'700	8'471'400	346'800	9'500	4.0	12	0.1	8
Bühler	10'732'900	9'915'900	469'700	121'600	4.4	13	1.2	13
Reute	4'283'000	4'148'800	309'800	398'400	7.2	14	9.6	15
Grub	6'154'000	5'554'300	486'100	402'700	7.9	15	7.3	14
Urnäsch	16'029'700	12'070'000	1'689'000	1'255'300	10.5	16	10.4	16
Wald	4'883'100	5'052'800	824'700	638'700	16.9	17	12.6	17
Schwellbrunn	8'442'400	7'052'300	1'466'600	1'388'900	17.4	18	19.7	19
Hundwil	6'850'500	6'452'500	1'356'300	1'209'700	19.8	19	18.7	18
Schönengrund	2'419'100	2'320'900	742'400	637'600	30.7	20	27.5	20
Korrelation EZ					-0.377		-0.357	

Bemerkung: Finanzausgleichszahlungen 2011 inklusive Härteausgleich. FA steht für Finanzausgleich. Berechnung der Korrelationen (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2005 für die 2005 Daten und per 31.12.2010 für die 2011 Daten und für die Differenzen. Sortiert nach dem Anteil der Finanzausgleichszahlungen am Ertrag 2011.

Der tiefste Steuerfuss findet sich im Jahr 2012 in der Gemeinde Teufen. Die vier Gemeinden mit dem höchsten Steuerfuss sind Bühler, Hundwil, Trogen und Urnäsch. Gegenüber dem Jahr 2004 konnte der Steuerfuss in 18 Gemeinden gesenkt werden; erhöht wurde er lediglich in der Gemeinde Rehetobel, konstant blieb er in Speicher (es bleibt jedoch zu erwähnen, dass der Steuerfuss in diesen beiden Gemeinden zuvor relativ

tief war). Zwischen Gemeindegrösse und Steuerfuss kann lediglich ein kleiner, nicht signifikanter Zusammenhang festgestellt werden: tendenziell ist der Steuerfuss in kleineren Gemeinden etwas höher (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Steuerfüsse natürlicher Personen 2004, 2006, 2008, 2010 und 2012 in den Ausserrhoder Gemeinden.¹¹⁰

	2012		2010		2008		2006		2004		Differenz 04/12
	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang	
Teufen	3.00	1	3.20	1	3.20	1	3.30	1	3.30	1	-9.1
Speicher	3.70	2	3.70	2	3.70	2	3.70	2	3.70	2	0.0
Stein	3.70	2	3.80	4	4.10	4	4.10	4	4.10	4	-9.8
Heiden	3.70	2	4.00	8	4.10	4	4.30	7	4.30	6	-14.0
Schönengrund	3.70	2	3.70	2	4.20	8	4.50	11	4.75	16	-22.1
Gais	3.80	6	4.10	10	4.35	12	4.20	6	4.20	5	-9.5
Walzenhausen	3.80	6	3.80	4	4.10	4	4.10	4	4.30	6	-11.6
Lutzenberg	3.90	8	3.90	6	4.10	4	4.40	9	4.60	13	-15.2
Schwellbrunn	4.00	9	4.00	8	4.40	13	4.50	11	4.50	9	-11.1
Rehetobel	4.10	10	3.90	6	3.90	3	3.80	3	3.80	3	7.9
Herisau	4.10	10	4.30	13	4.30	9	4.30	7	4.30	6	-4.7
Waldstatt	4.20	12	4.20	11	4.50	16	4.50	11	4.50	9	-6.7
Wolfhalden	4.20	12	4.30	13	4.40	13	4.55	16	4.55	12	-7.7
Reute	4.20	12	4.30	13	4.30	9	4.45	10	4.60	13	-8.7
Grub	4.20	12	4.20	11	4.40	13	4.70	19	4.70	15	-10.6
Wald	4.20	12	4.40	18	4.60	18	4.70	19	4.90	20	-14.3
Bühler	4.30	17	4.50	19	4.50	16	4.50	11	4.50	9	-4.4
Hundwil	4.30	17	4.30	13	4.30	9	4.50	11	4.75	16	-9.5
Trogen	4.30	17	4.60	20	4.60	18	4.60	17	4.75	16	-9.5
Urnäsch	4.30	17	4.30	13	4.60	18	4.60	17	4.75	16	-9.5
Mittelwert	3.99		4.08		4.23		4.32		4.39		-9.3
Korrelation EZ	-0.215		-0.079		-0.232		-0.305		-0.348		0.248

Bemerkung: Der Mittelwert ist ungewichtet. Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12. des jeweiligen Jahres resp. anhand der Meldungen der Gemeinden über Einwohner per 31.12.2011 bei der Stabstelle Controlling des Kantons Appenzell Ausserrhoden für das Jahr 2012 und die Differenz. Sortiert nach dem Steuerfuss 2012.

Des Weiteren wird die Nettoverschuldung der Ausserrhoder Gemeinden betrachtet. Die Gemeinden Lutzenberg, Stein und Schönengrund sind nicht verschuldet. Die höchste Pro-Kopf-Nettoschuld findet sich im Jahr

¹¹⁰ Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g

2011 in Rehetobel und Waldstatt. Mit einigem Abstand folgen die Gemeinden Speicher, Bühler und Herisau. Am stärksten rückgängig war die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2005 und 2011 in den Gemeinden Grub, Gais, Bühler und Wolfhalden.

Tabelle 11: Nettoverschuldung 2005 und 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.¹¹¹

in CHF	2011			2005			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	Rang
Grub	1'511'100	1'489	10	5'656'700	5'640	18	-4'151	1
Gais	2'939'400	962	8	12'992'100	4'565	17	-3'603	2
Bühler	5'501'800	3'314	17	11'132'100	6'763	20	-3'449	3
Wolfhalden	767'400	449	4	5'498'200	3'210	13	-2'761	4
Lutzenberg	-2'845'922	-2'271	2	-336'339	-275	3	-1'996	5
Wald	505'100	605	5	2'220'200	2'540	11	-1'935	6
Hundwil	2'694'400	2'801	15	4'536'300	4'550	16	-1'749	7
Reute	457'500	693	6	1'684'400	2'410	8	-1'717	8
Schönengrund	-1'575'100	-3'188	1	-737'900	-1'567	1	-1'622	9
Walzenhausen	1'707'100	825	7	4'890'000	2'369	6	-1'544	10
Heiden	4'745'500	1'189	9	9'569'500	2'397	7	-1'208	11
Herisau	49'116'500	3'229	16	58'297'200	3'824	14	-595	12
Stein	-2'591'226	-1'903	3	-1'749'600	-1'315	2	-587	13
Waldstatt	10'209'000	5'707	19	10'738'700	6'243	19	-537	14
Trogen	4'712'400	2'800	14	5'591'400	3'193	12	-393	15
Urnäsch	5'962'900	2'637	12	5'648'700	2'475	10	162	16
Schwellbrunn	3'901'700	2'647	13	3'349'200	2'302	5	345	17
Teufen	13'963'500	2'429	11	10'131'700	1'802	4	627	18
Speicher	14'729'100	3'680	18	9'525'000	2'429	9	1'251	19
Rehetobel	9'880'900	5'809	20	7'532'800	4'413	15	1'396	20
Total	126'293'052	2'386		166'170'361	3'161		-776	
Korrelation EZ		0.254			0.102		0.237	

Bemerkung: Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2005 für die 2005 Daten und per 31.12.2010 für die 2011 Daten und für die Differenz. Sortiert nach der Differenz der Nettoverschuldung 2005/2011.

Insgesamt konnten 15 der 20 Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden die Nettoverschuldung pro Kopf zwischen 2005 und 2011 senken, was auch zu einer deutlichen Reduzierung der durchschnittlichen Verschuldung der Ausserrhoder Gemeinden führte: während die

¹¹¹ Nettoverschuldung=Fremdkapitel (laufende Verpflichtungen, kurzfristige Schulden, mittel- und langfristige Schulden, Verpflichtungen Sonderrechnungen, Rückstellungen und transitorische Passiven) abzüglich Finanzvermögen (flüssige Mittel, Guthaben, Anlagen, transitorische Aktiven); Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011g

Nettoverschuldung der Gemeinden im Jahr 2005 insgesamt CHF 166 Mio. betrug, waren es im 2011 noch CHF 126 Mio. Mit zu dieser Entwicklung beigetragen hat insbesondere auch die Auszahlung eines Teils des Nationalbankgolderlöses vom Kanton an die Gemeinden im Jahr 2007¹¹².

3.5 Institutionelle Ordnung

Der Aufwand für Behörden und Kommissionen ist am höchsten in den beiden grössten Gemeinden des Kantons, Teufen und Herisau: Teufen wendete dafür im Jahr 2011 einen Betrag von CHF 551'100 und damit den höchsten Betrag aller Ausserrhoder Gemeinden auf. Die geringsten absoluten Ausgaben für Behörden und Kommissionen verzeichnen zwei der vier Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern, nämlich Schönengrund und Hundwil mit CHF 47'000 resp. CHF 66'300. Dementsprechend sieht das Bild bei der Besoldung der Gemeindeexekutive aus, wobei auch hier die Diskrepanz relativ gross ist: Teufen und Herisau geben mit CHF 570'000 resp. 400'000 am meisten für die Entschädigung ihrer Exekutive aus, Schönengrund und Hundwil am wenigsten mit CHF 45'000 resp. CHF 55'000.

Für einen Vergleich zwischen den Gemeinden sind jedoch die Pro-Kopf-Werte, d. h. die Pro-Einwohner-Werte, aussagekräftiger als die absoluten Werte. Der Aufwand für die Gemeindebehörden und Kommissionen ist mit CHF 180 pro Kopf am höchsten in der Gemeinde Grub. Die Gemeinden Reute, Wald, Stein, Rehetobel und Speicher wenden ebenfalls jährlich pro Einwohner mehr als CHF 100 auf für diesen Posten. Den mit Abstand geringsten Pro-Kopf-Aufwand für die Behörden und Kommissionen hat mit CHF 35 Herisau, die grösste Gemeinde des Kantons.

Zu interessanten Resultaten führt die Korrelationsanalyse der Behördenausgaben mit der Einwohnerzahl der Gemeinden: Der Zusammenhang zwischen dem absoluten Aufwand für Behörden und Kommissionen wie auch für die Entschädigung der Gemeindeexekutive ist mit einem Pearson-R-Wert von 0.816** resp. 0.729** (beide signifikant) positiv und gross. Ein Pearsons R von -0.406 resp. -0.423 hingegen deutet darauf

¹¹² Vgl. Interviewdaten

hin, dass der Pro-Kopf-Aufwand für Behörden und Kommissionen resp. die Pro-Kopf-Besoldung der Exekutive mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell abnehmen.

Tabelle 12: Aufwand der Gemeindebehörden 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.¹¹³

in CHF	Behörden, Kommissionen			Entschädigung Gemeindeexekutive		
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang
Herisau	529'798	34.8	1	400'000	26.3	1
Trogen	81'600	48.5	2	105'000	62.4	9
Bühler	81'600	49.2	3	65'000	39.2	3
Gais	157'400	51.5	4	100'000	32.7	2
Schwellbrunn	86'400	58.6	5	87'500	59.4	7
Waldstatt	109'200	61.0	6	125'208	70	11
Heiden	263'800	66.1	7	283'037	70.9	12
Hundwil	66'300	68.9	8	55'000	57.2	6
Urnäsch	157'500	69.7	9	140'000	61.9	8
Walzenhausen	158'600	76.7	10	100'000	48.3	4
Wolfhalden	147'000	86.0	11	140'000	81.9	15
Schönengrund	47'000	95.1	12	45'000	91.1	16
Teufen	551'100	95.9	13	570'000	99.1	17
Lutzenberg	123'765	98.8	14	70'000	55.9	5
Speicher	403'700	100.9	15	280'000	70	10
Rehetobel	173'900	102.2	16	130'000	76.4	13
Stein	154'075	113.1	17	151'876	111.5	20
Wald	98'300	117.7	18	67'000	80.2	14
Reute	88'400	133.9	19	70'000	106.1	19
Grub	182'200	179.5	20	106'000	104.4	18
Total	3'661'638	69.2		3'090'621	58.4	
Korrelation EZ	0.816**	-0.406		0.729**	-0.423	

Bemerkung: „Behörden und Kommissionen“ bezieht sich auf den Aufwand nach Konto 101; die Daten zur Entschädigung der Gemeindeexekutive stammen aus der Gemeindegeldbefragung AR 2011 (jährliche Entschädigung für gesamte Gemeindeexekutive inkl. Sitzungsgelder und Spesen). Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2010. ** Die Korrelation ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Sortiert nach dem Pro-Kopf-Aufwand für Behörden und Kommissionen 2011.

Der absolute Aufwand für die Gemeindeverwaltung ist in Herisau am höchsten und in den Gemeinden Wald und Schönengrund am geringsten. Anders präsentiert sich die Situation wiederum bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Werte: hier weisen mit Wald, Gais, Rehetobel und Speicher vor allem mittelgrosse Gemeinden die geringsten Werte auf (mit der

Ausnahme von Wald), während die höchsten Pro-Kopf-Aufwände für die Verwaltung bei den im kantonalen Vergleich eher kleinen Gemeinden Hundwil, Reute und Schwellbrunn zu finden sind.

Tabelle 13: Aufwand der Gemeindeverwaltung 2011 in den Ausserrhoder Gemeinden.¹¹⁴

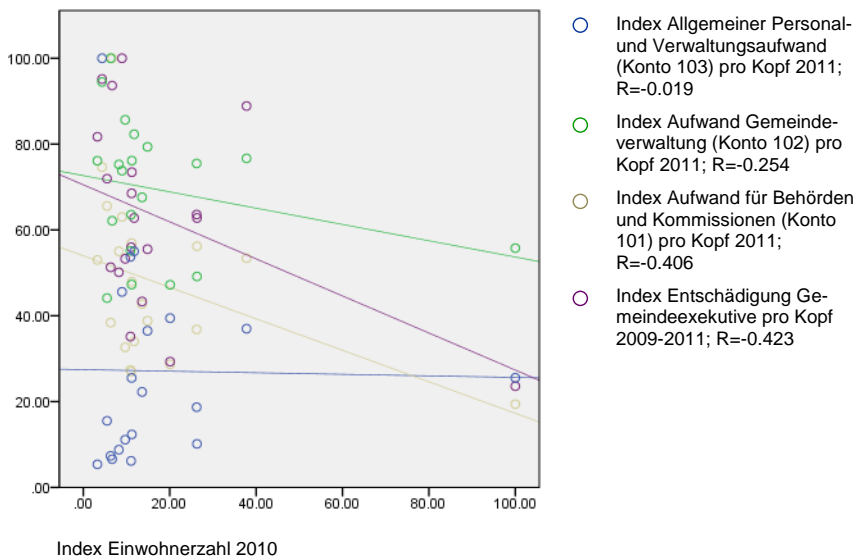
in CHF	Gemeindeverwaltung			Allgemeiner Personal- und Verwaltungsaufwand		
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang
Wald	197'700	237	1	22'900	27	9
Gais	774'200	253	2	213'100	70	16
Rehetobel	431'500	254	3	76'700	45	12
Speicher	1'055'600	264	4	71'800	18	6
Bühler	491'100	296	5	157'700	95	18
Herisau	4'552'700	299	6	686'700	45	13
Grub	338'400	333	7	11'800	12	3
Trogen	574'100	341	8	18'400	11	2
Walzenhausen	750'600	363	9	81'400	39	11
Stein	539'437	396	10	109'699	81	17
Lutzenberg	506'037	404	11	19'462	16	5
Heiden	1'616'900	405	12	131'900	33	10
Schönengrund	201'800	409	13	4'700	10	1
Wolfhalden	698'400	409	14	37'300	22	8
Teufen	2'365'400	411	15	375'900	65	15
Urnäsch	962'900	426	16	145'900	65	14
Waldstatt	790'100	442	17	174'000	97	19
Schwellbrunn	677'500	460	18	29'000	20	7
Reute	334'600	507	19	116'700	177	20
Hundwil	516'300	537	20	12'500	13	4
Total	18'375'274	347		2'497'561	47	
Korrelation EZ	0.981**	-0.254		0.925**	-0.019	

Bemerkung: „Gemeindeverwaltung“ bezieht sich auf den Aufwand nach Konto 102; „Allgemeiner Personal- und Verwaltungsaufwand“ auf den Aufwand nach Konto 103. Berechnung der Pro-Kopf-Daten und Korrelationsanalyse (Pearsons R) anhand der ständigen Wohnbevölkerung (BFS) per 31.12.2010. ** Die Korrelation ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Sortiert nach dem Pro-Kopf-Aufwand für die Gemeindeverwaltung 2011.

Abbildung 6 fasst die Ergebnisse der Zusammenhangsanalyse zum Aufwand für Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltung zusammen. Die linearen Trendlinien lassen erkennen, dass der Aufwand für die Gemeindeexekutive pro Einwohnerin bzw. Einwohner – sowohl der Aufwand für Behörden, Kommissionen (Konto 101) als auch die Entschädi-

gung für die kommunalen Gemeindeexekutiven separat betrachtet – mit zunehmender Gemeindegrosse tendenziell abnimmt. Auch auf den Aufwand der Gemeindeverwaltung trifft dies – wenn auch in einem geringeren Ausmass – tendenziell zu (Konto 102), nicht jedoch auf den Allgemeinen Personal- und Verwaltungsaufwand (Konto 103), bei welchem die lineare Trendlinie praktisch horizontal liegt und deshalb kaum ein Zusammenhang zur Gemeindegrosse festzustellen ist.

Abbildung 6: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum Allgemeinen Personal- und Verwaltungsaufwand pro Kopf, Aufwand Gemeindeverwaltung pro Kopf, Aufwand für Behörden, Kommissionen pro Kopf und Entschädigung Gemeindeexekutive pro Kopf (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.



Bemerkung: $N=20$.

Im Folgenden wird der Personalbestand der Ausserrhoder Gemeinden in der Kernverwaltung, in den kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten und im Erziehungswesen untersucht. Die Daten stammen aus der Befragung der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder des Kantons Appenzell Ausserrhoden im Jahr 2011. Die Gemeinde Herisau verfügt mit insgesamt 465 Personen in der Kernverwaltung, den öffentlich-rechtlichen Anstalten und im Erziehungswesen klar über den höchsten

totalen Personalbestand. In absoluten Werten sind in den kleinsten Gemeinden Schönengrund, Grub und Reute am wenigsten Personen beschäftigt. Die kleinste kommunale Verwaltung i. e. S. (d. h. Kernverwaltung) findet sich mit 2 Angestellten ebenso in Schönengrund, gefolgt von Grub, Reute, Wald und Stein mit je 3 Angestellten. In lediglich 7 Ausserrhoder Gemeindeverwaltungen sind 10 oder mehr Personen beschäftigt (Rehetobel, Bühler, Urnäsch, Teufen, Heiden, Speicher und Herisau).

Tabelle 14: Personalbestand der Ausserrhoder Gemeinden.¹¹⁵

	kommunale Verwaltung i. e. S.		kommunale öffentlich-rechtliche Anstalten*		Erziehungswesen		Total	
	Anzahl Personen	in Stellenprozent	Anzahl Personen	in Stellenprozent	Anzahl Personen	in Stellenprozent	Anzahl Personen	in Stellenprozent
Herisau	280	14'100			185	13'500	465	27'600
Speicher	42	2'370	4	300	60	3'968	106	6'638
Heiden	34	2'485	68	4'115	76	4'703	178	11'303
Teufen	23	1'630	171	11'600	88	5'900	282	19'130
Urnäsch	13	1'165	63	3'242	48	3'142	124	7'549
Bühler	11	980	28	1'415	37	1'966	76	4'361
Rehetobel	10	905			22		32	905
Walzenhausen	8	680	63	3'315	31	2'147	102	6'142
Waldstatt	8	580	12	500	35	2'282	55	3'362
Gais**	7	650	24	1'510	40	3'000	146	9'360
Trogen	7	550	21	1'040	17	840	45	2'430
Wolfhalden	5	500	8	513	32	2'046	45	3'059
Lutzenberg	5	380	14	980	9	520	28	1'880
Hundwil	4	340	26	1'510	17	920	47	2'770
Schwellbrunn	4	340	3	300	27	1'744	34	2'384
Stein	3	300	17	1'020	31	1'630	51	2'950
Wald	3	155	22	1'175	13	721	38	2'051
Reute	3	200	16	700	4	320	23	1'220
Grub	3	250	4	330	13	950	20	1'530
Schönengrund	2	110	1	100	9		12	210

Bemerkung: Personalbestand (ohne Lernende) per 1.8.2011 gemäss Angaben der Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011. *Kommunale öffentliche Anstalten inklusive Gemeindebetriebe. **In der Gemeinde Gais sind 75 Personen (4200 Stellenprozent) in öffentlich-rechtlichen Körperschaften tätig (in der obenstehenden Tabelle 14 im Total enthalten). Sortiert nach der Anzahl in der kommunalen Verwaltung i. e. S. tätigen Personen 2011.

Als Beispiel einer Gemeindeorganisation im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird diejenige der Gemeinde Heiden dargestellt: Diese besteht nebst dem Gemeindepräsidium, der Gemeindekanzlei und dem Sekretariat aus den Ressorts „Finanzen und Verwaltung“, „Standort und Kultur“, „Umwelt und Gesundheit“, „Planung und Baubewilligung“, „Infrastruktur“, „Bildung und Jugend“ sowie „Soziales“.¹¹⁶

Im Folgenden wird die Anzahl der Kundenkontakte der Gemeinden pro Woche betrachtet. Es ist zu beachten, dass es sich bei den hier ausgewiesenen Zahlen um Schätzungen handelt und die Daten in einigen Gemeinden nicht erhoben werden, weshalb diese Gemeinden nicht zum Vergleich hinzugezogen werden.

Tabelle 15: Geschätzte wöchentliche Kundenkontakte der Gemeindeverwaltung.¹¹⁷

Kundenkontakte	persönlich	telefonisch	elektronisch	total	Anzahl Kundenkontakte pro Verwaltungsangestellten
Grub	62	98	280	440	147
Wolfhalden	70	190	140	400	80
Walzenhausen	100	190	210	500	63
Waldstatt	85	200	200	485	61
Hundwil	59	130	53	242	61
Urnäsch	129	296	256	681	52
Wald	35	50	50	135	45
Rehetobel	90	200	150	440	44
Bühler	90	150	240	480	44
Heiden	275	532	640	1'447	43
Speicher	175	350	440	965	23
Lutzenberg	30	45	30	105	21
Stein	20	20	20	60	20
Teufen	15				
Total	1'235	2'451	2'709	6'380	43

Bemerkung: In den hier nicht aufgeführten Gemeinden werden die Daten nicht erhoben (dasselbe gilt für die fehlenden Daten der Gemeinde Teufen). Sortiert nach der Anzahl Kundenkontakte pro Verwaltungsangestellten 2011.

Die meisten Leistungen werden auf elektronischem Weg oder per Telefon nachgefragt. Die Gemeindeverwaltungen von Heiden, Speicher, Urnäsch und Walzenhausen werden mehr als 100-mal pro Woche von Einwohnerinnen und Einwohnern am Schalter aufgesucht. Weniger als

¹¹⁶ Gemäss Organigramm der Gemeindeverwaltung Heiden
¹¹⁷ Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

50 persönliche Kundenkontakte haben die Gemeindeangestellten in Teufen, Stein, Lutzenberg und Wald. Werden die verschiedenen Kontaktkanäle aufaddiert, finden sich 4 Gemeinden mit 500 oder mehr Kundenkontakten pro Woche, und lediglich eine Gemeinde kommt auf weniger als 100 Anfragen pro Woche. Die wöchentlichen Kundenkontakte pro Verwaltungsangestellte reichen von 20 in Stein bis zu 147 in Grub. Über die Qualität und die Gründe der Kundenkontakte kann hier keine Aussage gemacht werden.

Als nächstes wird die behördliche Situation in den Ausserrhoder Gemeinden etwas genauer betrachtet. Art. 18 des Gemeindegesetzes besagt, dass der Gemeinderat aus mindestens fünf Mitgliedern zu bestehen hat. Die Ausserrhoder Gemeindeexekutive weist eine Minimalgrösse von fünf Mitgliedern und eine Maximalgrösse von neun Mitgliedern auf.

Tabelle 16: Anzahl Exekutivmitglieder in den Ausserrhoder Gemeinden.¹¹⁸

	Gemeinden																				
	Bühler	Gais	Grub	Heiden	Herisau	Hundwil	Lutzenberg	Rehetobel	Reute	Schönengrund	Schwellbrunn	Speicher	Stein	Teufen	Trogen	Urnäsch	Wald	Waldstatt	Walzenhausen	Wolffhalden	Total
Anzahl Exekutivmitglieder	7	7	7	7	7	7	7	7	7	5	7	7	9	9	7	9	6 (7)	7	7	7	143
Frauenanteil in %	57	14	57	14	43	14	14	29	29	20	0	29	11	33	43	56	50	43	14	29	30

Bemerkung: (7): vorgesehene Mitglieder. Sortiert in alphabetischer Reihenfolge.

15 der 20 Gemeinden verfügen über eine 7-köpfige Gemeindeexekutive. Aus neun Mitgliedern bestehen die Exekutiven in den Gemeinden Stein, Teufen und Urnäsch. Die Schönengrunder Exekutive ist die einzige, die sich aus lediglich fünf Mitgliedern zusammensetzt. In Wald besteht der Gemeinderat zurzeit aufgrund einer Vakanz aus sechs Mitgliedern (gemäss Gemeindeordnung wären es 7 Mitglieder). Die grosse Mehrheit der Ausserrhoder Exekutivmitglieder ist ehrenamtlich (d. h. nur Sitzungsgelder und Spesenentschädigung) tätig. Das Gemeindepräsidium ist i. d. R. teilamtlich geregelt, d. h. es gibt eine teilamtliche Tätigkeit. Ausnahme

¹¹⁸ Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

bildet Herisau, wo sämtliche Exekutivmitglieder in Stellenprozenten tätig sind. In den drei Gemeinden Herisau, Heiden und Speicher ist das Gemeindepräsidium ein Vollamt.¹¹⁹ Der Frauenanteil beträgt über alle Ausserrhoder Gemeindeexekutiven betrachtet 30 Prozent, dieser schwankt jedoch zwischen null Prozent in der Gemeinde Schwellbrunn und 50 Prozent oder mehr in den Gemeinden Wald, Urnäsch, Bühler und Grub.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Ausserrhoder Gemeinden sind in der Gemeindepräsidentenkonferenz vereinigt. Die regelmässigen Treffen bieten eine Plattform für Diskussionen und Erfahrungsaustausch. Die Gemeindepräsidentenkonferenz hat jedoch keine Rechtspersönlichkeit, und deren Präsident hat nicht die Befugnis, im Namen aller Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten zu sprechen. Auch die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des Kantons treffen sich im Rahmen der Gemeindeschreiberkonferenz Appenzell Ausserrhoden regelmässig zum Gedankenaustausch. Ein Gemeindeverband als Dachorganisation der politischen Gemeinden existiert im Kanton Appenzell Ausserrhoden anders als in anderen Schweizer Kantonen jedoch nicht.¹²⁰

3.6 Zentrale Erkenntnisse

- Mit der Existenz der Einheitsgemeinde verfügt der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen über eine einfache Gemeindestruktur.
- Ohne kantonale Volksabstimmung ist der Bestand der Ausserrhoder Gemeinden nicht veränderbar, da dieser in Art. 2 der Kantonsverfassung festgehalten ist.
- Während die Bevölkerungszahl gesamtschweizerisch steigt, ist sie in Ausserrhoden leicht rückläufig resp. stagnierend. Dabei gibt es unterschiedliche Entwicklungen in den verschiedenen Gemeinden, welche jedoch praktisch unabhängig sind vom Ausgangsniveau. Die Bevölkerungsentwicklung ist für die künftige Gemeindeentwicklung sowie für die Organisationsform der Aufgabenerfüllung von Bedeutung.

¹¹⁹ Exekutivbefragung 2008
¹²⁰ Vgl. Interviewdaten

-
- Sowohl die Anzahl der Arbeitsstätten als auch die Anzahl der Beschäftigten und Vollzeitäquivalente nahm in Ausserrhoden zwischen 2001 und 2008 ab.
 - In den vergangenen Jahren wurden im Kanton Appenzell Ausserrhoden diverse Aufgaben regionalisiert oder kantonalisiert, und die Mehrheit der Gemeinden hat die interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut. Mit dieser Entwicklung hat die Aufgabenfülle der Gemeinden tendenziell abgenommen.
 - Bei der Analyse der Steuererträge zeigt sich ansatzweise, dass Gemeinden mit bereits höheren Pro-Kopf-Erträgen diese prozentual stärker erhöhen konnten als Gemeinden mit geringeren Erträgen. Daraus lässt sich schliessen, dass sich die Unterschiede zwischen denjenigen Gemeinden, welche finanziell solide dastehen, und den eher finanzschwachen Gemeinden tendenziell zunehmen.
 - Während nebst dem Kanton hauptsächlich eine Gemeinde in den Finanzausgleich einzahlt, gibt es auf der anderen Seite insbesondere eine Gemeinde, die stark vom Finanzausgleich abhängig ist. Da die Mindestausstattung abhängig von der Gemeindegrösse berechnet wird, hat der Finanzausgleich eine strukturerhaltende Wirkung. Alle Ausserrhoder Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten die Mindestausstattung.
 - Die Mehrheit der Ausserrhoder Gemeinden konnte ihre Verschuldung in den vergangenen Jahren senken, und auch die Steuerfüsse wurden mehrheitlich nach unten angepasst. Diese Entwicklung ist mitunter auf die Auszahlung eines Teils des Nationalbankgolderlöses vom Kanton an die Gemeinden zurückzuführen. Über die künftige Entwicklung diesbezüglich kann keine Aussage gemacht werden.
 - Der Pro-Kopf-Aufwand für die Gemeindeexekutive und -verwaltung nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell ab. Es besteht jedoch keine Korrelation zwischen der Gemeindegrösse und den Pro-Kopf-Gesamtausgaben der Gemeinden.
 - Die Konzentration des Know-hows der Gemeindeverwaltung auf eine einzelne oder wenige Personen könnte in einzelnen kleinen Ausserrhoder Gemeinden ein Klumpenrisiko darstellen.

4 BEURTEILUNG DER IST-SITUATION DER AUSSERRHODER GEMEINDEN

In Kapitel 3 wurde eine Analyse der „harten“ Daten und Kennzahlen vorgenommen, und damit eine möglichst objektive Sichtweise eingenommen. In diesem Kapitel wird die subjektive Einschätzung verschiedener betroffener Akteure aufgezeigt. Die zugrunde liegenden Daten stammen einerseits aus den schriftlichen Befragungen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie der kommunalen Exekutivmitglieder. Mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden zudem die 40 im Rahmen dieser Studie mit den Gemeindepräsidenten, Regierungsratsmitgliedern, Partei- und Fraktionspräsidenten sowie weiteren ausgewählten Schlüsselpersonen durchgeführten Interviews ausgewertet.¹²¹ Im Folgenden sollen die unterschiedlichen und zum Teil personenabhängigen Blickwinkel zusammengefasst werden. Es bleibt zu erwähnen, dass die Sichtweisen der Vertreterinnen und Vertreter der diversen Befragten teilweise stark variieren. Bei den ausserhalb der Gemeinden tätigen Personen zeichnet sich gegenüber den Gemeindevertretern, was den Zustand der Gemeinden angeht, in der Regel eine deutlich kritischere und überdies reformfreudigere Haltung ab.

Es soll an dieser Stelle betont werden, dass die nachfolgend nach Personengruppen gekennzeichneten Aussagen nicht zwingend auf jede einzelne Person innerhalb einer Gruppe zutreffen, sondern dass durchaus auch innerhalb der Gruppen Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die verwendeten Zitate aus den Interviews wurden in die Schriftsprache übersetzt.

4.1 Kommunale Aufgaben

4.1.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertreternden

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des Kantons Appenzell Ausserrhoden wurden in den Jahren 1998, 2005, 2009 und 2011 nach Leistungsgrenzen ihrer Gemeinden bei kommunalen Aufgaben ge-

¹²¹ Vgl. hierzu Ziffer 1.2 dieses Berichts zum methodischen Vorgehen

fragt. Bereits zwischen 1998 und 2005 konnte im Durchschnitt ein Rückgang der kommunalen Leistungsgrenzen festgestellt werden, insbesondere in den Bereichen Umweltschutz, Betreuung von Asylsuchenden und Abwasser/Kanalisation. Eher erreicht wurden die Leistungsgrenzen bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben, bei der Integration von Ausländern und im Bereich der Gemeindeexekutive. Zwischen 2005 und 2009 zeichnet sich eine weitere Entspannung ab. Am meisten trifft dies auf die Bereiche neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle sowie den privaten Verkehr zu. Ein deutlicher Rückgang bei den Leistungsgrenzen konnte insbesondere bei der Betreuung von Drogenabhängigen und bei der Unterstützung und Betreuung von älteren Personen festgestellt werden.

Im Jahr 2011 stossen die Ausserrhoder Gemeinden gemäss Angaben der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber im Allgemeinen nochmals seltener an ihre Leistungsgrenze. Zu den Bereichen, in welchen die Kapazitätsgrenzen am deutlichsten erreicht oder überschritten werden, gehören die Gemeindeexekutive und der Bereich neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle. Im Bereich der Gemeindeexekutive ist dies einerseits auf die bereits angesprochene Schwierigkeit, Kandidierende für den Gemeinderat zu finden zurückzuführen, andererseits auf die zunehmende zeitliche Belastung und die zunehmende Komplexität der Geschäfte. Beim Aufgabenbereich neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle werden als Gründe die zunehmende Anzahl und Komplexität der Fälle, phasenweise Häufungen der Fälle, hohe Kosten für Heimaufenthalte von Kindern, mangelnde personelle Ressourcen sowie fehlendes Wissen mangels Routine genannt.¹²² So gibt die Gemeinde Schönengrund an, dass gerade für kleine Gemeinden die hohen Kosten für Sozialfälle eine grosse Belastung darstellen.

Auch das Personalmanagement und dabei insbesondere die starke Auslastung der Verwaltungsangestellten werden von einigen Gemeinden als problematisch angesehen. Gemäss Aussagen aus den Interviews sind zwar die Stellvertretungen beim Ausfall von Verwaltungsangestellten für dringende Auskünfte und für das Tagesgeschäft i. d. R. gewährleistet

¹²² Vgl. Interviewdaten

und z. T. gegenseitig mit anderen Gemeinden geregelt, bei längeren Ausfällen jedoch ist die Stellvertretung nicht in allen Gemeinden optimal gelöst. Im Schulbereich werden beispielsweise personelle Probleme mit der Schulleitung oder die Umstellung des Schulsystems als Gründe für Kapazitätsgrenzen genannt, bei den Jugendfragen eher das spärliche Angebot aufgrund der Gemeindegrösse.¹²³

Kaum an Leistungsgrenzen stossen die Gemeinden in Ausserrhoden heute in den Bereichen Wirtschaftsförderung, öffentliche Bauten, Kultur, Unterstützung und Betreuung älterer Personen sowie Drogenabhängiger, bei den Einwohnerdiensten und im Sport.

Tabelle 17: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen gemäss Aussagen der Ausserrhoder Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber.¹²⁴

	2011				2005				Differenz 2005/2011*
	Keine LG	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Keine LG	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	
<i>Bereich Soziales und Gesundheit</i>									
Betreuung von Asylsuchenden	31.3	50.0	12.5	6.3	0.0	85.7	14.3	0.0	-31.2
Betreuung von Arbeitslosen	80.0	20.0	0.0	0.0	50.0	33.3	16.7	0.0	-30.0
Integration von Ausländern	83.3	16.7	0.0	0.0	71.4	14.3	14.3	0.0	-11.9
Armut/Fürsorge/Vormundschaft	31.6	42.1	21.1	5.3	21.4	35.7	21.4	21.4	-10.0
Betreuung Betagte	88.2	11.8	0.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	-9.6
Betreuung von Drogenabhängigen	85.7	0.0	14.3	0.0	76.9	15.4	7.7	0.0	-8.8
Jugendfragen	68.4	26.3	5.3	0.0	64.3	28.6	0.0	7.1	-4.1
medizinische Versorgung	78.6	14.3	7.1	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	0.0
<i>Bereich Bildung</i>									
Schulfragen	72.2	22.2	5.6	0.0	50.0	28.6	21.4	0.0	-22.2
<i>Bereich Kultur</i>									
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	88.9	11.1	0.0	0.0	85.7	7.1	7.1	0.0	-3.1
<i>Bereich Infrastruktur</i>									
Bewilligung von Baugesuchen	70.0	25.0	5.0	0.0	50.0	35.7	14.3	0.0	-20.0
Raum- und Zonenplanung	60.0	35.0	5.0	0.0	50.0	28.6	21.4	0.0	-10.0
Abfall/Entsorgung	80.0	20.0	0.0	0.0	71.4	21.4	7.1	0.0	-8.5
Landschaft- und Ortsbildschutz	72.2	27.8	0.0	0.0	64.3	21.4	14.3	0.0	-7.9

123

Vgl. Interviewdaten

124

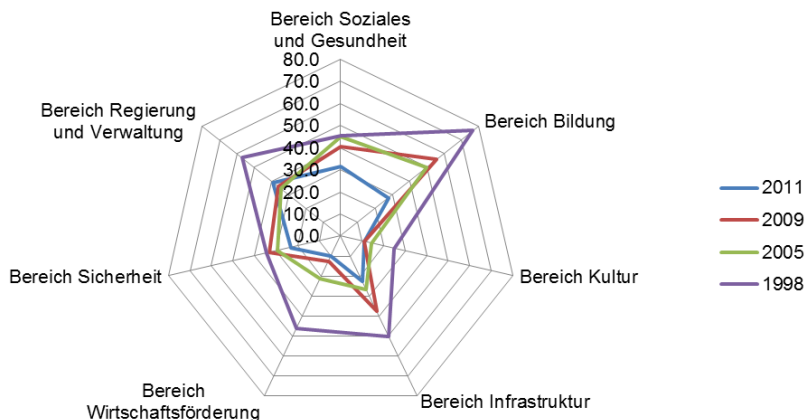
Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

privater Verkehr	78.9	21.1	0.0	0.0	71.4	7.1	21.4	0.0	-7.4
Sport/Sportfragen	85.0	15.0	0.0	0.0	78.6	0.0	21.4	0.0	-6.4
Wasserversorgung	83.3	16.7	0.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	-4.7
öffentliche Bauten	89.5	10.5	0.0	0.0	85.7	0.0	14.3	0.0	-3.8
Abwasser/Kanalisation	80.0	20.0	0.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	-1.4
öffentlicher Verkehr	76.9	23.1	0.0	0.0	78.6	7.1	7.1	7.1	1.8
Umweltschutz	77.8	22.2	0.0	0.0	85.7	7.1	7.1	0.0	8.0
Energieversorgung	72.7	27.3	0.0	0.0	85.7	7.1	7.1	0.0	13.1
<i>Bereich Wirtschaftsförderung</i>									
Wirtschaftsförderung	90.0	10.0	0.0	0.0	78.6	7.1	14.3	0.0	-11.4
<i>Bereich Sicherheit</i>									
Feuerwehr	78.9	10.5	10.5	0.0	64.3	21.4	14.3	0.0	-14.7
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	75.0	12.5	12.5	0.0	76.9	7.7	15.4	0.0	1.9
<i>Bereich Regierung und Verwaltung</i>									
Gemeindeexekutive	35.0	30.0	35.0	0.0	21.4	50.0	28.6	0.0	-13.6
Verwaltung: Einwohnerdienste	85.0	10.0	5.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	-6.4
Verwaltung: Personalmanagement	65.0	20.0	15.0	0.0	71.4	14.3	14.3	0.0	6.4
Verwaltung: Finanzen/Rechnungswesen	70.0	25.0	5.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0	8.6
Verwaltung: Informatik	50.0	40.0	10.0	0.0	76.9	0.0	23.1	0.0	26.9

Bemerkung: $N_{2011}=20$; $N_{2005}=14$. Die berechnete Differenz bezieht sich auf die Items „LG in Sicht“, „LG erreicht“ sowie „LG überschritten“. Sortiert nach Bereichen resp. nach der Differenz 2005/2011 innerhalb der Bereiche.

In der nachfolgenden Abbildung 7 wurden die verschiedenen Aufgaben in den Bereichen Soziales und Gesundheit, Bildung, Kultur, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Sicherheit sowie Regierung und Verwaltung zusammengefasst und die Leistungsgrenzen in den Jahren 1998, 2005, 2009 und 2011 eingetragen. Gegenüber dem Jahr 1998 sind die Kapazitätsgrenzen im Jahr 2011 in allen diesen Bereichen deutlich zurückgegangen, gegenüber 2005 und 2009 haben sie lediglich im Bereich der kommunalen Regierung und Verwaltung zugenommen. Gründe für den Rückgang der Leistungsgrenzen in der Mehrheit der betrachteten Bereiche dürften bei der verstärkten Zusammenarbeit unter den Gemeinden, bei der Regionalisierung und Kantonalisierung diverser Aufgaben sowie bei der finanziellen Entlastung der Gemeindehaushalte zu suchen sein. Zunehmende Kapazitätsgrenzen in der Gemeindeexekutive und –verwaltung, welche bei genauerer Betrachtung vor allem auf den Teilbereich der kommunalen Verwaltung zurückzuführen sind (vgl. Tabelle 17), hängen vermutlich mit den Schwierigkeiten bei der Personalsituation sowie mit der zunehmenden Komplexität der Aufgaben zusammen.

Abbildung 7: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen in den Ausserrhoder Gemeinden 1998, 2005, 2009 und 2011. Summe der Ausprägungen „Leistungsgrenze in Sicht“, „Leistungsgrenze erreicht“ und „Leistungsgrenze überschritten“ in Prozent.¹²⁵



Bemerkung: $N_{1998}=17$, $N_{2005}=14$, $N_{2009}=11$ und $N_{2011}=20$.

Wie aus diversen Interviews mit gemeindeexternen Vertretern hervorgeht, wird vorwiegend in den kleineren Gemeinden mangelnde Professionalität und Kompetenz vermutet beispielsweise im Finanzbereich oder bei juristischen Fragen. Hintergrund ist die zunehmende Komplexität der Aufgaben und die höhere Regelungsdichte und damit zusammenhängend die Gefahr, dass eine kleine Gemeindeverwaltung nicht in allen Aufgabenbereichen die notwendigen Kompetenzen aufbauen und die Aufgaben nicht mehr zufriedenstellend wahrnehmen kann, wie dies heute beispielsweise im Fürsorgebereich teilweise bereits der Fall sei. Die kleinen Gemeinden seien dementsprechend vermehrt unter Druck geraten. Wie unter anderem die Gemeinde Wald feststellt, stösst sie „nicht aufgrund von Forderungen der Einwohnerschaft, sondern meist als Folge von kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebungen“ an Grenzen. Als Beispiele hierfür können die Einführung von HRM2 oder das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht genannt werden. Die Gemeinde Stein, welche das Grundbuch durch die Gemeinde Teufen erledigen

¹²⁵ Gemeindeschreiberbefragungen 1998, 2005 und 2009 in den Schweizer Gemeinden sowie Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

lässt, sagt aus, dass dadurch zwar eine Professionalisierung herbeigeführt werden konnte, die Kosten aufgrund der höheren Löhne für die professionellere Arbeit aber auch gestiegen seien. Während auf der einen Seite die Vorteile der kleinen Gebietseinheiten betont werden wie die Nähe zu den Einwohnern, die Identifikation mit der Gemeinde, persönliche Kontakte usw., werden auf der anderen Seite die Grenzen des Milizsystems ersichtlich, gerade bei der zunehmenden Komplexität der Fälle, aber auch – wie Gemeindevertreter selbst einräumen – bei der Absorbierung aufs Tagesgeschäft, womit Zeit für strategische und zukunftsorientierte Überlegungen weitgehend fehlt. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass komplexe Themen von der kantonalen Behörde im Rahmen von Beratungsleistungen oder Workshops miliztauglich an die Gemeinden herangetragen werden. Der Kanton wird demnach künftig vermehrt in der Rolle des Beraters gesehen, welcher den Gemeinden mit Fachwissen und Dienstleistungen Unterstützung bietet.

In den Interviews wurden häufig Leistungsgrenzen im Bereich der Boden- und Baupolitik angesprochen. Der grosse Bestand an Altliegenschaften wird mit dem Bevölkerungsrückgang in Zusammenhang gebracht. Die alte Bausubstanz entspreche nicht mehr den heutigen Wohnvorstellungen, sei teilweise sanierungsbedürftig und nicht vermietbar. Durch eine geeignete Bodenpolitik und Bautätigkeit, z. B. Einzonungen von Bauland und neuen Überbauungen zu bezahlbaren Preisen, sowie durch die Ansiedelung neuer Arbeitsplätze könnte dieser Entwicklung vermutlich etwas Gegensteuer gegeben werden. Obwohl Bauland vorhanden ist, wird dieses teilweise nicht überbaut, sondern von Privaten als Geldanlage genutzt, Prozesse werden durch Einsprachen blockiert oder die Lage ist in einigen Fällen nicht interessant für Investoren. Es besteht zwar die Möglichkeit der Enteignung bei Nichtüberbauung des Landes, diese wird jedoch kaum genutzt. Als Anreiz zum Verkauf von ausgeschiedenem aber nicht überbautem Bauland wird die Neugestaltung der Besteuerung von Bauland vorgeschlagen. Gefordert werden geeignete Rahmenbedingungen mit mehr Spielraum für die Realisierung von Bauvorhaben und der Abbau von bestehenden Hürden, z. B. aus Denkmalschutzgründen, bei der Sanierung oder beim Abbruch von alten Bauten. Auch eine koordinierte Raumplanung wird von Seiten einiger

Parteivertreter vorgeschlagen, ein einheitliches Baugesetz sowie eine Arbeitsteilung bei der Raumplanung. Verschiedene Gemeinden würden als Wohn- oder Industriegemeinden definiert.

Insbesondere von Partei- resp. Fraktionspräsidien wird kritisiert, dass die Entwicklung der Gemeinden in den vergangenen Jahren resp. Jahrzehnten eher bescheiden aufgefallen sei. Dies mag damit zusammenhängen, dass viele Ausserrhoder Gemeinden mit einem Rückgang der Einwohnerzahl zu kämpfen haben. Es wird befürchtet, dass „ohne Bevölkerungswachstum die Gemeinden in Zukunft gewisse Abstriche machen müssen“. Vereinzelt wird die mangelnde Bereitschaft für die Umsetzung neuer Ideen und Reformen angeprangert, wobei dies relativ stark von jeweils amtierenden Gemeindepräsidenten abhängig sei. Für die künftige Entwicklung und Überlebensfähigkeit der Gemeinden sei zudem eine bessere Verkehrsnetzerschliessung zentral, mitunter für die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe. In der Vergangenheit konnten aber auch positive Impulse bei der Entwicklung der Gemeinden beobachtet werden. Als Beispiel dient etwa das Feriendorf Reka in Urnäsch.

Wie in Kapitel 3.3.2 dargestellt, setzen die Ausserrhoder Gemeinden als eines der Mittel, um den Leistungsgrenzen zu begegnen, auf interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Die Zusammenarbeit ist nach Aussagen der Gemeindepräsidien oft organisch gewachsen, vielschichtig und pragmatisch. Nicht immer wird mit derselben Gemeinde zusammengearbeitet: je nach Aufgabenbereich werden unterschiedliche Partnergemeinden ausgewählt, in der Regel basierend auf themen-, sach- und kulturbezogenen sowie finanziellen Entscheidungskriterien. Es kommt vor, dass zu den ursprünglichen IKZ-Partnern eine oder mehrere Gemeinden dazu stossen. I. d. R. entsteht Zusammenarbeit erst, wenn der Druck so gross ist, dass die Gemeinde die Aufgabe nicht mehr alleine erfüllen kann und die Gemeinden deshalb aufeinander angewiesen sind, beispielsweise aufgrund neuer gesetzlicher Vorschriften von Seiten der übergeordneten Staatsebenen.

Vorteile der IKZ sehen die Befragten insbesondere im finanziellen Bereich, so bei der Realisierbarkeit von Projekten aufgrund der Mitfinanzie-

rung durch mehrere Gemeinden, bei der höheren Verfügbarkeit von personellen Ressourcen sowie bei der Chance auf einen höheren Professionalisierungsgrad und auf die Erhaltung der föderalistischen Strukturen. Im Gegensatz zu Fusionen wird das Selbstbestimmungsrecht, aus einer IKZ auszutreten, als Vorteil genannt. Auch die Gemeindegemeinderinnen und Gemeindegemeinder wurden in der Befragung 2011 nach den Auswirkungen der Zusammenarbeit für ihre Gemeinde befragt und nennen als positive Aspekte insbesondere ein ausgebautenes Leistungsangebot, eine gesteigerte Leistungsqualität sowie weniger Bedarf nach Absprachen mit dem Kanton.

Die Befragten sind sich der Grenzen der Kooperation bewusst. Aus Demokratieüberlegungen wird genannt, dass aufgrund der Delegation an den Vorstand die Gefahr von Autonomie- und Demokratieverlusten bestehe. Ausserdem ist von einer Aushöhlung der Gemeinden durch IKZ bis zur lediglichen Verwaltungsfunktion der Gemeinde die Rede. Als weitere Argumente gegen IKZ werden die zunehmende Komplexität der Zusammenarbeitsgebilde, eine mögliche Blockierung von Prozessen aufgrund unterschiedlicher Meinungen beteiligter Gemeinden, allenfalls schwierige personelle Konstellationen sowie Qualitätsschwankungen aufgrund von häufigen personellen Wechseln aufgeführt. Befürchtet wird zudem, dass grössere über kleinere Gemeinden bestimmen – so wird die Stellung der Gemeinde Herisau betont, welches insbesondere aus Sicht der kleineren Gemeinden als relativ gross und dominant wahrgenommen wird und deshalb als Kooperationspartner nicht immer in Frage komme. Vereinzelt wird Kritik geübt am „Gärtchendenken“ einiger an der Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden und an der Konkurrenzhaltung zwischen den Gemeinden: Gemeinden, welche die Aufgabe in der eigenen Gemeinde erledigen möchten, bieten die Leistung günstiger an als sie basierend auf einer Vollkostenrechnung kosten würde, und Gemeinden auf der Suche nach dem günstigsten Angebot lassen die Leistung durch diese Gemeinde erstellen. Einige Kantonsvertreter bemängeln, dass in der interkommunalen Zusammenarbeit teilweise keine klare Zusammenarbeitsrichtung resp. kein klarer Perimeter erkennbar sei. Seitens der Gemeindegemeinder werden als gewichtige negative Auswirkungen der Zusammenarbeit die Koordinationskosten für vermehrte Abspra-

chen mit den beteiligten Gemeinden und die weniger flexible Anpassung an geänderte Verhältnisse genannt.

Die bisherigen Erfahrungen mit IKZ in Ausserrhoden werden von den Gemeindepräsidien fast durchwegs als positiv beurteilt, mit wenigen Ausnahmen, die zum Scheitern der Zusammenarbeit geführt haben (dies war z. B. der Fall im Feuerwehr- und im Abwasserbereich). Alles in allem sind sich die Befragten ziemlich einig, dass die Zeichen für die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton gut stehen, und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit als gross bezeichnet werden könne.

Auch kantonsübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist kein Tabu. Da die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der meisten Akteure relativ „gut funktioniert“, wird eher wenig Handlungsbedarf geortet. Von einzelnen Interviewpartnern wird aber auch gesagt, dass die interkommunale Zusammenarbeit weiterhin zu stärken und fördern sei, beispielsweise mittels Zurverfügungstellung von Musterverträgen, Beratung und aktivem Zugehen auf die Gemeinden bei Kooperationsbedarf. Gewünscht wird ferner eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeitsformen. Potenzial besteht nach Aussage verschiedener Befragter in den Bereichen Abwasser, Oberstufe, Bau, Soziales sowie Grundbuch. In den meisten Gemeinden ist jedoch in nächster Zeit keine weitere Zusammenarbeit geplant.

Die Beziehung und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird aus Sicht der Gemeindepräsidien grösstenteils positiv beurteilt, und der Kanton wird als wichtiger Partner wahrgenommen. Geschätzt werden insbesondere die kurzen Wege und persönlichen Kontakte zum Regierungsrat und zu den Departementen sowie die Unterstützung seitens des Kantons. Negative Kritik an der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird lediglich vereinzelt und fallbezogen geäussert, beispielsweise bei den Fristen für Vernehmlassungen.

Nach den Kernaufgaben ihrer Gemeinde gefragt, nennen die Gemeindepräsidien Aufgaben wie Finanzautonomie, Versorgung (Wasser), Entsorgung, Verwaltungstätigkeit, Schulbereich, Bauverwaltung, Feuerwehr, Zivilschutz, Einwohnerdienst, Zivilstandsamt und Fürsorge. Aus zahlrei-

chen Interviews geht hervor, dass das Subsidiaritätsprinzip als wichtig erachtet wird. Entwicklungen wie Regionalisierung im Bereich der Zivilstandsämter oder Verlagerung von Aufgaben von den Gemeinden zum Kanton beispielsweise beim Kindes- und Erwachsenenschutzrecht oder im Steuerbereich werden durch die Gemeinden als „Wegnehmen“ einer Aufgabe anstatt eine Entlastung wahrgenommen. Es wird befürchtet, dass die Gemeinden im politischen System zunehmend zu formalen Dienstleistungserbringerinnen und Vollzugsstellen werden. Die Gemeinden sind bestrebt, eine möglichst hohe Autonomie zu bewahren und die Aufgaben selbst zu erfüllen. „Derjenige, der die Aufgabe erledigt, wird als Gewinner, derjenige, der sie abgeben muss, als Verlierer wahrgenommen.“

4.1.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Im Folgenden sollen die Leistungskompetenzen der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden mit der Gesamtschweiz verglichen werden. Wie in Ausserrhoden sind in den vergangenen Jahren auch gesamtschweizerisch die Leistungsgrenzen zurückgegangen. Tendenziell lässt sich bei der Betrachtung der Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011 und der gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung feststellen, dass die Ausserrhoder Gemeinden etwas weniger oft an Kapazitätsgrenzen stossen als die durchschnittliche Schweizer Gemeinde. Besser steht Ausserrhoden beispielsweise bei der Betreuung von Betagten, Arbeitslosen und bei der Integration von Ausländern, bei öffentlichen Bauten und dem öffentlichen Verkehr sowie bei der Wirtschaftsförderung da. Aufgabenbereiche, in welchen in Ausserrhoden deutlich häufiger Probleme geortet werden als im Landesvergleich, sind die Betreuung von Asylsuchenden und der Bereich Armut/Fürsorge/Vormundschaft sowie die Gemeindeexekutive und Teilbereiche der Gemeindeverwaltung.

Tabelle 18: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen in den Ausserrhodern und Schweizer Gemeinden.¹²⁶

	Kanton Appenzell Ausserrhodern 2011				Schweiz 2009				Differenz AR 2011/ CH 2009
	Keine LG	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Keine LG	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	
<i>Bereich Soziales und Gesundheit</i>									
Betreuung von Asylsuchenden	31.3	50.0	12.5	6.3	60.4	20.7	13.3	5.5	29.3
Armut/Fürsorge/Vormundschaft	31.6	42.1	21.1	5.3	42.2	35.7	16.3	5.7	10.8
medizinische Versorgung	78.6	14.3	7.1	0.0	65.9	22.1	9.6	2.4	-12.7
Jugendfragen	68.4	26.3	5.3	0.0	53.6	34.2	9.8	2.4	-14.8
Betreuung von Drogenabhängigen	85.7	0.0	14.3	0.0	67.1	16.3	10.1	6.5	-18.6
Betreuung von Arbeitslosen	80.0	20.0	0.0	0.0	60.0	25.6	10.6	3.8	-20.0
Integration von Ausländern	83.3	16.7	0.0	0.0	61.3	25.2	8.9	4.6	-22.0
Betreuung Betagte	88.2	11.8	0.0	0.0	64.7	26.4	6.9	2.0	-23.5
<i>Bereich Bildung</i>									
Schulfragen	72.2	22.2	5.6	0.0	65.4	24.1	9.7	0.8	-6.8
<i>Bereich Kultur</i>									
Kultur	88.9	11.1	0.0	0.0	77.9	15.4	5.7	1.0	-11.0
<i>Bereich Infrastruktur</i>									
Raum- und Zonenplanung	60.0	35.0	5.0	0.0	62.0	26.1	10.3	1.6	2.0
Energieversorgung	72.7	27.3	0.0	0.0	73.2	16.9	7.8	2.2	0.4
Abfall/Entsorgung	80.0	20.0	0.0	0.0	77.6	16.9	5.3	0.2	-2.4
Bewilligung von Baugesuchen	70.0	25.0	5.0	0.0	66.0	22.0	10.5	1.5	-4.0
Abwasser/Kanalisation	80.0	20.0	0.0	0.0	74.8	18.5	5.4	1.3	-5.2
Wasserversorgung	83.3	16.7	0.0	0.0	76.4	17.3	5.5	0.8	-6.9
Landschaft- und Ortsbildschutz	72.2	27.8	0.0	0.0	63.9	25.3	9.6	1.3	-8.4
Umweltschutz	77.8	22.2	0.0	0.0	65.1	25.7	7.5	1.6	-12.6
Sport/Sportfragen	85.0	15.0	0.0	0.0	70.2	19.9	7.6	2.3	-14.8
privater Verkehr	78.9	21.1	0.0	0.0	61.5	28.1	8.3	2.1	-17.4
öffentlicher Verkehr	76.9	23.1	0.0	0.0	58.8	27.5	10.6	3.0	-18.0
öffentliche Bauten	89.5	10.5	0.0	0.0	70.2	21.1	7.7	1.0	-19.3
<i>Bereich Wirtschaftsförderung</i>									
Wirtschaftsförderung	90.0	10.0	0.0	0.0	59.4	28.2	7.8	4.5	-30.5
<i>Bereich Sicherheit</i>									
Feuerwehr	78.9	10.5	10.5	0.0	70.4	21.7	7.1	0.9	-8.7
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	75.0	12.5	12.5	0.0	56.0	26.7	13.1	4.1	-18.9

<i>Bereich Regierung und Verwaltung</i>									
Verwaltung: Einwohnerdienste	85.0	10.0	5.0	0.0	81.7	11.9	6.2	0.2	-3.3
Verwaltung: Finanzen	70.0	25.0	5.0	0.0	76.1	16.4	6.4	1.1	6.1
Verwaltung: Personal	65.0	20.0	15.0	0.0	75.1	16.6	7.3	1.0	10.1
Verwaltung: Informatik	50.0	40.0	10.0	0.0	63.5	24.4	10.8	1.2	13.6
Gemeindeexekutive	35.0	30.0	35.0	0.0	62.6	23.1	12.4	1.9	27.6

Bemerkung: N AR₂₀₁₁=20.; N CH₂₀₀₉=1383. Die berechnete Differenz bezieht sich auf die Items „LG in Sicht“, „LG erreicht“ sowie „LG überschritten“. Sortiert nach Bereichen resp. nach der Differenz AR 2011/CH 2009 innerhalb der Bereiche. Die Abkürzung AR steht für Kanton Appenzell Ausserrhoden, CH steht für die Schweiz.

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden in den Befragungen 2005, 2009 und 2011 nach einer Einschätzung der Autonomie ihrer Gemeinde auf einer Skala von 1 bis 10 (überhaupt keine Autonomie bis sehr grosse Autonomie) gegenüber Bund und Kantonen gefragt. Obwohl die in den Ausserrhoder Gemeinden wahrgenommene Gemeindeautonomie von einem Wert von 6.2 im Jahr 2005 und 6.1 im 2009 auf einen Wert von 5.6 im Jahr 2011 gesunken ist, schätzen sie ihre Autonomie gegenüber den übergeordneten Staatsebenen doch deutlich höher ein als die Gesamtschweiz mit einem Wert von 4.6 im Jahr 2009.

Diese Ergebnisse stimmen mit der Einschätzung der Gemeindepräsidenten und Kantonsvertreter überein, welche die Autonomie im Kanton historisch bedingt als relativ hoch und die Stellung der Gemeinden als stark empfinden. Die Gemeinden werden angehört, können mitdiskutieren und wollen sich nichts aufoktroieren lassen.

Tabelle 19: Wahrgenommene Autonomie der Gemeinde gegenüber Bund und Kanton.¹²⁷

	Kanton Appenzell Ausserrhodens						Schweiz	
	2011		2009		2005		2009	
	MW	N	MW	N	MW	N	MW	N
Mittelwert auf Skala von 1 bis 10*	5.6	20	6.1	11	6.2	14	4.6	1365
Veränderung Gemeindeautonomie**	in %	N	in %	N	in %	N	in %	N
zugenommen	0.0	0	10.0	1	10.0	1	6.2	84
gleich geblieben	30.0	6	30.0	3	30.0	3	24.9	338
abgenommen	70.0	14	60.0	6	60.0	6	68.9	934

Bemerkung: *1=überhaupt keine Autonomie; 10=sehr grosse Autonomie. MW steht für Mittelwert; **Die Veränderung der Gemeindeautonomie bezieht sich auf die vorangehenden 10 Jahre. Sortiert nach den Angaben im Kanton Appenzell Ausserrhodens 2011 in Prozent.

4.2 Finanzielle Situation

4.2.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertreenden

Zur heutigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs herrschen in den Gemeinden unterschiedliche Meinungen. Viele Gemeindevertreter sind der Ansicht, dass der Finanzausgleich ein sinnvolles Instrument sei, um Ungleichheiten auszugleichen. Der heutige Mechanismus „funktioniere gut“ und zeige „rasch Wirkung“, da er auf der Steuerkraft der vorangehenden 3 Jahre basiere, und die Solidarität unter den Gemeinden in Bezug auf den Finanzausgleich relativ hoch sei. Einige kritisieren, dass der Finanzausgleich zur Erhaltung der heutigen Gemeindestruktur beitrage und dass einige Gemeinden ohne die Gelder aus dem Finanzausgleich ihre Aufgaben nicht wie bisher erledigen könnten. Der Finanzausgleich stelle eine Gefahr der zu grossen Abhängigkeit für Gemeinden dar, die hohe Summen aus dem Finanzausgleich erhalten. Einige Interviewpartner bezeichnen den Finanzausgleich dementsprechend als „dysfunktional“. Die Mechanismen des Finanzausgleichs seien deshalb zu überdenken. Kritikpunkte betreffen gewisse Fehlanreize, da sich bei der Generierung von mehr Steuerkraft in einer Gemeinde deren Bezugsbetrag aus dem Finanzausgleich verringert und Anstrengungen in der Gemeindeentwick-

¹²⁷ Vgl. Gemeindeschreiberbefragungen 2005 und 2009 in den Schweizer Gemeinden sowie Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhodens 2011

lung deshalb teilweise nicht honoriert werden. Als mögliche Änderung wird die Einführung eines Mindeststeuersatzes für die Bezügergemeinden vorgeschlagen, da die aktuelle Situation, dass Gemeinden trotz Bezügen aus dem Finanzausgleich ihre Steuern senken können, aus Fairnessgründen nicht tragbar sei. Diese Kritik stösst aber nicht nur auf Verständnis, da die Steuerkraft selbst bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen mitberücksichtigt ist, und ein Eingriff in die Steuerfrage hinsichtlich der Gemeindeautonomie heikel wäre. Ein anderer Verteilschlüssel wäre diskutabel, welcher verstärkt am Steuerfuss einer Gemeinde ausgerichtet wäre. Des Weiteren werden Änderungen in Bezug auf die verschiedenen im Finanzausgleich enthaltenden Elemente vorgeschlagen: als einfache Variante sei ein Finanzausgleich zu prüfen, welcher nur den Disparitätenabbau beinhaltet. Ein hierzu gegenläufiger Vorschlag beinhaltet die Ergänzung um ein topografisches Ausgleichselement, da die topografischen Voraussetzungen ausschlaggebend seien für die Höhe der Kosten z. B. im Versorgungs- und Entsorgungsbereich.

Einfluss auf die Steuererträge einer Gemeinde haben nach Aussage der Gemeindepräsidien Faktoren wie Bevölkerungsentwicklung, Einkommensstruktur in der Bevölkerung (ihrerseits zusammenhängend mit der Ausgestaltung der Wohnungssegmente und Vorhandensein von Bauland) sowie die Ansiedelung von juristischen Personen. Einige dieser Faktoren sind von der Gemeinde selbst nur beschränkt beeinflussbar. Durch den Anstoss von Wohnbauprojekten erhofft man sich zunehmende oder zumindest nicht rückläufige Steuererträge.

Die Höhe der Verwaltungskosten pro Einwohner ist gemäss Aussage in den Interviews einerseits vom Grad der Professionalität, andererseits von der Gemeindegrösse abhängig. Einige Gemeinden führen verhältnismässig hohe Verwaltungskosten auf die Professionalität und den Einsatz von Experten mit höheren Löhnen zurück, womit möglicherweise aber auch die Qualität der Verwaltungsarbeit erhöht werden kann. Kleinere Gemeinden mit hohen Pro-Kopf-Verwaltungskosten begründen diese damit, dass das Grundangebot der Verwaltung unabhängig von der Gemeindegrösse trotzdem erbracht werden müsse.

Bei der Betrachtung der Finanzlage und insbesondere der Verschuldungslage einer Gemeinde sind im Gegenzug dazu auch die getätigten

Investitionen zu erwähnen. In den vergangenen Jahren wurden in den Ausserrhoder Gemeinden Investitionen getätigt, z. B. für einen Sportplatz, ein Gemeindehaus, den Dorfplatz, eine Kirche, Strassen, ein Alters- und Pflegeheim usw. In nächster Zukunft anstehende Investitionen betreffen nach Aussage der Gemeindepräsidenten Wohnüberbauungen, Strassensanierungen, Solarprojekte, touristische Infrastruktur und die Neugestaltung eines Dorfplatzes. Als konkretes Beispiel kann das Neubauprojekt der beiden Kliniken Berit-Klinik und Augenklinik Bellavista genannt werden, für die in der Gemeinde Speicher vor kurzem Planungsarbeiten aufgenommen wurden und von welchem Entwicklungsimpulse für die Gemeinde erwartet werden dürfen.

Tendenziell rechnen die Gemeindepräsidenten künftig mit einem höheren finanziellen Druck. Beispielsweise sehen Gemeinden in der Pflegefinanzierung oder im E-Government-Bereich zusätzliche Kosten auf sich zukommen, während auf der Einnahmenseite geringere Ausschüttungsbeträge der Schweizerischen Nationalbank zu erwarten sind. Von der Entwicklung der globalen Wirtschaft und Wechselkursschwankungen sind insbesondere die Haushalte von Gemeinden mit exportabhängigen Firmen betroffen, so beispielsweise in der Gemeinde Waldstatt. In den stärker verschuldeten Gemeinden wird der Schuldenabbau als eine grosse Herausforderung angesehen. Es gibt Ausserrhoder Gemeinden, in welchen anzahlmässig wenige aber sehr gute Steuerzahler ein Klumpenrisiko darstellen – falls diese Personen wegfallen würden, müsste die Gemeinde mit entsprechenden Ertragseinbussen klarkommen. Eine Herausforderung stellt auch die wiederkehrende Frage nach der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden dar.

4.2.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Im Folgenden erfolgt ein Vergleich ausgewählter Finanzdaten zwischen Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden und der Gesamtschweiz anhand der Daten aus der Gemeindeschreiberbefragung. Hierzu werden für die Ausserrhoder Gemeinden wie auch für die Gesamtschweiz die Daten aus dem Jahr 2009 verwendet, da bei den Finanzwerten die Betrachtungsperiode aufgrund des Einflusses der allgemeinen wirtschaftlichen Lage für einen validen Vergleich idealerweise

dieselbe sein sollte. Der Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer hat zwischen 2005 und 2009 sowohl im Kanton Appenzell Ausserrhoden als auch in der gesamten Schweiz in den meisten Gemeinden zugenommen (70% resp. 68%). Während der Steuerfuss in der Betrachtungsperiode zwischen 2005 und 2009 in der Mehrheit der Ausserrhoder Gemeinden gesenkt werden konnte, beträgt dieser Anteil schweizweit nur 46 Prozent. Auch bei der Entwicklung der Nettoverschuldung stehen die Ausserrhoder Gemeinden im schweizerischen Vergleich gut da: 78 Prozent der Ausserrhoder Gemeinden gegenüber 53 Prozent der Schweizer Gemeinden konnten die Nettoverschuldung zwischen 2005 und 2009 reduzieren (vgl. Tabelle 20).

Tabelle 20: Veränderungen von Finanzkennzahlen zwischen 2005 und 2009 – Vergleich zwischen den Ausserrhoder und den Schweizer Gemeinden.¹²⁸

	Kanton AR		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	Gemeinde in %	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in %
Ertrag aus Einkommens- und Vermögenssteuer				
zugenommen	7	70.0	934	68.3
gleich geblieben	2	20.0	219	16.0
abgenommen	1	10.0	215	15.7
Steuerfuss				
gestiegen	0	0.0	193	13.7
gleich geblieben	3	27.3	564	40.1
gesunken	8	72.7	651	46.2
Nettoverschuldung				
zugenommen	2	22.2	365	26.7
gleich geblieben	0	0.0	276	20.2
abgenommen	7	77.8	724	53.0

Bemerkung: Sortiert nach Art der Veränderung.

4.3 Institutionelle Ordnung

4.3.1 Einschätzung durch die Gemeinde- und Kantonsvertre- tenden

4.3.1.1 Kommunale Exekutive

Die Ausserrhoder Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden in der Befragung 2011 nach den Schwierigkeiten bei der Suche nach genügend qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten für vakante Ämter in der kommunalen Exekutive gefragt. Acht Gemeinden resp. 40 Prozent gaben an, dass sich die Besetzung der vakanten Ämter in der Exekutive schwierig oder sehr schwierig gestaltet. Elf Gemeinden (55%) erachteten die Situation als weder leicht noch schwierig, und nur eine Gemeinde schätzt die Kandidatensuche für den Gemeinderat als leicht ein. Bei der Besetzung der Stellen der Gemeindeschreibenden sieht die Situation aus deren Sicht noch prekärer aus: elf Gemeinden (resp. 55%) erachteten die Situation hier als schwierig oder sehr schwierig. Beispielhaft kann die Situation in der Gemeinde Reute dargestellt werden, in welcher auch nach mehreren Anläufen mangels geeigneter Bewerbungen grosse Schwierigkeiten bestanden, die Gemeindeschreiberstelle dauerhaft zu besetzen, und sich stattdessen ein bereits pensionierter Gemeindeschreiber ad interim zur Verfügung stellte. Ein anderes Extrembeispiel findet sich in der Gemeinde Hundwil, in welcher derselbe Gemeindeschreiber seit 36 Jahren tätig ist. Gerade beim Amt des Gemeindeschreibers kann eine gewisse Konstanz von grossem Vorteil sein, da es sich um eine Stelle handelt, welche ein grosses Aufgabenspektrum umfasst und viel Wissen über die Gemeinde erfordert. Etwas entspannter kann die Besetzung von vakanten Stellen in der Kernverwaltung und in den Kommissionen angegangen werden: hier wird die Suche nach geeigneten Kandidaten von der Mehrheit der Gemeinden als weder schwierig noch einfach bezeichnet.

Tabelle 21: Schwierigkeiten, vakante Ämter zu besetzen nach Aussage der Ausserrhoder Gemein-
deschreibenden 2011.¹²⁹

Rekrutierung der Kandidierenden	sehr leicht	leicht	weder noch	schwierig	sehr schwierig
Gemeindeschreiberei	0.0	16.7	27.8	38.9	16.7
Gemeindeexekutive	0.0	5.0	55.0	25.0	15.0
Kernverwaltung	0.0	15.0	55.0	30.0	0.0
Kommissionen	0.0	30.0	55.0	15.0	0.0

Bemerkung: N=20; Angaben in Prozent. Sortiert nach der Summe der Ausprägungen „schwierig“
und „sehr schwierig“ 2011.

Diese Meinungen decken sich weitgehend mit den in den Interviews erhobenen Daten. Die Neubesetzung des Amtes des Gemeindeschreibers kann sich als schwierig erweisen, da dieses Amt ein sehr breites Spektrum an Fachwissen und idealerweise auch spezifische Kenntnisse der Gemeinde erfordert. In einigen Ausserrhoder Gemeinden wird der Gemeindeschreiber vom Volk gewählt, was auch als Hindernis für vermehrte Bewerbungen von Fachpersonen angesehen wird, da diese sich dem Wahlprozedere nicht aussetzen möchten. Nebst der Besetzung der kommunalen Ämter wird von mehreren Gemeinden betont, dass auch die lokalen Vereine zunehmend Probleme haben, engagierte Leute zu finden.

Als Gründe für die Schwierigkeiten bei der Besetzung vakanter Exekutivämter in den Gemeinden werden diverse gesellschaftliche und finanzielle Faktoren genannt. So wird die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung erwähnt, welche mit einer Änderung des Freizeitverhaltens und einer geringeren Verbundenheit mit der eigenen Gemeinde einhergeht, aber auch mit einem sinkenden Ansehen und Prestige für kommunale Ämter. Die Entschädigung der Exekutivämter wird eher als gering eingestuft. Verschiedentlich wird erwähnt, dass die Situation am Arbeitsplatz die Beschäftigung in einem Exekutivamt nicht erlaubt, da eine Reduktion des Beschäftigungsgrads von Seiten des Arbeitgebers nicht ermöglicht wird. Es wird auch vermutet, dass der Wille zur Kandidatur mitunter von der Kultur und vom persönlichen Umgang im Gremium abhängt.

¹²⁹

In einigen Ausserrhoder Gemeinden gibt resp. gab es denn auch vorübergehende Vakanzen im Gemeinderat. In der Ausserrhoder Gemeinde Walzenhausen musste auf Juni 2011 der gesamte Gemeinderat neu gewählt werden, da sämtliche ehemaligen Gemeinderatsmitglieder unter anderem aufgrund persönlicher Differenzen entweder vorzeitig zurücktraten oder sich nicht mehr zur Wiederwahl stellten. Zuvor musste der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden vorübergehend eine Bestimmung der Gemeindeordnung ausser Kraft setzen, damit der Gemeinderat von Walzenhausen nach dem Rücktritt mehrerer Gemeinderatsmitglieder wieder beschlussfähig wurde. Die Kantonsregierung bestimmte in einer Übergangsregelung, dass es mindestens zwei Gemeinderatsmitglieder für einen gültigen Beschluss benötigte.¹³⁰

In mehreren Gemeinden waren zur Zeit der Interviews nicht alle Sitze im Gemeinderat besetzt. Die Aufgaben der vakanten Ressorts werden während der Übergangszeit entweder auf die übrigen Gemeinderatsmitglieder verteilt oder – wie auch von einer Gemeinde genannt wurde – vom Gemeindepräsidium übernommen. Es kommt auch vor, dass Ehemalige einspringen oder dass nicht aktiv nach einer neuen Person gesucht wird, sondern freie Sitze erst bei den Erneuerungswahlen wieder besetzt werden. Letzteres ist beispielsweise in der Gemeinde Wald der Fall, welche zurzeit einen vakanten Sitz aufweist und die Aufgaben auf die sechs verbleibenden Gemeinderatsmitglieder aufteilt. Kampfwahlen sind in den vergangenen Jahren tendenziell seltener geworden, und es wird vermutet, dass sich einige potenzielle Kandidaten dieser Prozedur gar nicht stellen möchten. Gemäss Aussagen von Befragten kann sich der Mangel an Auswahl in Einzelfällen negativ auf die Kompetenzen, die Qualität der Arbeitsleistungen oder die Arbeitshaltung der für den Gemeinderat gefundenen Personen auswirken.

In den Interviews werden einige Ideen zur Attraktivitätssteigerung der kommunalen Exekutivämter eingebracht, wovon die Mehrheit gemeindeinterne Massnahmen betrifft. Mit einer Reduktion der Anzahl Gemeinderatssitze müssten weniger Personen für die Exekutive gefunden werden, aufgrund der höheren Arbeitslast pro Person bei weniger Mitgliedern

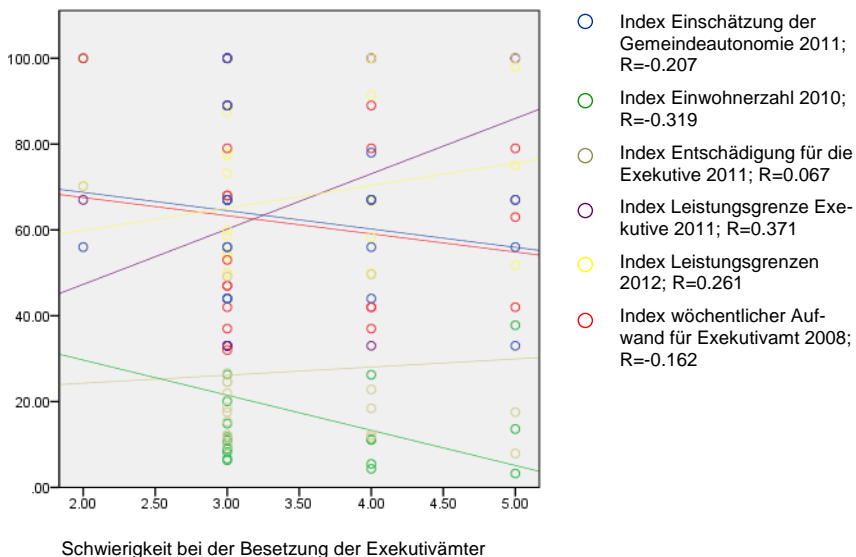
130

Kanton Appenzell Ausserrhoden 2010c

würde sich die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten aber nicht zwingend einfacher gestalten. Weitere Vorschläge zielen auf die Arbeitsorganisation ab, wie ausgewogenere Aufteilung der Ressorts, Erhöhung der Anstellungsflexibilität beim Arbeitgeber, Entlastung der Gemeinderäte von administrativen Aufgaben, Übernahme des Wunschressorts durch das neue Gemeinderatsmitglied, Bewertung der Ämter mit einem Pensum und einem definierten Anteil an Freiwilligkeit sowie Durchführung von Anlässen zu miliztauglichen Zeiten. Auch Weiterbildungsangebote oder eine Erhöhung der Entschädigung für die Exekutivarbeit könnten motivationsfördernde Instrumente sein, letzteres ist jedoch nicht unumstritten.

Im Folgenden soll im Rahmen einer Zusammenhangsanalyse der Frage nachgegangen werden, welches in der Tendenz mögliche Gründe für die Schwierigkeiten bei der Besetzung der Exekutiven der Ausserrhoder Gemeinden sein könnten. Eher wenig Einfluss hat die Höhe der Entschädigung für die Exekutivtätigkeit in der Gemeinde, der wöchentliche Aufwand für die Exekutivtätigkeit sowie die wahrgenommene Autonomie der Gemeinde. Die Trendlinie für die Einwohnerzahl zeigt, dass die Besetzung der kommunalen Exekutivämter in kleineren Gemeinden tendenziell schwieriger ist. Am auffälligsten ist der Zusammenhang zur Leistungsgrenze im Bereich der Exekutive: je stärker die Gemeinde bei der Exekutive an Grenzen stösst, desto schwieriger wird es auch, Mitglieder für die Exekutive zu finden. Ähnliches trifft auf die gesamte Aufgabenerfüllung in der Gemeinde zu: je stärker die Gemeinden in diversen Aufgabenbereichen an Leistungsgrenzen stossen, desto schwieriger gestaltet sich tendenziell die Suche nach Gemeinderatsmitgliedern für vakante Sitze. Auch das Umgekehrte kann zutreffen: bei Schwierigkeiten mit der Besetzung des Gemeinderats kommt die Gemeinde eher an Kapazitätsgrenzen. Abbildung 8 fasst die Ergebnisse zusammen.

Abbildung 8: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Schwierigkeit bei der Besetzung der Exekutivämter im Verhältnis zur Einschätzung der Autonomie der Gemeinde, Einwohnerzahl, Entschädigung für das Exekutivamt, Leistungsgrenze im Bereich der Exekutive, zu den Leistungsgrenzen und zum wöchentlichen Aufwand für das Exekutivamt (indexiert). Vergleich der Ausserrhoder Gemeinden.



Bemerkung: N=20.

Eine Einschätzung des zeitlichen Aufwandes der Gemeinderäte für das Exekutivamt kann die nachfolgende Tabelle 22 geben. Die zugrunde liegenden Daten stammen aus der Befragung der Exekutivmitglieder der Gemeinden, welche im Jahr 2008 durchgeführt wurde. Die hier aufgeführten Resultate sind eher als Tendenzen zu verstehen, da sich die Beteiligung an der Befragung zwischen zwei und acht teilnehmenden Personen pro Gemeinde erstreckte. Während einzelne Ausserrhoder Gemeindeexekutiven alle 2 Wochen eine Gemeinderatssitzung durchführen, finden diese in den meisten Exekutiven seltener als alle 2 Wochen statt. Die Dauer der ordentlichen Sitzung reicht zwischen 2.5 Stunden in den Gemeinden Bühler und Trogen und fünf Stunden in der Gemeinde Speicher. Aussagekräftiger ist jedoch der wöchentliche Aufwand der Gemeinderäte für ihre Tätigkeiten in der Gemeindeexekutive: am höchsten ist dieser gemäss Selbstangabe in der grössten Gemeinde Herisau mit 19 Stunden pro Woche, am tiefsten in der Gemeinde Urnäsch mit 6

Stunden pro Woche, wobei zu erwähnen ist, dass es sich bei Urnäsch um eine der Gemeinden mit der höchsten Anzahl Gemeinderäte handelt, d. h. es kann vermutet werden, dass sich die Exekutivarbeit stärker auf die Personen verteilt und der Aufwand des Einzelnen somit geringer ausfällt. Über alle Ausserrhoder Gemeinden betrachtet wendet ein Gemeinderat durchschnittlich 12 Stunden pro Woche für die Tätigkeit in der Exekutive auf. Nicht eingerechnet sind hier geleistete Stunden für parteibezogene Aktivitäten oder Aktivitäten in lokalen Vereinen und Verbänden.

Tabelle 22: Zeitlicher Aufwand der Exekutive gemäss der Aussage der Ausserrhoder Gemeinderäte.¹³¹

	Dauer ordentliche Sitzungen (in Minuten)			Rhythmus Gemeinderatssitzung	Wöchentlicher Aufwand für die Exekutivtätigkeit (in Stunden)		
	MW	Rang	N		MW	Rang	N
Herisau	172	15	5	alle 2 Wochen	19	1	5
Bühler	150	19	3	seltener als alle 2 Wochen	17	2	4
Waldstatt	226	6	5	seltener als alle 2 Wochen	17	2	5
Rehetobel	273	2	3	seltener als alle 2 Wochen	17	2	4
Trogen	150	19	6	seltener als alle 2 Wochen	15	5	6
Teufen	200	7	7	alle 2 Wochen	15	5	7
Schwellbrunn	188	9	6	seltener als alle 2 Wochen	15	5	6
Grub	270	3	3	seltener als alle 2 Wochen	13	8	4
Speicher	300	1	7	seltener als alle 2 Wochen	13	8	8
Walzenhausen	238	5	4	seltener als alle 2 Wochen	12	10	4
Wolfhalden	175	13	8	seltener als alle 2 Wochen	10	11	8
Stein	158	18	8	seltener als alle 2 Wochen	9	12	8
Lutzenberg	240	4	2	seltener als alle 2 Wochen	9	12	2
Reute	188	10	5	seltener als alle 2 Wochen	8	14	5
Wald	192	8	6	seltener als alle 2 Wochen	8	14	6
Schönengrund	173	14	4	seltener als alle 2 Wochen	8	14	4
Gais	165	16	2	seltener als alle 2 Wochen	8	14	2
Hundwil	160	17	3	seltener als alle 2 Wochen	7	18	3
Heiden	180	12	3	alle 2 Wochen	7	18	3
Urnäsch	183	11	7	seltener als alle 2 Wochen	6	20	7

Bemerkung: MW: Mittelwert. Sortiert nach dem Mittelwert des wöchentlichen Aufwandes für die Exekutivtätigkeit 2008.

Verschiedene Ausserrhoder Gemeinden haben in den vergangenen 10 Jahren im Bereich der Exekutive Reformen durchgeführt, wie die Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragung verdeutlichen. So haben acht

¹³¹ Vgl. Exekutivbefragung 2008

Ausserrhoher Gemeinden ihre Gemeindeexekutive verkleinert. Eine Gemeinde plant eine solche Verkleinerung und zwei Gemeinden haben ohne Erfolg den Versuch unternommen, die Anzahl der Gemeinderatssitze zu reduzieren. Die Reduktion erfolgte in der Regel von 9 auf 7 oder von 7 auf 5 Sitze. In der Gemeinde Teufen wurde die Anzahl der Gemeinderatssitze seit 2002 gar von 15 auf 9 reduziert, da die Exekutive mit 15 Mitgliedern „zu gross war, um effizient arbeiten zu können“. Als Vorteil des grösseren Gremiums wurde jedoch empfunden, dass viele Gruppierungen vertreten waren. Mit der Verkleinerung der Gemeindeexekutive erhofft man sich eine Entschärfung der Rekrutierungsproblematik und eine einfachere Führung im Gremium. Die Kehrseite ist die höhere Arbeitsbelastung der verbleibenden Gemeinderäte. Lediglich eine Gemeinde hat die Gemeindeexekutive vergrössert. 15 Gemeinden haben zwischen 2001 und 2011 die Entschädigung für das Exekutivamt erhöht, vier weitere Gemeinden planen dies zu tun. In vier Gemeinden wurden der Exekutive mehr Kompetenzen übertragen, und in sieben Gemeinden wurden die Kompetenzen der Kommissionen und Spezialbehörden ausgebaut. I. d. R. handelt es sich hierbei um eine Ausweitung des Verantwortungsbereichs oder um eine Erhöhung der Ausgabenlimite.¹³² Je sechs Gemeinden haben Kommissionen zusammengelegt oder aufgelöst resp. zusätzliche Kommissionen geschaffen. Zur Aufhebung von mehreren Kommissionen, so der Friedhofkommission oder der Viehseuchenkommission, kam es in der Gemeinde Grub im Rahmen eines grösseren Reorganisationsprojekts. Mit der Einbürgerungskommission hat beispielsweise die Gemeinde Wolfhalden eine neue Kommission eingeführt.

Reorganisationsmassnahmen wurden auch in verschiedenen Ausserrhoher Gemeindeverwaltungen durchgeführt. So haben sieben Gemeinden in den vergangenen Jahren die Verwaltung ausgebaut. Die Gemeinde Rehetobel beispielsweise hat die Bauverwaltung und die sozialen Dienste aufgestockt. Die Unterstützung durch administratives Personal oder Fachkräfte kann zu einer Entlastung der in Ausserrhothen oft auch operativ tätigen Exekutivmitglieder führen.

¹³² Vgl. Interviewdaten

4.3.1.2 Wahlsystem

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden bilden die Gemeinden die Wahlkreise für den Kantonsrat. Mit der Ausnahme von Herisau, wo nach dem Proporzprinzip gewählt wird, kennen sämtliche Ausserrhoder Gemeinden das Wahlsystem nach Majorz. In der Vergangenheit wurden mehrere erfolglose Versuche unternommen, das Proporzwahlsystem einzuführen. Zuletzt wurde im Jahr 2008 die Initiative „Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat“ sowohl vom Kantonsrat als auch von den Stimmberechtigten abgelehnt. Mit 10 von 65 Kantonsratsmitgliedern, welche daneben ebenfalls ein Gemeindepräsidium innehaben, kann die Vertretung der Gemeinden im Kantonsparlament als relativ stark bezeichnet werden, was (wie aus den Interviews hervorgeht) teilweise zu Blockaden im politischen Prozess führen kann. Einige Interviewpartner sind daher der Meinung, dass die Revision des Wahlsystems auf Proporz weiterhin angestrebt werden sollte.

Auf die demokratische Legitimation und den Willensbildungsprozess sollte nach Ansicht verschiedener Interviewpartner innerhalb der Gemeinden vermehrt geachtet werden. Ein Aspekt wird bei den Wahlen zur Gemeindeexekutive kritisiert: Kommt es im ersten Wahlgang z. B. mangels Kandidaten nicht zur Wahl eines neuen Exekutivmitglieds, können sich Personen zwischen dem Wahltag und dem Mittwoch danach melden und sind dann in stiller Wahl gewählt.

Vor dem Hintergrund der tiefen Besucherzahlen an Gemeindeversammlungen werden Gemeindeparlamente anstelle von Gemeindeversammlungen vorgeschlagen.¹³³ Gemeindeversammlungen gibt es jedoch gemäss Gemeindeordnungen nur in den beiden Ausserrhoder Gemeinden Schwellbrunn und Urnäsch.

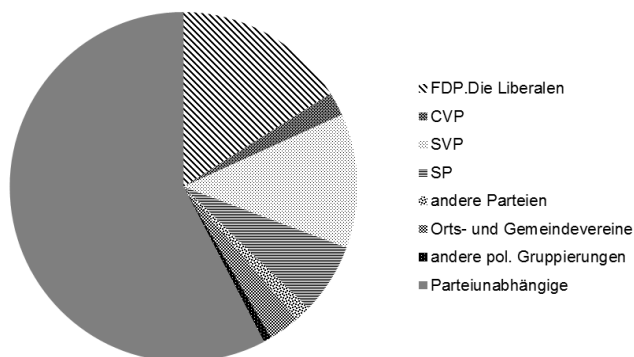
Im Vergleich zu anderen Schweizer Kantonen fällt bei der Betrachtung der parteimässigen Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven die auffällig starke Vertretung der Parteiunabhängigen auf. Bei den Wahlen in die kommunalen Exekutiven handelt es sich demnach nicht in erster Linie um Parteiwahlen, sondern um Personenwahlen.¹³⁴ In den Gemein-

¹³³ Vgl. auch Appenzeller Zeitung 2011

¹³⁴ Vgl. Interviewdaten

deexekutiven stellen die Parteiunabhängigen fast drei von fünf Mitgliedern (58%). Deren politisches Spektrum reicht von links bis rechts relativ weit. Stärkste Partei in den kommunalen Exekutiven ist die FDP.Die Liberalen mit 16 Prozent, gefolgt von der SVP mit 12 Prozent der Sitze. Sämtliche weiteren politischen Parteien oder Gruppierungen verfügen über einen Anteil von weniger als 10 Prozent (vgl. Abbildung 9).¹³⁵

Abbildung 9: Parteizugehörigkeit in der Exekutive der Ausserrhoder Gemeinden.¹³⁶



Bemerkung: N=19.

Die parteimässige Zusammensetzung der kommunalen Exekutive variiert stark von Gemeinde zu Gemeinde: so finden sich in den Exekutiven der Gemeinden Lutzenberg, Reute und Wald ausschliesslich Parteiunabhängige, während in den kommunalen Exekutiven von Gais und Herisau keine Parteiunabhängigen vertreten sind. Die zweitgrösste politische Gruppierung, die FDP.Die Liberalen, ist am stärksten in den Gemeinden Gais, Herisau, Speicher und Stein mit je mindestens 3 Vertretern im Gemeinderat.

Spannend gestalten sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden, was deren Abstimmungsverhalten angeht, wie anhand des Beispiels der Ergebnisse der Abstimmung von 28. November 2010 zur Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ verdeutlicht werden soll: in

¹³⁵ Ohne Angaben der Gemeinde Schönengrund

¹³⁶ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

den Gemeinden des ehemaligen Bezirks Mittelland Trogen, Speicher und Teufen zeigt sich ein eher progressives Abstimmungsverhalten, während in den Gemeinden des ehemaligen Bezirks Hinterland, so in Hundwil, Schönggrund, Schwellbrunn und Urnäsch, eher eine konservative Haltung eingenommen wird.¹³⁷ Diese Ergebnisse decken sich mit den Einschätzungen zur politischen Offenheit in den Interviews.

4.3.1.3 Gemeindezusammenschlüsse

Zentral bei der Diskussion über Gemeindefusionen sind allfällige Gemeindefusionen. Viele der befragten Gemeindepräsidenten sind Fusionen gegenüber eher negativ eingestellt, nur einige wenige sehen in Gemeindefusionen einen möglichen Weg, um die Aufgabenerfüllung in den Gemeinden zu verbessern.

Die Gründe, welche in Ausserhoden für Fusionen sprechen, sind nach Ansicht der Interviewpartner vor allem finanzieller Natur. Befürworter finden sich vorwiegend bei den Interviewten ausserhalb der Gemeinden. Eine grössere Einheit könne professioneller arbeiten, mehr Fachkompetenz binden, und bestehende „Verfilzungen“ reduzieren. Bei Abwesenheiten wären in einer grösseren Gemeinde die Stellvertretungen eher gewährleistet. Die Synergienutzung in der kommunalen Verwaltung, mehr Dienstleistungs- und Freizeitangebote, zusätzliche Ressourcen für die Entschädigung der Gemeinderäte und die Möglichkeit zur Einführung eines Gemeindeparlaments seien weitere Vorteile. Ortszentren würden nicht verloren gehen.

Die Gründe, welche gegen Fusionen sprechen, sind nach Ansicht der Gemeindepräsidenten primär Ängste, wie der befürchtete Verlust an Gemeindeautonomie, Fremdbestimmung, ein Verlust an Bürgernähe, eine geringere Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner mit der Gemeinde sowie ein Verlust des Gemeindecharakters sind weitere Ängste. Die Gemeindeschreibenden und die Gemeindeverwaltung befürchten schliesslich Arbeitsplatzverluste.

Mehrere Interviewte in den Gemeinden gehen davon aus, dass die Kosten in die Höhe gingen und der Steuerfuss eventuell nach oben ange-

passt werden müsste. Eine höhere Flexibilität sowie kürzere und schnellere Wege würden für kleinere Einheiten sprechen.

Für Fusionen müssten verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Darunter fallen nach Aussage der Befragten folgende: Da Emotionen in Fusionsdiskussionen eine grosse Rolle spielen, wäre der Einbezug von weichen Faktoren – z. B. eine gute Beziehung unter den Fusionsgemeinden – unabdingbar. Für sämtliche beteiligten Gemeinden müsste ein Mehrwert aus der Fusion hervorgehen, und die Alt-Gemeinden bedürften einer garantierten Vertretung in der neuen Gemeinde. Mehrfach wird vorgeschlagen, ein Bürgerbüro einzurichten mit dem Ziel, dass die Bevölkerung in der Alt-Gemeinde einen Ansprechpartner hat im Rahmen eines Frontoffices, während die Backoffice-Arbeiten an einem anderen Ort erledigt werden könnten.

Fusionen im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden als Generationenarbeit bezeichnet. Denkbare Auslöser von Gemeindefusionen im Kanton Appenzell Ausserrhoden wären gemäss Aussage diverser Gemeindepräsidenten eine prekäre Finanzlage, mangelnde Erfüllung der kommunalen Aufgaben, die Situation, dass man keine Mitglieder für die Gemeindeexekutive mehr findet oder wenn der Selbstbestimmungsgrad der Gemeinde verschwindend klein würde.

Nach potenziellen Fusionsperimetern gefragt wird insbesondere von Parteivertretern des Öfteren ein 3- oder 4-Gemeinde-Modell vorgeschlagen, d. h. entweder die ehemaligen Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland als Fusionsperimeter oder dieselben Einheiten, jedoch mit dem Unterschied, dass Herisau statt Teil des Mittellands eine separate Gemeinde wäre. Damit verbunden ist der Gedanke, dass der Zusammenschluss zweier Gemeinden i. d. R. immer noch zu relativ kleinen Einheiten führen würde. Als Extremvariante wird auch ein Kanton mit nur einer Gemeinde vorgeschlagen. Allfällige kantonsübergreifende Zusammenschlüsse sind indes umstritten. Die Gemeindepräsidenten nennen als potenzielle Fusionspartner ihrer Gemeinde meistens eine oder mehrere Nachbargemeinden. Es muss jedoch betont werden, dass zahlreiche Gemeindevertreter der Ansicht sind, dass der Status quo einer Gemeindestruktur mit 20 Einheiten keiner Veränderung bedürfe.

Die Interviewpartner wurden zur gewünschten Rolle des Kantons bei Gemeindereformen befragt. Insbesondere die Gemeinden wünschen bei Fusionen mehrheitlich eine eher beratende und passive Rolle des Kantons ohne finanzielles Anreizsystem. Bei Anfragen seitens der Gemeinden ist eine Beratungsfunktion des Kantons erwünscht, z. B. im juristischen Bereich oder bei Sachfragen. Die Fusionen müssten aber „von unten“ wachsen – d. h. von der Bevölkerung oder von den Gemeinden her.

Verschiedene Interviewte insbesondere ausserhalb der Gemeinden sagen, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden ohne finanzielle Anreize seitens des Kantons keine Veränderungen in der Gemeindefusionen zustande kommen würden und befürworten deshalb die Ausarbeitung eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindefusionen. Es wird zudem vorgeschlagen, die Gemeinden nicht mehr namentlich in der Verfassung zu nennen, damit fusionswillige Gemeinden nicht durch die Hürde einer Verfassungsänderung an einem möglichen Zusammenschluss gehindert würden.

4.3.1.4 Auslagerungen und PPP

Neuere Organisationsformen der Aufgabenerfüllung wie Auslagerungen oder Public Private Partnership sind in den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden bislang wenig verbreitet. Es gibt lediglich vereinzelte Beispiele, in welchen nach dem PPP-Prinzip mit Privaten zusammengearbeitet wird, so in Schwellbrunn beim Gewässerschutz oder in Bühler bei der Kinderbetreuung. Die Mehrheit der Gemeinden ist diesbezüglich eher skeptisch und zurückhaltend wegen hoher erwarteter Kosten für Fachexperten, erwartetem Verlust von internem Know-how oder „negativer Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit Privaten“. Für andere Gemeinden sind PPPs oder Auslagerungen in gewissen Aufgabenbereichen grundsätzlich denkbar, und entsprechende Möglichkeiten werden geprüft, z. B. bei der Kinderbetreuung, Altersbetreuung sowie der Elektrizität und Energieversorgung. Als weniger geeignet werden die Verwaltungsaufgaben und Aufgabenbereiche, in welchen Private keine entsprechenden Leistungen anbieten, genannt.

4.3.1.5 Aufgabenverlagerung

Kantonalisierungs- und Regionalisierungsbestrebungen waren in den Interviews ein Thema, gleichzeitig wurde gefordert „die Möglichkeit von Aufgabenverlagerungen weg vom Kanton hin zu den Gemeinden nicht gänzlich ausser Acht“ zu lassen. Mehrheitlich Gemeindevertreter betonen, dass Aufgaben solange wie möglich auf Gemeindeebene zu lösen seien, allenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Des Öfteren kam in den Gesprächen mit den Parteivertretern aber auch zum Ausdruck, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden noch mehr Aufgaben zu kantonalisieren wären. Handlungsbedarf wird in der Raumplanung, bei den erneuerbaren Energien, im Sozialbereich (z. B. Altersbetreuung/Altersheimen), bei der Wirtschaftsförderung (insbesondere Wohnortmarketing) und bei den Schulen in Oberstufenbereich geortet, letzteres aufgrund der abnehmenden Zahl an Oberstufenschülern und der damit verbundenen hohen Kosten für die Oberstufe. Bei der Primarschule hingegen sind sich die Befragten grossmehrheitlich einig, dass diese als klassische Gemeindeaufgabe auf Gemeindeebene angeboten werden sollte.

Auch grossräumigeres Denken über die Kantonsgrenze hinaus wird gefordert. Die überregionale Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen sei beispielweise im Verkehrsbereich nicht ausgeschöpft. Wichtige Partner sind die Stadt/Agglomeration St. Gallen und die Bodenseeregion. Skeptiker fügen an, dass zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und dem Kanton Appenzell Innerrhoden gewisse „kulturelle Hürden“ zu überwinden wären, und im Kanton St. Gallen bestehe ein „anderes Staatsverständnis“ als im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Ein möglicher Zusammenschluss von Kantonen, beispielsweise den Kantonen Ausserrhoden und Innerrhoden, zu einem Kanton Säntis oder einem Kanton Ostschweiz, wird als unrealistisch angesehen.

Obwohl Bezirke de iure aus der Kantonsverfassung gestrichen wurden, haben sie de facto als statistische Einheit und als Herkunftsangabe immer noch ihre Bedeutung. Eine Wiedereinführung der Bezirksebene wird dennoch mehrheitlich als nicht sinnvoll erachtet, da Unklarheiten über deren Funktion und Kompetenzen bestehen.

4.3.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Von Interesse ist die Rekrutierungsproblematik bei den kommunalen Exekutiven im Landesvergleich. Während im Jahr 2009 rund die Hälfte der Schweizer Gemeindeglieder die Rekrutierungssituation in ihrer Gemeindeexekutive als schwierig oder sehr schwierig erachtete, waren dies in Ausserrhoden fast zwei Drittel der Gemeinden. Bei der Befragung der Ausserrhoder Gemeindeglieder im Jahr 2011 sank dieser Wert auf 40 Prozent.

Tabelle 23: Schwierigkeit, qualifizierte Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden – Vergleich der Ausserrhoder und der Schweizer Gemeinden.

Rekrutierung Exekutive	Kanton AR 2011		Kanton AR 2009		Schweiz 2009	
	Anzahl Gemeinde Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinde Gemeinden	in %	Anzahl Gemein- den	Gemeinde in %
sehr leicht	0	0.0	0	0.0	43	3.1
leicht	1	5.0	1	9.1	210	14.9
weder noch	11	55.0	3	27.3	450	32.0
schwierig	5	25.0	2	18.2	554	39.3
sehr schwierig	3	15.0	5	45.5	151	10.7

Bemerkung: $N_{AR\ 2011}=20$, $N_{AR\ 2009}=11$, $N_{CH}=1408$. Sortiert nach dem Schwierigkeitsgrad.

Nebst der Rekrutierungsproblematik werden im Folgenden einige strukturelle Aspekte zu den Exekutiven zwischen den Ausserrhoder Gemeinden und der gesamten Schweiz verglichen. Ein erster Unterschied ergibt sich bei der Grösse der Gemeindeexekutive: der Ausserrhoder Gemeinderat weist im Durchschnitt 7 Mitglieder auf (Medianwert), während die durchschnittliche Schweizer Gemeinde nur über 5 Exekutivsitze verfügt.

Auffällig im gesamtschweizerischen Vergleich sind die Entschädigungen für das Gemeindepräsidium: Während ein Ausserrhoder Gemeindepräsident jährlich durchschnittlich mit CHF 40'000 Entschädigung für das Amt rechnen kann, fällt dieser Wert mit CHF 16'000 landesweit deutlich geringer aus. Anders sieht es bei der Entschädigung für die restlichen Exekutivmitglieder aus: hier wird in Ausserrhoden mit durchschnittlich CHF 6'800 ein etwas geringerer Betrag bezahlt als in der Gesamtschweiz, in welcher CHF 7'000 der Durchschnitt sind. Der wöchentliche Aufwand der Ausserrhoder Gemeindepräsidien liegt mit einem Me-

dian von 20 Stunden deutlich über dem Schweizer Durchschnitt von 12 Wochenstunden, während die Ausserrhoder Gemeinderätinnen und Gemeinderäte ohne Präsidialfunktion mit acht Stunden gegenüber sieben Stunden schweizweit näher beim Landesdurchschnitt liegen.

Berechnet man anhand der ausbezahlten Entschädigungen und des Arbeitsaufwands einen Stundenlohn, kommt man bei den Ausserrhoder Gemeinden für Exekutivmitglieder ohne Gemeindepräsidium auf CHF 20.00 pro Stunde bei einem schweizweiten Vergleichswert von CHF 22.50. Für ein Ausserrhoder Gemeindepräsidium ergibt sich ein durchschnittlicher Stundenlohn von CHF 36.50, für die gesamte Schweiz beträgt dieser Wert CHF 29.00.¹³⁸

Während in der Mehrheit der Schweizer Gemeinden jede Woche oder alle 2 Wochen eine Gemeinderatssitzung abgehalten wird, findet diese in den meisten Ausserrhoder Gemeinden seltener als alle 2 Wochen statt, dauert aber dafür etwas länger. In den Ausserrhoder Gemeinden finden tendenziell weniger Kampfwahlen statt als in anderen Schweizer Gemeinden: Landesweit mussten 62 Prozent der Exekutivmitglieder bei ihrer ersten Wahl in die Exekutive gegen Konkurrenz antreten, im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind dies lediglich 46 Prozent. Die Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass sowohl die zeitliche als auch die inhaltliche Belastung durch das Exekutivamt zugenommen hat (vgl. Tabelle 24).

Als zeitintensivste Tätigkeiten geben die Exekutivmitglieder der Ausserrhoder Gemeinden das Aktenstudium für die Sitzungsvorbereitung sowie die Kommissionstätigkeit an. Als zeitintensiver als in anderen Schweizer Gemeinden werden Besprechungen sowie die Kommissionstätigkeit wahrgenommen, seltener werden Sitzungen im Kollegium und öffentliche Auftritte genannt (vgl. Tabelle 25).

¹³⁸ Bei den hier errechneten Stundenlöhnen handelt es sich um auf 50 Rappen gerundete Medianwerte. Der in die Berechnung einbezogene Aufwand beschränkt sich auf den Aufwand der Exekutivmitglieder für ihre Tätigkeit in der Gemeindeexekutive; nicht eingerechnet sind parteibezogene Aktivitäten und Aktivitäten in lokalen Vereinen und Verbänden.

Tabelle 24: Strukturelle Faktoren der Exekutive. Vergleich der Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.¹³⁹

	Kanton AR		Schweiz		Differenz
	Median ¹⁴⁰	N	Median	N	
Anzahl Mitglieder	7 (Min 5, Max 9)	20	5	1407	2
Jährliche Entschädigungen Total Gemeindepräsidium (in CHF)	40'000	19	16'000	1567	24'000
Jährliche Entschädigungen Total übrige Gemeinderatsmitglieder (in CHF)	6'800	69	7'000	5761	-200
Wöchentlicher Aufwand für die Tätigkeit in der Exekutive - Gemeindepräsidium (in Stunden)	20	20	12	1'617	8
Wöchentlicher Aufwand für die Tätigkeit in der Exekutive - übrige Exekutivmitglieder (in Stunden)	8	78	7	6'064	1
Dauer ordentliche Sitzungen (in Minuten)	180	98	150	7'854	30
	in %	N	in %	N	
Exekutivmitglieder, die Entschädigung für unangemessen halten	56.8	95	45.1	7'737	11.7
Wöchentlicher Sitzungsrythmus	0.0	99	34.0	7'950	-34
Zweiwöchentlicher Sitzungsrythmus	19.2	99	47.2	7'950	-28
Rhythmus seltener als zweiwöchentlich	80.8	99	18.8	7'950	62
Zeitliche Zunahme der Arbeitsbelastung durch Exekutivamt im Laufe der Amtszeit	76.8	95	74.5	7'711	2.3
Inhaltliche Zunahme der Arbeitsbelastung durch Exekutivamt im Laufe der Amtszeit	80.4	92	80.9	7'131	-0.5
Existenz Wahlkonkurrenz	45.5	99	61.8	7'888	-16.3
Bereitschaft einer erneuten Kandidatur	68.0	97	58.1	7'736	9.9
Vollberufliche Erwerbstätigkeit	58.8	97	66.8	7'844	-8
Teilberufliche Erwerbstätigkeit	32.0	97	20.8	7'844	11.2
Keine Erwerbstätigkeit / Pensionsalter	9.3	97	12.4	7'844	-3.1
Selbstständige Erwerbstätigkeit	29.0	93	31.0	7'309	-2
Erwerbstätigkeit im höheren Kader	17.2	93	16.2	7'309	1
Erwerbstätigkeit im mittleren Kader	20.4	93	19.4	7'309	1
Erwerbstätigkeit im unteren Kader	9.7	93	10.1	7'309	-0.4
Erwerbstätigkeit ohne Kaderfunktion	23.7	93	23.2	7'309	0.5

Bemerkung: Die Anzahl Mitglieder in der kommunalen Exekutive bezieht sich im Kanton Appenzell Ausserrhoden auf das Jahr 2011 (Gemeindeschreiberbefragung Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011) und beim schweizweiten Wert auf das Jahr 2009 (Befragung der Schweizer Gemeindeschreibereien 2009). Es kann erwähnt werden, dass der Medianwert für den Kanton Appenzell Ausserrhoden auch im Jahr 2009 bei 7 Exekutivmitgliedern lag. Sortiert nach Thematik.

¹³⁹ Vgl. Exekutivbefragung 2008

¹⁴⁰ Um Verzerrungen durch die grösseren Städte zu vermeiden, wird hier auf den Medianwert zurückgegriffen. Der Median liegt genau in der Mitte einer Datenverteilung. 50 Prozent der Daten weisen tiefere Werte, 50 Prozent höhere Werte auf.

Tabelle 25: Zeitintensive Tätigkeiten der Exekutivmitglieder. Vergleich zwischen Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.¹⁴¹

	Kanton AR		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Besprechungen	56.4	101	41.8	8'112	14.6
Kommissionstätigkeit	65.3	101	52.6	8'112	12.7
Verwaltungsführung	17.8	101	17.1	8'112	0.7
Aktenstudium/Sitzungsvorbereitung	83.1	101	83.0	8'112	0.1
Kontakte zu politischen Gruppen	1.0	101	3.3	8'112	-2.3
Kontakte zu Interessengruppen	4.0	101	7.3	8'112	-3.3
öffentliche Auftritte	10.9	101	18.6	8'112	-7.7
Sitzungen im Kollegium	58.4	101	72.6	8'112	-14.2

Bemerkung: Sortiert nach der Differenz zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und der Schweiz.

In den vergangenen Jahren wurde die Forderung nach mehr Professionalität in den Gemeinden laut. Die kommunalen Exekutivmitglieder wurden deshalb nach Qualifikationen gefragt, welche sie ins Amt mitbringen (vgl. Tabelle 26). Die Mehrheit der Exekutivmitglieder in den Ausserrhoder Gemeinden hat Qualifikationen im organisatorischen Bereich und im Führungsbereich erworben. Juristische Kenntnisse sind auffallend selten verbreitet im Landesvergleich.

Tabelle 26: Erworbene professionelle Qualifikation der Exekutivmitglieder während beruflicher Tätigkeit. Vergleich der Ausserrhoder und Schweizer Gemeinden.¹⁴²

	Kanton AR		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Führungskompetenzen	68.3	101	55.1	8'112	13.2
Organisatorische Fähigkeiten	79.2	101	73.4	8'112	5.8
Projektmanagement	40.6	101	39.6	8'112	1.0
Finanz- und Buchführung	27.7	101	30.5	8'112	-2.8
Technische Kenntnisse	26.7	101	34.5	8'112	-7.8
Juristische Kenntnisse	9.9	101	18.1	8'112	-8.2

Bemerkung: Sortiert nach der Differenz zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und der Schweiz.

Ein interessanter Ansatz zur Wissensbündelung hat die Gemeinde Stein gewählt: Aufgrund teilweise fehlendem Know-how gemeindeintern wurde ein Kompetenzpool aus Personen mit ökonomischen und juristischen

¹⁴¹ Vgl. Exekutivbefragung 2008

¹⁴² Vgl. Exekutivbefragung 2008

Kompetenzen gebildet, welche der Gemeinde mit einer marginalen Be-
soldung punktuell oder in Arbeitsgruppen Unterstützung bietet.

Die Ausserrhoder Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder wurden in der Befragung 2011 nach dem Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung in den kommenden 10 Jahren gefragt. Die Befragten setzen klar auf die Zusammenarbeit. Das grösste Gewicht messen sie der Kooperation mit anderen Gemeinden bei, gefolgt von Kooperationen innerhalb von Regional- resp. Agglomerationsverbänden und der verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton. Lediglich drei Gemeinden gehen davon aus, dass Gemeindefusionen in Zukunft ein grosses oder sehr grosses Gewicht zukommt.

Tabelle 27: Stellenwert der verschiedenen Formen der Aufgabenerfüllung in den nächsten 10 Jahren in den Ausserrhoder Gemeinden.¹⁴³

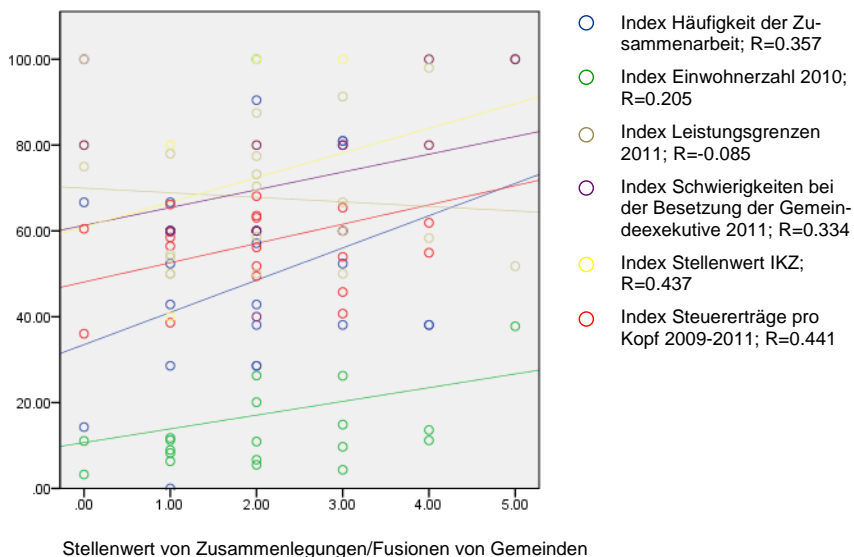
	Gewicht						MW
	sehr klein	eher klein	mittel	eher gross	sehr gross	Weiss nicht	
Kooperation mit anderen Gemeinden	0.0	5.0	45.0	30.0	20.0	0.0	3.7
Kooperation Regionalverbände	0.0	20.0	45.0	15.0	20.0	0.0	3.4
verstärkte Zusammenarbeit mit Kanton	0.0	10.0	45.0	45.0	0.0	0.0	3.4
Übernahme neuer Aufgaben	5.0	20.0	45.0	15.0	0.0	15.0	2.8
Leistungsabbau, Verzicht auf Leistung	5.0	50.0	25.0	5.0	5.0	10.0	2.5
Zusammenlegung/Fusion von Gemeinden	25.0	30.0	20.0	10.0	5.0	10.0	2.3
Kooperation mit Privaten	20.0	50.0	20.0	5.0	0.0	5.0	2.1

Bemerkung: MW steht für Mittelwert auf einer Skala von 1 (sehr kleines Gewicht) und 5 (sehr grosses Gewicht). Sortiert nach dem Mittelwert.

Abbildung 10 geht der Frage nach, welches möglicherweise die Einflussfaktoren dafür sind, ob Gemeindefusionen ein hoher Stellenwert beigemessen wird oder nicht. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden den Fusionen als mögliche Form der Aufgabenerfüllung in den kommenden 10 Jahren einen umso höheren Stellenwert beimessen, je intensiver sie heute bereits mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Gemeinden, welche Fusionen eine höhere Wichtigkeit zuschreiben, gewichten tendenziell auch die IKZ stärker. Auch Gemeinden mit höheren Pro-Kopf-Steuererträgen erachten Zusammenlegungen ansatzweise als wichtiger.

Positive Zusammenhänge bestehen auch zwischen dem den Fusionen beigemessenen Stellenwert und der Einwohnerzahl, das heisst, grössere Gemeinden erachten Zusammenlegungen tendenziell als bedeutender als kleinere Gemeinden. Gemeinden, welche bei der Besetzung von vakanten Exekutivämtern mehr Mühe bekunden, legen mehr Gewicht auf Fusionen. Kaum einen Einfluss auf die Fusionsfrage haben hingegen Schwierigkeiten bei der Erfüllung der kommunalen Aufgaben resp. Leistungsgrenzen.

Abbildung 10: Zusammenhangsanalyse (Pearsons R): Die Gewichtung von Gemeindezusammenlegungen im Verhältnis zu Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, Einwohnerzahl, Kapazitätsgrenzen bei der Leistungserfüllung, Schwierigkeit bei der Besetzung der Exekutivämter, Gewichtung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Steuerertrag pro Kopf (indiziert). Vergleich der Ausserhoder Gemeinden.



Bemerkung: N=20; der auf der X-Achse abgetragene Stellenwert von Zusammenlegungen/Fusionen von Gemeinden wird auf einer Skala von 1 (sehr kleines Gewicht) bis 5 (sehr grosses Gewicht) gemessen.

4.4 Zentrale Erkenntnisse

- Die Leistungsgrenzen sind in den vergangenen Jahren sowohl in den Ausserrhoder als auch in den übrigen Schweizer Gemeinden tendenziell zurückgegangen.
- Aufgabenbereiche, bei denen Ausserrhoder Gemeinden häufig Probleme orten, sind die Gemeindeexekutive sowie der Sozialbereich. Kaum an Kapazitätsgrenzen stossen sie in den Bereichen Wirtschaftsförderung, öffentliche Bauten, Kultur, Unterstützung und Betreuung älterer Personen sowie Drogenabhängiger, bei den Einwohnerdiensten und im Sport.
- Insbesondere in den Interviews werden Probleme der Gemeinden im Bereich Bau und Raumplanung genannt sowie allgemein eine mangelnde Professionalität konstatiert, dies vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der Aufgaben und einer höheren Regeldichte.
- Die interkommunale Zusammenarbeit wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden von den beteiligten Gemeinden i. d. R. positiv beurteilt und ist oft organisch gewachsen. Dementsprechend sind keine klaren Zusammenarbeitsperimeter ersichtlich.
- Obwohl die wahrgenommene Gemeindeautonomie im Kanton Appenzell Ausserrhoden zwischen 2009 und 2011 gesunken ist, wird die Autonomie gegenüber den übergeordneten Staatsebenen höher eingeschätzt als im schweizerischen Vergleich.
- Die eigene aktuelle finanzielle Situation wird von der Mehrheit der Gemeinden positiv eingeschätzt. Die Entwicklung der finanziellen Lage der Ausserrhoder Gemeinden zwischen 2005 und 2009 kann als positiv beurteilt werden: der Ertrag aus Einkommens- und Vermögenssteuern konnte mehrheitlich gesteigert sowie der Steuerfuss und die Nettoverschuldung gesenkt werden. In Zukunft rechnen die Gemeinden jedoch mit einem höheren finanziellen Druck.
- Acht Ausserrhoder Gemeinden bekunden Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindeexekutive, und sogar elf Gemeinden erachten die Situation bei der Besetzung von vakanten Gemeindegemeinschafterämtern als schwierig.

-
- In den vergangenen 10 Jahren haben acht Ausserrhoder Gemeinden ihre Exekutive verkleinert. 15 Gemeinden haben die Entschädigung für das Exekutivamt erhöht, und in 7 Gemeinden wurden die Kompetenzen der Kommissionen und Spezialbehörden ausgebaut.
 - Speziell im Vergleich zu anderen Schweizer Kantonen ist die starke Vertretung der Parteiunabhängigen.
 - In Bezug auf Gemeindefusionen wünscht sich die Mehrheit der Befragten eine eher passive, beratende Rolle des Kantons.
 - Auslagerungen und Public Private Partnership sind im Kanton Appenzell Ausserrhoden kaum ein Thema und werden tendenziell skeptisch betrachtet.
 - In den Interviews werden häufig Kantonalisierungen und Regionalisierungen als mögliche Lösung genannt. Handlungsbedarf wird in erster Linie im Bau-/Raumplanungsbereich sowie bei der Oberstufe geortet.
 - Eine mögliche Wiedereinführung der ehemaligen, aus der Verfassung gestrichenen Bezirke wird als nicht sinnvoll erachtet.

5 HANDLUNGSBEDARF UND -OPTIONEN AUS SICHT DER GUTACHTER

5.1 Einschätzung des Handlungsbedarfs

Im Folgenden nehmen die Gutachter basierend auf den Analysen und Erkenntnissen der vorangehenden Kapitel eine Einschätzung der Situation der Ausserrhoder Gemeinden und eine Beurteilung des notwendigen Handlungsbedarfs vor.

Als allgemeine Tendenz fällt im Kanton Appenzell Ausserrhoden die wenig dynamische Bevölkerungsentwicklung auf – dies im Gegensatz zu anderen Schweizer Kantonen, wo die Einwohnerzahlen deutlich wachsen. Bemerkenswert sind zudem der überdurchschnittlich hohe Altersquotient, die rückläufige Entwicklung im Beschäftigungsbereich sowie die rückläufigen Schülerzahlen. Dieser demografische Wandel und die sich nach oben verschiebende Alterspyramide stellen die Gemeinden vor neue Herausforderungen, insbesondere bei der Betreuung der älter werdenden Bevölkerung, aber auch bei den langsamer steigenden Steuereinnahmen.

Die Gemeinden des Kantons können in Bezug auf deren Ausrichtung, Entwicklung und Potenzial als heterogen bezeichnet werden. Das unterschiedliche Entwicklungspotenzial der einzelnen Regionen deutet darauf hin, dass sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden in Zukunft noch stärker akzentuieren könnten.

Die finanzielle Lage der meisten Ausserrhoder Gemeinden kann als relativ solide bezeichnet werden. Mit zu dieser Situation beigetragen haben die teilweise Ausschüttung der Nationalbankgold-Gelder an die Gemeinden, wodurch diese ihre Schulden reduzieren konnten, und der Finanzausgleich. Der innerkantonale Finanzausgleich trägt zur Erhaltung der heutigen Gemeindestruktur bei, was sich in der Abhängigkeit einzelner Gemeinden von diesem Finanzausgleich zeigt. Je kleiner die Gemeinden, desto stärker profitieren sie gemäss statistischer Zusammenhangsanalyse tendenziell vom Finanzausgleich (was jedoch nicht bedeutet, dass es nicht auch eher kleine resp. mittelgrosse Gemeinden gibt,

mehr Aufgaben in interkommunaler Zusammenarbeit erfüllt. Dadurch besteht die Gefahr, dass schwächere oder kleinere Gemeinden tendenziell zunehmend zu reinen Koordinationsstellen werden und leistungsfähigere Gemeinden, welche die Aufgaben für andere erledigen, überdurchschnittlich viel Gestaltungsmacht erhalten. Die Stellung der Gemeinden im Kanton sowie deren Autonomie ist in der Wahrnehmung der Befragten jedoch nach wie vor ziemlich hoch.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen orte die Gutachter keinen akuten, jedoch einen *mittelfristigen Handlungsbedarf* bei den Gemeindestrukturen. Nachfolgend werden drei mögliche Handlungsoptionen dargestellt und deren Zweckmässigkeit für den Kanton Appenzell Ausserrhoden diskutiert. Als Kriterien für die Zweckmässigkeitsbeurteilung der einzelnen Optionen werden folgende Kriterien hinzugezogen: Projektkosten, Projektdauer, politische Machbarkeit, Auswirkung auf die Regionalentwicklung sowie zu erwartende Veränderungen bei den Gemeindefinanzen, der Gemeindeorganisation, dem Dienstleistungsangebot, dem Einbezug der Anspruchsgruppen in der Gemeinde sowie der Gemeindeautonomie.

5.2 Handlungsoption 1: Punktuelle gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen

Bei Handlungsoption 1 fördert der Kanton Reformen nicht aktiv. Der Anstoss für strukturelle Veränderungen soll von den betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung kommen. Diese Handlungsoption entspricht dem bisherigen Vorgehen des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden.¹⁴⁴ Es existiert folglich keine kantonale Strategie, den Gemeinden steht es jedoch stets frei, selbst die Initiative zu ergreifen, um ein Reformprojekt anzustossen.

Beispielsweise sind folgende mögliche Reorganisationsmassnahmen in den Gemeinden denkbar:

- In einigen Ausserrhoder Gemeinden wird der Gemeindegemeinder oder die Gemeindegemeinderin durch das Volk gewählt. Denkbar ist die frei-

¹⁴⁴ Vgl. hierzu die Antwort des Regierungsrats im Rahmen einer Frage- und Informationsstunde des Kantonsrats 2009 auf die Frage von Kantonsrätin Annette Joos

willige Abschaffung der Volkswahl. Dadurch könnte der Kandidatenpool vergrössert werden. Im Sinne einer guten Zusammenarbeit zwischen der Gemeindeexekutive und dem Gemeindeschreiber sowie einer stärkeren Gewichtung des Fachwissens in der Gemeindeverwaltung vor Persönlichkeitsmerkmalen erscheint die Wahl des Gemeindeschreibers durch den Gemeinderat sinnvoll.

- Insbesondere in Gemeinden, welche bei der Suche nach geeigneten Kandidierenden für den Gemeinderat Schwierigkeiten bekunden, ist eine Verkleinerung der Gemeindeexekutive auf fünf Mitglieder (wie dies im Gemeindegesetz als Minimum festgeschrieben ist) prüfenswert.

Auf Kantonsebene wäre analog zum Kanton Luzern die Anstellung eines Organisationsberaters (Projektcoach) denkbar, der die Gemeinden in den Reformprozessen berät. Damit sollen nicht privatwirtschaftliche Beratungsangebote konkurrenziert werden, sondern es soll ein niederschwelliges Angebot für erste Anfragen und die Prozessberatung geschaffen werden.

Handlungsoption 1: Massnahmen im Überblick

- Keine aktive Strategie seitens des Kantons
- Abschaffung der Volkswahl des Gemeindeschreibers
- Prüfung einer Verkleinerung der Gemeindeexekutive
- Anstellung eines Organisationsberaters beim Kanton

Die Projektkosten von Handlungsoption 1 – hauptsächlich für die Anstellung des Organisationsberaters – sind für den Kanton überschaubar. Für die Gemeinden fallen punktuell Kosten an, falls Reformprojekte durchgeführt werden. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist der flexible Zeithorizont für die Gemeinden bei der Umsetzung allfälliger Reformmassnahmen. Die politische Realisierbarkeit dieser Handlungsoption ist hoch, da sie vom Status quo kaum abweicht und auf Freiwilligkeit basiert. Schwächen bestehen allerdings bezüglich der regionalen und kantonalen Entwicklung, da diese Handlungsoption keine Gesamtstrategie beinhaltet und jede Gemeinde für sich individuelle Lösungen sucht.

Tabelle 28: Handlungsoption 1 – Stärken-Schwächen-Analyse.

Stärken	Schwächen
Projektkosten	
- insgesamt im Vergleich zu anderen Handlungsoptionen eher geringe Kosten auf Seite des Kantons und der Gemeinden	- punktuelle Kosten für Reformprojekte innerhalb der Gemeinden - Kosten für die Anstellung des Organisationsberaters beim Kanton
Projektdauer	
- zeitliche Flexibilität für Gemeinden	
Politische Machbarkeit	
- kaum Widerstand gegenüber diesem Vorgehen seitens der Gemeinden, da kaum Abweichungen zum Status quo bestehen	
Regionalentwicklung	
	- keine Gesamtstrategie und kaum Vorwärtstrend im Kanton
Änderung der Situation der Gemeinden	
- Möglichkeit für individuelle Lösungen in den Gemeinden	- keine Wegebahn für allfällige fusionswillige Gemeinden

Handlungsoption 1 wird von den Gutachtern folgendermassen beurteilt:

Zwar wird die Freiwilligkeit und die Suche nach individuellen Gemeindelösungen gestützt, jedoch besteht die Gefahr, dass die Chance für eine zukunftsorientierte Gestaltung der Gemeindestrukturen und Zusammenarbeitsmechanismen und daran gekoppelt ein Vorwärtstrend im Kanton Appenzell Ausserrhoden verpasst wird. Der kantonale Organisationsberater könnte Reformprozesse anstossen, falls er von den Gemeinden als Partner wahrgenommen wird.

5.3 Handlungsoption 2: Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Handlungsoption 2 fokussiert auf die Stärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit zwischen den im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestehenden territorialen Einheiten, d. h. zwischen den Gemeinden und zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Das Ziel könnte mit der Schaffung verbindlicherer Kooperationsmodelle zwischen den Gemeinden erreicht werden. Eine Möglichkeit ist die Schaffung eines politischen Interessenverbandes der Gemeinden, der

die Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden verbindlich führt, falls für mehrere Gemeinden relevante politische Dossiers diskutiert werden (analog etwa zum Verband Luzerner Gemeinden). Bei Verhandlungen mit dem Kanton tritt der Gemeindeverband dadurch als Verhandlungspartner auf gleicher Augenhöhe mit dem Kanton auf.

Weitergehend wäre die Schaffung eines Regionalkonferenzmodells. Die Regionalkonferenz ist eine Organisationsform, um öffentliche Aufgaben in einem einheitlichen Einzugsgebiet verbindlich gemeinsam zu lösen. Sie stellt keine eigentliche staatliche Ebene dar, da die Finanzierung nicht über zusätzliche Steuern erfolgt und die Aufgaben nach dem Entscheid weiterhin in den Gemeinden erfüllt werden. Man spricht deshalb im internationalen Sprachgebrauch auch von „soft institutions“.

So sind beispielsweise im Kanton Bern Regionalkonferenzen seit 2008 möglich. Sie dienen der verbindlichen regionalen Zusammenarbeit der Gemeinden. Es handelt sich um gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie sind im Kanton Bern für die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, die regionale Kulturförderung sowie die regionalen Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik zuständig.

Die Gemeinden sind in einer Regionalkonferenz durch die Präsidentin resp. den Präsidenten der kommunalen Exekutive vertreten. Nebst verbindlich zu übertragenden Aufgaben können die Gemeinden weitere Aufgabenbereiche im Rahmen der Regionalkonferenz behandeln. Bei diesen zusätzlichen Aufgaben müssen aber nur die Gemeinden mitwirken, welche damit einverstanden sind. Die Gemeindepräsidien haben ein Stimmrecht abgestuft nach der Einwohnerzahl, welche sie mit ihrer jeweiligen Gemeinde vertreten. Dieses Stimmrecht ist austariert, damit die grösseren Gemeinden die übrigen Gemeinden nicht ohne weiteres überstimmen können. Auch den Stimmberechtigten können Einflussmöglichkeiten zugestanden werden: Sie können Volksinitiativen auslösen oder gegen bestimmte Entscheide der Regionalkonferenz das Referendum ergreifen. Auch die Behörden können das Referendum ergreifen und so eine Volksabstimmung erzwingen.

Als mögliche Perimeter für Regionalkonferenzen könnten sich die früheren Bezirksgrenzen eignen oder es wird sogar nur eine einzige Regionalkonferenz geschaffen.

Zu Handlungsoption 2 würde auch eine Neuverteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in spezifischen Aufgabenbereichen gehören. Nach der Einführung der KFA im Jahr 2008 hat im Kanton Appenzell Ausserrhoden bereits in mehreren Bereichen eine Aufgabenentflechtung resp. Veränderung der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden stattgefunden, so bei der Prämienverbilligung nach KVG, im Jugendstrafmassnahmenvollzug und beim Interkantonalen Lastenausgleich Kultur.

Basierend auf den Aussagen aus den mit den Gemeinde- und Kantonsvertretern sowie weiteren Experten geführten Interviews wird von den Gutachtern insbesondere im Bereich der Oberstufe sowie im Baubereich Handlungsbedarf geortet:

- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist eine Reorganisation der Oberstufe notwendig.¹⁴⁵ Hintergrund ist die rückläufige Entwicklung der Bevölkerungszahlen gekoppelt mit einem stark sinkenden Jugendquotient im vergangenen Jahrzehnt, womit auch die Schülerzahlen in den Gemeinden sinken. Geringere Klassengrössen verursachen höhere Kosten. Die Prüfung einer Schulreform würde eine Möglichkeit bieten, diese grössenbedingten Ineffizienzen zu beseitigen. Wie aus den Interviews hervorgeht, betrifft diese Problematik insbesondere die Oberstufe. Handlungsoption 2 beinhaltet vor diesem Hintergrund eine Reorganisation der Oberstufe mit einer Reduktion der zurzeit dreizehn bestehenden Sekundarschulstandorte.
- Zweckmässig wäre eine Neuregelung im Raumplanungs- und Baubereich. Zurzeit gibt es in jeder Gemeinde individuelle Baureglemente, was eine regionale oder sogar kantonale Entwicklung erschwert. Um eine Vereinfachung in diesem Bereich herbeizuführen, ist eine für den gesamten Kanton einheitliche Nutzungsplanung, d.h. eine einheitliche Baugrundordnung (kant. Baureglement) verbunden mit einer harmonisierten Nutzungszonenplanung zu prüfen.

Handlungsoption 2: Massnahmen im Überblick

- Einführung eines (verbindlichen) politischen Interessenverbandes der Ausserrhoder Gemeinden
- Schaffung eines Regionalkonferenzmodells
- Aufgabentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden mit besonderem Fokus auf den Schulbereich und den Raumplanungs- resp. Baubereich

Tabelle 29 stellt die Stärken und Schwächen von Handlungsoption 2 dar. Insbesondere die Schaffung eines politischen Interessenverbandes bietet fast nur Vorteile. Umstritten könnte lediglich sein, wie verbindlich der Verband die Gemeinden vertreten kann. Komplexer gestalten sich die Einführung einer Regionalkonferenz und die spezifische Neugliederung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Hier ist mit deutlich höheren Projektkosten und Unsicherheiten zu rechnen. So ist die politische Machbarkeit bei beiden Vorhaben nicht garantiert, da die Regionalkonferenz noch gar nie diskutiert wurde und eine Neuverteilung der Aufgaben insbesondere bei den potenziellen Verlierern heftigen Widerstand hervorrufen könnte. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Gemeindeebene und die regionale Entwicklung durch Handlungsoption 2 deutlich gestärkt würden.

Tabelle 29: Handlungsoption 2 – Stärken-Schwächen-Analyse.

Stärken	Schwächen
Projektkosten	
<ul style="list-style-type: none"> - relativ tiefe Projektkosten für den Aufbau eines politischen Interessenverbandes der Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> - relativ hohe Kosten für Neuverteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in spezifischen Aufgabenbereichen - relativ hohe Projektkosten für Einführung der Regionalkonferenz
Projektdauer	
<ul style="list-style-type: none"> - geringer Zeitbedarf für Einführung eines politischen Interessenverbandes der Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> - relativ hoher Zeitbedarf für Einführung einer Regionalkonferenz - hoher Zeitbedarf für Neuverteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in spezifischen Aufgabenbereichen
Politische Machbarkeit	
<ul style="list-style-type: none"> - politische Machbarkeit für Neuverteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in spezifischen Aufgabenbereichen im Grundsatz gegeben, aber bei potenziellen Verlierern ist mit Widerstand zu rechnen (siehe bei Schwäche) - Einführung eines politischen Interessenverbandes sollte wenig Probleme bereiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Widerstand der Gemeinden zu erwarten, falls der Eindruck besteht, dass ihnen Aufgaben weggenommen werden - Akzeptanz der Einführung einer Regionalkonferenz unsicher, da bislang noch nicht diskutiert
Regionalentwicklung	
<ul style="list-style-type: none"> - durch Neuregelung im Bau- und Raumplanungsbereich besteht Chance für Gesamtstrategie der regionalen und kantonalen Entwicklung - Regionalkonferenz würde Regionalentwicklung deutlich stärken 	
Änderung der Situation der Gemeinden	
<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden können Kanton bei Verhandlungen auf Augenhöhe begegnen – gleichzeitig hat Kanton nur noch einen Ansprechpartner - durch Regionalkonferenzen werden die Region und die Gemeinden dieser Region gestärkt 	<ul style="list-style-type: none"> - durch Aufgabenentflechtung verlieren Gemeinden evtl. Zuständigkeiten, während der Kanton an Gestaltungsspielraum gewinnt

Handlungsoption 2 wird von den Gutachtern wie folgt beurteilt:

Vom Aufbau eines politischen Interessenverbandes können sämtliche beteiligten Akteure profitieren. Die Gemeinden verfügen über eine Dachorganisation, welche einen Austausch zwischen den Mitgliedern ermöglicht und eine starke Position gegenüber dem Kanton einnimmt. Der Kanton verhandelt seinerseits nur noch mit einem Ansprechpartner. Auch eine Neuregelung der Aufgabenteilung in ausgewählten Aufgabenbereichen macht aus Effizienzgründen durchaus Sinn, während die Einfüh-

rung einer Regionalkonferenz eine Stärkung der regionalen Entwicklung bedeuten könnte und so wohl ein Gegenkonzept zu Gemeindefusionen wäre.

5.4 Handlungsoption 3: Gemeindestrukturreform

Die Handlungsoption 3 beinhaltet eine Reform der Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Falls der Entscheid zugunsten von Gemeindefusionen fällt, stehen grundsätzlich 3 verschiedene mögliche Varianten zur Diskussion:

- Bei der ersten Variante handelt es sich um einen partizipativen Ansatz, welcher in erster Linie auf den Abbau von bestehenden Fusionshindernissen abzielt.
- Die zweite Variante verfolgt einen anreizorientierten Ansatz, wobei Gemeindefusionen innerhalb bestimmter Fusionsperimeter gefördert werden.
- Die dritte und radikalste Möglichkeit verfolgt einen ergebnisorientierten Ansatz mit Zwangsfusionen.

Basis für alle drei Varianten bildet eine Verfassungsrevision und damit eine kantonale Volksabstimmung.

Variante 1: Partizipativer Ansatz mit Abbau von Fusionshindernissen und Wegebahn für freiwillige Gemeindefusionen

Variante 1 zielt darauf ab, im Kanton bestehende Hindernisse für Gemeindefusionen abzubauen und allenfalls fusionswilligen Gemeinden den Weg zum Zusammenschluss zu ebnen. Der Bestand der 20 Ausserrhoder Einwohnergemeinden ist in Art. 2 in der Kantonsverfassung festgehalten. Um eine Änderung des Gemeindebestandes und damit Gemeindefusionen überhaupt zu ermöglichen, bedarf es bei jedem Gemeindefusionen einer Verfassungsrevision und damit einer kantonalen Volksabstimmung. Die Schwelle für freiwillige Gemeindefusionen wäre tiefer, wenn die Gemeindefusionen aus Art. 2 der Kantonsverfassung gestrichen würden und der Kantonsrat in der Verfassung ermächtigt würde, die Liste der Gemeinden durch Verordnung festzusetzen. Die politische Kontrolle über den Bestand der Gemeinden ginge auf diese Weise dem Kanton nicht verloren. Des Weiteren werden

von den Gutachtern die teilweise strukturerhaltenden Elemente im innerkantonalen Finanzausgleich als Hemmnis für Gemeindefusionszusammenschlüsse angesehen – konkret geht es darum, dass die Bemessung der Mindestausstattung für die Gemeinden nach dem heutigen Finanzausgleichsgesetz abhängig ist von der Einwohnerzahl, d. h. Gemeinden mit weniger Einwohnern erhalten einen höheren prozentualen Anteil der mittleren Steuerkraft aller Gemeinden¹⁴⁶. Um fusionswilligen Gemeinden im anspruchsvollen Fusionsprozess Unterstützung und Sicherheit zu bieten, wird als weiteres Element der Variante 1 eine Kontaktstelle bei der kantonalen Verwaltung geschaffen, vermutlich im Departement Inneres und Kultur, welche als verantwortliche Dienststelle Beratungsleistungen für fusionswillige Gemeinden anbietet, indem Arbeitshilfen wie Leitfaden für den Fusionsprozess oder Musterverträge ausgearbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Variante 1: Massnahmen im Überblick

- Revision der Kantonsverfassung mit Streichung der Gemeindefusionen aus Art. 2; dies bedarf einer kantonalen Volksabstimmung
- Abbau von grössenabhängigen und damit strukturerhaltenden Elementen im innerkantonalen Finanzausgleich (Revision des Finanzausgleichsgesetzes)
- Aufbau einer kantonalen Kontaktstelle, Ausbau der Beratungsleistungen und Zurverfügungstellung von Arbeitshilfen für Gemeindefusionszusammenschlüsse

Im Folgenden werden die Stärken und die Schwächen dieser Variante in Bezug auf ausgewählte Kriterien betrachtet. Die Kosten für die Einführung der Instrumente werden im Vergleich zu den weiteren Varianten als geringer eingeschätzt, da bei dieser Variante keine finanziellen Beiträge seitens des Kantons oder gegebenenfalls lediglich Anschubfinanzierungen für Gemeindefusionsprojekte geleistet werden. Beim Kanton entstehen durch die Einführung einer eigenen Kontaktstelle für Gemeindefusionszusammenschlüsse Personalkosten. Diese dürften jedoch in einem angemessenen Rahmen bleiben, da die neue Kontaktstelle wohl entweder in

¹⁴⁶ Siehe das Finanzausgleichsgesetz, bGS 613.1

Form einer Beschäftigungserhöhung einer bereits beim Kanton tätigen Person realisiert würde oder eine Teilzeitstelle geschaffen würde.

Es ist zu bedenken, dass der Aufwand für Beratungsleistungen auf Seite Kanton in diversen von Gemeindefusionen unabhängigen Sachbereichen reduziert werden kann, da dem Kanton durch fusionierte und vermutlich im selben Zug professionellere Gemeinden kompetentere Ansprechpersonen in den Gemeinden gegenüberstehen und die für die neue Kontaktstelle anfallenden Personalkosten mittelfristig wieder eingespart werden können. Falls es nach Einführung dieser Variante zu einzelnen Gemeindefusionen kommen würde, sind die Umsetzungskosten sowohl seitens des Kantons als auch seitens der beteiligten Gemeinden eher hoch, da es sich bei einem Gemeindefusionsprozess nicht um einen Standardprozess handelt.

Für die Verfassungsrevision, die Neugestaltung des Finanzausgleichs sowie später für mögliche Fusionsprozesse und -abstimmungen ist genügend Zeit einzuplanen. Vorteil dieser Variante ist, dass die Gemeinden nicht nur die Grundsatzfrage betreffend, sondern auch in Bezug auf den Zeithorizont freie Hand haben: für fusionswillige Gemeinden besteht die Wahl, bald nach dem Abbau der Fusionshürden einen Fusionsprozess zu initiieren oder aber erst einige Jahre später einen Fusionsprozess einzuleiten.

Falls der Entscheid zugunsten einer Gemeindestrukturereform fällt, wird Variante 1 von den Gutachtern als diejenige mit der höchsten politischen Akzeptanz eingeschätzt. Als grösster Schritt bei dieser Variante ist wohl die Verfassungsrevision zu bezeichnen. Da im Kanton Appenzell Auser rhoden sehr viele Gemeinden Gelder aus dem Finanzausgleich beziehen und nur wenige einzahlen, ist besonders Acht zu geben auf eine mehrheitsfähige Lösung bei der Revision des Finanzausgleichsgesetzes. Bei der Einführung einer professionelleren Beratung der kantonalen Verwaltung hinsichtlich Gemeindefusionen ist mit wenig Widerstand zu rechnen, da – wie aus den Interviews hervorgeht – auch von Seiten der Gemeinden vom Kanton in erster Linie eine gute Beratungs- und Informationsleistung gewünscht wird.

Tabelle 30: Handlungsoption 3 - Variante 1 – Stärken-Schwächen-Analyse.

Stärken	Schwächen
Projektkosten	
- eher geringe Kosten seitens des Kantons bei Einführung des Instrumentariums	- hohe Transaktionskosten bei Kanton und Gemeinden bei Einzelfusionen
- Gemeindegemeinschaften durch natürliches Zusammenwachsen der Gemeinden; kein „Erkaufen“ von Projekten durch finanzielle Beiträge	- Kosten für Fusionsprojekte können eventuell kurz- oder mittelfristig nicht eingespart werden
Projektdauer	
- kein Zeitdruck	- hoher administrativer Aufwand für fusionswillige Gemeinden, da kein Standardverfahren besteht
- Verkürzung der Dauer der Fusionsprozesse sobald Fusionshindernisse aus dem Weg geräumt sind	
Politische Machbarkeit	
- politische Realisierbarkeit ist bei Variante 1 am höchsten, falls der Entscheid zugunsten von Gemeindefusionen gefällt wird	- hoher politischer Aufwand für fusionswillige Gemeinden
	- eventuell Widerstand gegenüber Neugestaltung des Finanzausgleichs insbesondere seitens der zahlreichen Bezügergemeinden
	- eventuell Widerstand seitens der Gemeinden und/oder Bevölkerung gegenüber einer Verfassungsänderung
Regionalentwicklung	
- organisch wachsende Gemeindestruktur erlaubt Berücksichtigung gemeinsamer kultureller Werte	- keine Gesamtstrategie zur Stärkung des Kantons
Änderung der Situation der Gemeinden	
- kein unfreiwilliger Verlust von Verwaltungsstellen und politischen Ämtern	- Projektkosten eventuell erst langfristig einsparbar
- kein unfreiwilliger Verlust von Bürgernähe	- Möglichkeit, dass trotz Einführung von Variante 1 keine Gemeindefusionen zustande kommen
- mehr Spielraum für individuelle Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Abbau von Fusionshindernissen	
- Freiwilligkeit für Gemeindefusionen gegeben	
- Reduktion der Abhängigkeit gewisser Gemeinden vom Finanzausgleich	

Bei dieser Variante besteht im Unterschied zu den Varianten 2 und 3 keine Gesamtstrategie für die Gemeindestruktur und damit auch nicht für eine Regionalentwicklung. Wie von den Befragten befürchtet, besteht zudem aufgrund der Freiwilligkeit die Möglichkeit, dass keine Bewegung in die Entwicklung der Gemeindestruktur kommt.

Variante 1 basiert auf Freiwilligkeit: es entsteht kein unfreiwilliger Verlust von Verwaltungsstellen, politischen Ämtern oder Bürgernähe, da es in

der Hand der Gemeinden liegt, ein Fusionsprojekt allenfalls zu prüfen und umzusetzen. Zukunftsorientiert bietet diese Variante den Gemeinden jedoch die Möglichkeit, ohne grosse Hindernisse und aufgrund einer kompetenten Beratung seitens des Kantons bei allfälliger Fusionswilligkeit aktiv zu werden.

Die Beurteilung von Variante 1 durch die Gutachter fällt wie folgt aus:

Falls der Entscheid im Kanton Appenzell Ausserrhoden zugunsten einer Gemeindestrukturereform fällt, wird bei Variante 1 von den Gutachtern die grösste politische Akzeptanz vermutet, da Fusionen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen.

Variante 2: Anreizorientierter Ansatz mit Fusionsförderung innerhalb bestimmter Fusionsperimeter¹⁴⁷

Anders als Variante 1 zielt Variante 2 nicht auf Einzelfusionen, sondern auf eine geleitete Neugestaltung der Ausserrhoder Gemeindestruktur ab. Dazu werden Zusammenlegungen von politischen Gemeinden in definierten geografischen Räumen gefördert. Die Definition sogenannter Förderräume oder Fusionsperimeter ist relevant, damit eine Gesamtstrategie verfolgt werden kann und Gemeinden dennoch zu verschiedenen Zeitpunkten fusionieren können. Grundsätzlich sind unterschiedliche Fusionsperimeter denkbar – welche dies sind, wäre bei der Wahl von Variante 2 unter Mitwirkung der relevanten Akteure (Kanton, Gemeinden und eventuell weitere) auszuarbeiten. Ein konkreter Vorschlag einer neuen Gemeindestruktur mit nur 5 anstatt wie bisher 20 Einwohnergemeinden wurde in der Vision AR 2.0 – Neues Ausserrhoden von der Appenzeller Zeitung bereits vorgeschlagen.¹⁴⁸

- Gemeinde Säntis (Waldstatt, Schwellbrunn, Urnäsch, Hundwil)
- Gemeinde Herisau (wie bisher)
- Gemeinde Goldachtal (Trogen, Wald, Rehetobel, Speicher)
- Gemeinde Rotbachtal (Stein, Teufen, Gais, Bühler)
- Gemeinde Kurzenberg (Heiden, Lutzenberg, Wolfhalden, Walzenhausen, Reute, Grub AR, Oberegg AI, Eggersriet SG, Grub SG)

¹⁴⁷

Appenzeller Zeitung 2011, Appenzeller Zeitung 2012 und Interviewdaten

¹⁴⁸

Appenzeller Zeitung 2011

Beim Vorschlag Vision AR 2.0 würde sich die Gemeinde Schönengrund vom Kanton Appenzell Ausserrhoden trennen und die ausserkantonalen Gemeinden Oberegg (AI), Eggersriet (SG) und Grub (SG) würden neu zum Kanton Appenzell Ausserrhoden stossen. Diese Kantonswechsel von Gemeinden resp. kantonsübergreifende Gemeindefusionen sind aus Sicht der Gutachter vermutlich allzu visionär (vgl. auch Ziffer 2.2.2.2). Als Ausgangspunkt einer möglichen Diskussion über Fusionsperimeter denkbar wäre deswegen eine Weiterentwicklung der Vision AR 2.0. Im Unterschied zu AR 2.0 handelt es sich nicht um eine neue Gemeindestruktur, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt geschaffen wird, sondern um Fusionsperimeter, innerhalb welcher Gemeindefusionen gefördert werden, jedoch auf Freiwilligkeit basieren. Der Vorschlag umfasst wie AR 2.0 fünf geografische Einheiten, jedoch wird im Gegensatz zur Vision AR 2.0 von potenziellen Kantonswechseln von Gemeinden abgesehen, d. h. die Gemeinde Schönengrund würde zum Fusionsperimeter Säntis gehören und Oberegg (AI), Eggersriet (SG) und Grub (SG) würden vom Fusionsperimeter Goldachtal ausgeschlossen. Die Fusionsperimeter würden in einem 5er Modell demnach wie folgt aussehen:

- Fusionsperimeter Säntis: Waldstatt, Schwellbrunn, Schönengrund, Urnäsch, Hundwil
- Fusionsperimeter Goldachtal: Trogen, Wald, Rehetobel, Speicher
- Fusionsperimeter Rotbachtal: Stein, Teufen, Gais, Bühler
- Fusionsperimeter Kurzenberg: Heiden, Lutzenberg, Wolfhalden, Walzenhausen, Reute, Grub
- Herisau bleibt unverändert

Als alternative Ausgangsposition für eine allfällige Diskussion zu Fusionsperimetern wären in einem 3er Modell die geografischen Einheiten analog der ehemaligen Bezirke Hinterland, Mittelland und Vorderland denkbar, wie dies verschiedentlich in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews vorgeschlagen wurde:

- Fusionsperimeter Hinterland: Herisau, Hundwil, Schönengrund, Schwellbrunn, Stein, Urnäsch und Waldstatt
- Fusionsperimeter Mittelland: Bühler, Gais, Speicher, Teufen und Trogen

-
- Fusionsperimeter Vorderland: Grub, Heiden, Lutzenberg, Rehetobel, Reute, Wald, Walzenhausen, Wolfhalden

Bei einem Fusionsprojekt und beim Zustandekommen einer Gemeindefusion zwischen Gemeinden innerhalb der gewählten Fusionsperimeter werden finanzielle Beiträge entrichtet. Nach der Wahl dieser Variante wäre ein geeignetes finanzielles Anreizsystem, d. h. die Form und Höhe der Beiträge sowie die Finanzierungsquelle zu bestimmen. Als mögliche Formen von finanziellen Beiträgen sind die Finanzierung der Projektkosten unabhängig vom Erfolg, Pro-Kopf-Beiträge bei Zustandekommen einer Fusion, zeitlich beschränkte Garantien beim Finanzausgleich sowie Beiträge für die Entschuldung denkbar. Als mögliche Finanzierungsquelle käme ein gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden gespiesener Finanzierungspool in Frage. Die festgelegten Perimeter und das erarbeitete finanzielle Anreizsystem werden in einem neu zu schaffenden Gemeindevereinigungsgesetz¹⁴⁹ oder in einem neuen Kapitel des Gemeindegesetzes gesetzlich verankert.

Variante 2: Massnahmen im Überblick

- Revision der Kantonsverfassung mit Streichung der Gemeindefusionen aus Art. 2; dies bedarf einer kantonalen Volksabstimmung
- Definition geeigneter Fusionsperimeter
- Ausgestaltung eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindefusionen
- Schaffung eines Gemeindevereinigungsgesetzes bzw. Ergänzung des Gemeindegesetzes

Auch für Variante 2 sollen im Folgenden die Stärken und Schwächen aufgezeigt werden. Die Projektkosten fallen verhältnismässig hoch aus, und für die Ausbezahlung der Finanzbeiträge für Gemeindefusionen muss eine Finanzierungsquelle bestimmt werden. Die Erfahrung mit Gemeindefusionen in anderen Kantonen zeigt, dass die Kosten in den Kommunen nach der Fusion nicht zwingend reduziert werden können. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass der Steuerfuss i. d. R. aufgrund der politischen Machbarkeit auf das Niveau der Gemeinde mit dem tiefsten Steuer-

¹⁴⁹ Vgl. auch Appenzeller Zeitung 2011

fuss gesenkt wird. Das Leistungsangebot hingegen steigt in fusionierten Gemeinden tendenziell auf das Niveau der Gemeinde, welche vor der Fusion die höchste Leistungsqualität auswies, was mit Kosten verbunden ist.¹⁵⁰ Des Weiteren wird die Anzahl Verwaltungsstellen nach einer Fusion nicht zwingend reduziert und es werden höhere Löhne aufgrund eines höheren Qualifikationsniveaus ausbezahlt, was den Personalaufwand belastet.¹⁵¹

Bei Variante 2 sind die Gemeinden, was den möglichen Fusionszeitpunkt angeht, flexibel. Die Vorbereitung für die Ausarbeitung möglicher Fusionsperimeter, eines finanziellen Anreizsystems und die Schaffung der erwähnten gesetzlichen Grundlagen braucht Zeit. Da mit der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Gemeindegemeinschaften auch eine Standardisierung im Fusionsprozess geschaffen wird, ist nach Einführung des Instrumentariums eher mit einer kurzen Projektdauer für Fusionsprojekte zu rechnen.

Die politische Realisierbarkeit dieser Variante wird als eher kritisch eingeschätzt. Zwar haben sich einige Interviewpartner zugunsten von finanziellen Anreizsystemen für Gemeindegemeinschaften ausgesprochen, zahlreiche Gemeinde- aber auch Kantonsvertreter sind jedoch gegenüber einem solchen Modell skeptisch eingestellt. Finanzielle Anreize werden als „Erkaufen“ von Gemeindefusionen und demnach nicht als Königsweg angesehen.

Von zahlreichen Befragten wird jedoch eingeräumt, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden ohne finanzielle Anreize keine Gemeindegemeinschaften zustande kommen würden. Die Stärke der Variante liegt darin, dass zwei Vorteile vereint werden können: eine Gesamtstrategie für die zukünftige Entwicklung des Kantons, ohne dabei den freiwilligen Charakter von Gemeindegemeinschaften aufzugeben. Im Sinne der Regionalentwicklung ist, falls der Entscheid zugunsten von Variante 2 ausfällt, mit einer konstruktiveren Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und zwischen Gemeinden und Kanton zu rechnen, jedoch besteht auch die Gefahr, dass die Anliegen von Randregionen weniger Gewicht erhalten.

¹⁵⁰ Vgl. Steiner 2002

¹⁵¹ Steiner 2002

Nach Gemeindefusionen sind Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten. Durch die Fusion wird das Budget der neuen Gemeinde erhöht, womit auch die Gestaltungsmacht gestärkt wird. Wie bereits oben erwähnt, kann zwar aufgrund der Anpassung des Leistungsniveaus nach oben nicht zwingend mit Kosteneinsparungen gerechnet werden, jedoch könnten Ineffizienzen in der Verwaltung reduziert werden. Aus dem Zusammengehen zweier finanzschwächerer Gemeinden resultiert nicht automatisch eine reiche Gemeinde. Weitere Vorteile sind eine erhöhte Professionalität der Gemeinden sowie bereits existierende, eventuell auch für eine mögliche Schulreform zweckmässige Perimeter. Schwierigkeiten bei der Personalsituation in der kommunalen Verwaltung und Exekutive können reduziert werden aufgrund einer geringeren Anzahl politischer Ämter und Gemeindeschreiberstellen. Aus demokratischen Überlegungen könnten in den neuen grösseren Gemeinden Gemeindeparlamente eingeführt werden, womit die demokratische Qualität erhöht würde.

Es besteht aber auch die Gefahr negativer Auswirkungen beim Zustandekommen von Gemeindefusionen, insbesondere bei der politischen Mitwirkung der Bevölkerung, welche in grösseren politischen Einheiten tendenziell abnimmt, sowie die Gefahr eines Verlusts an Bürgernähe. Insbesondere für kleinere Gemeinden besteht die Gefahr, weniger mitbestimmen zu können. Durch geeignete Instrumente, wie garantierte Sitze für die kleineren Alt-Gemeinden, könnte jedoch zumindest der Gefahr einer reduzierten Mitbestimmung begegnet werden.

Tabelle 31: Handlungsoption 3 - Variante 2 – Stärken-Schwächen-Analyse.

Stärken	Schwächen
Projektkosten	
- bei Zustandekommen von Fusionen können vermutlich Koordinationskosten und Kosten resultierend aus Ineffizienzen eingespart werden	- hohe Kosten für die Ausbezahlung der Finanzbeiträge bei Fusionsprojekten - Kosten für Fusionsprojekte können eventuell kurz- oder mittelfristig nicht wieder eingespart werden
Projektdauer	
- Flexibilität beim Fusionszeitpunkt - eher kurze Dauer einzelner Fusionsprojekte aufgrund von standardisiertem Vorgehen	- längere Vorbereitungszeit für die Ausarbeitung der Fusionsperimeter, des finanziellen Anreizsystems und der Schaffung der formellgesetzlichen Grundlagen
Politische Machbarkeit	
- Modell basiert auf Freiwilligkeit	- „Zückerchen“ könnte als „Erkaufen“ von Fusionen verstanden werden - Zeit im Kanton Appenzell Ausserrhoden evtl. nicht reif
Regionalentwicklung	
- ganzheitliche Sichtweise	- keine bindende Gesamtstrategie - reduzierte Flexibilität aufgrund Zuordnung zu Fusionsperimeter
Änderung der Situation der Gemeinden	
- nachhaltige Stärkung der Situation finanzschwacher Gemeinden - Strategie um Schwierigkeiten bei der Suche nach Gemeindepersonal und Kandidierenden für politische Ämter zu reduzieren - Strategie um hohen Schulkosten zu begegnen - Strategie um hohe Verwaltungskosten zu begegnen - Erhöhung der Professionalität der kommunalen Verwaltung - gegebenenfalls verbesserte demokratische Qualität durch Einführung von Gemeindeparlamenten anstelle von Gemeindeversammlungen	- Gefahr eines Verlusts an Verwaltungsstellen - Gefahr eines Verlust an Bürgernähe - Gefahr eines Rückgangs der politischen Partizipation - weniger Spielraum für individuelle Lösungen bei der Aufgabenerfüllung - möglicherweise Einschränkung des Einflusses von zuvor bestehenden kleineren lokalen Einheiten

Die Beurteilung der Variante 2 durch die Gutachter fällt wie folgt aus:

Variante 2 enthält für den Kanton Appenzell Ausserrhoden visionäre Gedanken. Die politische Machbarkeit wird durch die Gutachter eher kritisch eingeschätzt, insbesondere aufgrund der aus den Interviews hervorgegangenen Skepsis gegenüber einem solchen Vorgehen sowohl von Gemeinde- als auch von Kantonsvertretern, wobei zu erwähnen ist, dass sich insbesondere verschiedene unabhängigere Experten durchaus posi-

tiv zu dieser Handlungsoption äussern. Nebst der Entscheidung für einen Fusionsperimeter bedarf Variante 2 auch der Ausarbeitung eines finanziellen Anreizsystems, wobei die Instrumente, die Höhe der Beträge sowie die Finanzierungsquelle zu bestimmen sind und im Rahmen eines Gemeindevereinigungssetzes bzw. im Gemeindegesetz rechtlich zu verankern sind. Damit verbunden stellt sich die Frage nach der finanziellen Machbarkeit dieser Variante.

Variante 3: Ergebnisorientierter Ansatz mit Zwangsmassnahmen in Bezug auf Gemeindezusammenlegungen

Bei der radikalsten Variante wird die Möglichkeit von Zwangsfusionen im Kanton Appenzell Ausserrhoden geschaffen und die neue durch den Kanton vorgegebene Gemeindestruktur mittels Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Mögliche Gemeindegrenzen entsprechen den Optionen in Variante 2. Die Möglichkeit zu Zwangsfusionen besteht in zehn Schweizer Kantonen, wird jedoch nur in Ausnahmefällen durchgesetzt.

Für Variante 3 wird von relativ hohen Projektkosten ausgegangen. Die Einführung der Möglichkeit zu Zwangsfusionen ist eher mit geringen Kosten verbunden, für Vorbereitung und Umsetzung einer allfälligen Strukturreform muss jedoch mit hohen Kosten gerechnet werden. Da die Umsetzung der neuen Strukturreform zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgen würde, kann von einer eher kürzeren Projektdauer ausgegangen werden. Nachteil ist, dass die Gemeinden nicht selbstständig über den Fusionszeitpunkt bestimmen können. Die politische Realisierbarkeit wird als äusserst gering eingestuft, da kein akuter Handlungsbedarf besteht und die Ausserrhoder Gemeinden historisch bedingt im politischen System eine sehr starke Stellung einnehmen. Ein Vorteil dieser Variante betrifft die Möglichkeit der Umsetzung einer Gesamtstrategie, womit die regionale Entwicklung berücksichtigt werden könnte und konstruktive Zusammenarbeit in Regionalentwicklungsprojekten möglich wäre. Bei einer zwangsweisen Umsetzung einer neuen Gemeindestruktur besteht die Gefahr, dass Gemeinden zusammengelegt werden, welche aufgrund von kulturellen Differenzen nicht zueinander passen. Bezüglich Finanzsituation, Gemeindeorganisation, Dienstleistungsangebot und politische Integration ist mit ähnlichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu rech-

nen wie in Variante 2 mit dem Unterschied, dass bei einer zwangsweisen Einführung einer neuen Gemeindestruktur in der Regel zusätzlich Nachteile entstehen, da individuelle Lösungen nicht mehr möglich sind. Der Verlust der Gemeindeautonomie schliesslich stellt einen gewichtigen Nachteil dar, insbesondere für diejenigen Gemeinden, welche in einer kantonalen Abstimmung unterliegen würden.

Variante 3: Massnahmen im Überblick

- Einführung der Möglichkeit zu Zwangsfusionen
- Schaffung der notwendigen Grundlagen in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz
- Ausarbeitung und Implementierung einer neuen Gemeindestruktur

Tabelle 32: Handlungsoption 3 - Variante 3 – Stärken-Schwächen-Analyse.

Stärken	Schwächen
Projektkosten	- relativ hohe Projektkosten
Projektdauer	- längere Vorbereitungszeit für die Ausarbeitung der verfassungs- und gesetzesrechtlichen Grundlagen
- eher kürzere Projektdauer, da die neue Gemeindestruktur zu einem bestimmten Zeitpunkt X implementiert wird	- keine Flexibilität der Gemeinden im Hinblick auf den Fusionszeitpunkt
Politische Machbarkeit	- kein akuter Handlungsbedarf
	- Freiwilligkeit nicht gegeben
	- geringe politische Akzeptanz
Regionalentwicklung	- mangelnde Berücksichtigung von spezifischen Bedürfnissen
- bindende Gesamtstrategie	
- konstruktive Zusammenarbeit in Regionalentwicklungsprojekten	
Änderung der Situation der Gemeinden	- Gefahr eines Verlusts an Verwaltungsstellen, Bürgernähe und politischer Mitwirkung
- Stärkung der finanziellen Situation, Entlastung der Personalsituation, Reduktion der Verwaltungskosten, zunehmende Professionalität, verbesserte demokratische Qualität, Strategie um hohen Schulkosten zu entgehen (vgl. auch Variante 2)	- weniger Spielraum für individuelle Lösungen
	- Verlust an Gemeindeautonomie aufgrund zwangsweiser Durchsetzung

Die Beurteilung von Variante 3 durch die Gutachter fällt eher kritisch aus: Zwangsmassnahmen bei Gemeindefusionen im Kanton Appenzell werden aufgrund der Ausgangslage der Ausserrhoder Gemeinden nicht als sinnvoll erachtet. Dafür gibt es mehrere Gründe: Im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestehen Einheitsgemeinden, und der Kanton weist daher eine einfachere Gemeindestruktur auf als andere Kantone, in welchen vermehrt verflochtete Gebilde bestehen, wie dies beispielsweise im Kanton Glarus der Fall war. Auch ist der Gemeindebestand im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 20 Gemeinden im Kantonsvergleich nicht allzu hoch, die durchschnittliche Gemeindegrösse moderat, und es bestehen kaum Kleinstgemeinden. Diese strukturelle Ausgangslage und die mehrheitlich gesunde finanzielle Situation der Gemeinden deuten darauf hin, dass kein zeitlicher Druck und daher auch kein akuter Handlungsbedarf für Zwangsfusionen bestehen. Ein weiteres gewichtiges Argument gegen diese Variante betrifft die wohl fehlende politische Akzeptanz, insbesondere aufgrund der historisch starken Stellung der Gemeinden und der stark ausgeprägten Gemeindeautonomie im Kanton.

6 ABSCHLIESSENDE BEANTWORTUNG DER GUTACHTERFRAGEN

In diesem Kapitel werden die Gutachterfragen, wie sie im Rahmen des Postulats Sträuli gestellt wurden (vgl. Kapitel 1.1), beantwortet.

6.1 Fragen zur Zusammenarbeit

In welchen Bereichen besteht heute eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden untereinander und zwischen Gemeinden und anderen Partnern? Welches sind die rechtlichen Rahmenbedingungen? Welche Erfahrungen wurden gemacht und welche Schlüsse können daraus gezogen werden?

Bereiche der Zusammenarbeit

Wie in Ziffer 3.3.2 dargestellt, besteht Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen Gemeinden und anderen Partnern in zahlreichen Aufgabenbereichen. Am häufigsten wird im medizinischen Bereich und bei der Abfallentsorgung zusammengearbeitet. Sehr verbreitet ist die Zusammenarbeit auch im Bereich Abwasser/Kanalisation sowie im Bereich der Informatik, gefolgt von den Bereichen Armut/Fürsorge/Vormundschaft. Es handelt sich hierbei um infrastrukturintensive Aufgaben, welche insbesondere von kleinen Gemeinden nur schwer zu bewältigen sind, sowie um Aufgaben im politisch häufig brisanten Sozialbereich. Mit Ausnahme des Informatikbereichs, in welchem durch eine Vereinheitlichung der Instrumente und Prozesse Kosteneinsparungen möglich sind, findet bislang eher wenig Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltung und -behörden statt, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass diese Bereiche für die Autonomie und Identität der Gemeinde von grosser Bedeutung sind und deshalb möglichst selbstständig erbracht werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit finden sich in Art. 103 der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz unter dem Abschnitt V zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sowie der Gemeinden unter sich. Art. 103 Abs. 1 bis 3 der Kantonsverfassung regelt, dass die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unter sich, mit dem Kanton und allenfalls mit ausserkantonalen Gemeinden zusammenarbeiten. Mit der Zustimmung des Regierungsrats können die Gemeinden Zweckverbände gründen oder sich zu anderen Organisationen zusammenschliessen. Der Regierungsrat kann zudem eine oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten, falls eine Aufgabe nicht anders zu erfüllen ist. Genauere Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden untereinander finden sich im Gemeindegesetz des Kantons. Darin steht, dass der Kanton die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördert und sich an der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden beteiligt oder den Gemeinden seine Dienste zur Verfügung stellen kann. Den Gemeinden stehen verschiedene Formen der Zusammenarbeit zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung:

- Gemeinden können öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen mit dem Kanton, weiteren Gemeinden, Zweckverbänden, anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten. Öffentlich-rechtliche Verträge mit ausserkantonalen Körperschaften und Anstalten müssen durch den Regierungsrat genehmigt werden.
- Eine Option stellt auch die Übertragung von Aufgaben an öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder private Körperschaften dar, dies entweder zusammen mit dem Kanton oder gemeinsam mit anderen Gemeinden.
- Des Weiteren können die Gemeinden gemeinsam oder zusammen mit dem Kanton Zweckverbände oder Anstalten errichten oder sich an diesen beteiligen.

Den Gemeinden steht auch die Möglichkeit offen, privatrechtliche Verträge abzuschliessen, allerdings dürfen dadurch nicht Rechte und Pflichten allgemeinverbindlich geordnet werden. Das Gemeindegesetz enthält zudem detailliertere Regelungen zu den Zweckverbänden (Art. 31 ff. des

Gemeindegengesetzes), welche Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellen. Konkret sind Regelungen zu Begriff, Entstehung, Statuten, Organen, Delegiertenversammlung, Vorstand und Kontrollstelle sowie Finanzhaushalt enthalten. Ein Zweckverband entsteht mit der Zustimmung aller beteiligten Gemeinden, Körperschaften und Anstalten zu den Statuten und deren Genehmigung durch den Regierungsrat. Wenn gesetzliche Aufgaben nicht anders erfüllt werden können, kann der Regierungsrat Gemeinden verpflichten, sich zu einem Zweckverband zusammenzuschliessen oder einem Zweckverband beitreten. Art. 33 des Gemeindegengesetzes regelt, welche Mindestregelungen in den Statuten enthalten sind. Organe des Zweckverbandes sind mindestens die Delegiertenversammlung, der Vorstand und die Kontrollstelle. Jedes Mitglied hat mindestens Anspruch auf eine Vertretung in der Delegiertenversammlung, und kein Mitglied darf mehr als die Hälfte der Delegierten stellen. Art. 38 des Gemeindegengesetzes schliesslich regelt die interkantonalen Zweckverbände. Diese können nur gegründet werden, wenn der Regierungsrat vorgängig mit diesen Kantonen eine Vereinbarung abgeschlossen hat.

Erfahrungen mit der Zusammenarbeit und daraus zu ziehende Schlüsse

Wie in Ziffer 4.1.1 dargestellt, werden die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden von den Befragten sehr positiv eingeschätzt, mit wenigen Ausnahmen, in welchen die Zusammenarbeitsvorhaben scheiterten. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in den Ausserrhoder Gemeinden kann als hoch bezeichnet werden. Auch mit ausserkantonalen Gemeinden wird zusammengearbeitet, beispielsweise bestehen Kooperationen zwischen Reute (AR) und Oberegg (AI) oder Schönengrund (AR) und Neckertal (SG). Weniger erfolgreich waren einzelne Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen einer Gemeinde und einem Privaten (Public Private Partnership), was die betroffenen Gemeindepräsidenten mitunter auf höhere Kosten, Mangel an internem Know-how und kulturelle Differenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zurückführen.

Inbesondere von gemeindeexternen Akteuren werden die teilweise fehlende Strategie und inexistente Zusammenarbeitsperimeter der inter-

kommunalen Zusammenarbeit kritisiert. Aufgrund der Aussagen und Erfahrungen der Befragten kann der Schluss gezogen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in einer pragmatischen Weise verläuft, demnach zu einem organischen Gebilde wächst und in diesem Sinne in der Regel auch gut funktioniert. Handlungsbedarf besteht jedoch, wenn eine vermehrt geordnete Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden mit einer klaren Strategie innerhalb verbindlicher Perimeter angestrebt wird.

6.2 Frage zu möglichen Lösungsansätzen

Welches sind mögliche Lösungsansätze und erforderliche Massnahmen (unter Berücksichtigung der Möglichkeit von Auslagerungen)? Wie können diese priorisiert werden? Welches sind mögliche finanzielle Auswirkungen und worin besteht der Rechtsetzungsbedarf?

Mögliche Lösungsansätze für Strukturveränderungen

Mögliche Lösungsansätze und erforderliche Massnahmen für Strukturveränderungen wurden im Kapitel 5 anhand von drei möglichen Handlungsoptionen dargestellt. Handlungsoption 1 fokussiert auf punktuelle gemeindeinterne Reorganisationsmassnahmen und Handlungsoption 2 zielt auf eine Änderung in der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und zwischen Kanton und Gemeinden ab. Handlungsoption 3 beinhaltet eine Gemeindestrukturereform, wobei zwischen den drei Varianten „Partizipativer Ansatz mit Abbau von Fusionshindernissen und Wegebung für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse“, „Anreizorientierter Ansatz mit Fusionsförderung innerhalb bestimmter Fusionsperimeter“ und „Ergebnisorientierter Ansatz mit Zwangsmassnahmen in Bezug auf Gemeindezusammenlegungen“ unterschieden wird.

Rechtsetzungsbedarf und finanzielle Auswirkungen

Der Rechtsetzungsbedarf und eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen werden bei den einzelnen Handlungsoptionen bzw. Szenarien dargestellt und erläutert. Die Handlungsoptionen 2 und 3 bedürfen zwingend des Erlasses bzw. der Änderung von Gesetzen, Handlungsoption 3 zusätzlich eine Änderung der Kantonsverfassung. Die von Gemeindever-

treterinnen und -vertretern angeregte und von den Verfassern in Handlungsoption 2 vorgeschlagene kantonsweite Harmonisierung der Baugrundordnung und Nutzungszonenplanung löst nicht nur Rechtsetzungsbedarf auf kantonaler Ebene aus, sondern führt zu erheblichen Planungsmaßnahmen.

Priorisierung der Handlungsoptionen

Im Folgenden wird durch die Gutachter eine Priorisierung der in Kapitel 5 vorgestellten Handlungsoptionen vorgenommen. Die Studie schlägt als weiterzuverfolgende Handlungsoptionen die Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Handlungsoption 2) sowie Strukturreformen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, aber unterstützt durch Anreize vor (Handlungsoption 3, Variante 2). Die Wahl wird wie folgt begründet: Handlungsoption 2 ermöglicht eine Stärkung der Verhandlungsposition und Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowie eine Gesamtstrategie hinsichtlich der regionalen und kantonalen Entwicklung. Obwohl die aktuelle Situation der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrrhoden nicht zwingend eine Gemeindestrukturreform erfordert, wird zusätzlich die Variante 2 der Handlungsoption 3 empfohlen, um die Gemeinden bei zunehmenden Problemen im personellen und finanziellen Bereich zu stärken. Diese Variante vereint zwei wichtige Vorteile: es kann eine Gesamtstrategie in Bezug auf die Gemeindestrukturentwicklung des Kantons verfolgt werden, ohne dass die Freiwilligkeit verloren geht.

Von Handlungsoption 1, d. h. lediglich punktuellen gemeindeinternen Reformmassnahmen wird abgeraten, da eine Gesamtstrategie fehlt und das Risiko besteht, dass in den Gemeinden nicht proaktiv gehandelt wird, was angesichts der bereits bestehenden personellen und in gewissen Gemeinden auch finanzstrukturellen Probleme suboptimal wäre. Bei Handlungsoption 3 wird Variante 2 vorgezogen, da bei Variante 1 ohne fusionsfördernde Massnahmen kaum Veränderungen zu erwarten sind und Variante 3 auf der anderen Seite zu wenig politische Chancen eingeräumt werden.

6.3 Frage zu möglichen Auswirkungen von Strukturbereinigungen

Welches wären mögliche Auswirkungen von Strukturbereinigungen, namentlich von Gemeindefusionen auf die übrigen Versorgungsstrukturen, die dörfliche Gemeinschaft, die Dorfkultur und lokale Eigenheiten und welches wären allenfalls ins Auge zu fassende Massnahmen?

Eine ex ante Evaluation der Auswirkungen von Gemeindefusionen ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Es können aufgrund der vorliegenden Informationen lediglich Vermutungen zu den Auswirkungen von Strukturbereinigungen angestellt werden. Dabei wird einerseits auf Erfahrungen anderer Kantone mit realisierten Strukturreformen und andererseits auf die Einschätzungen der Ausserrhoder Gemeinden zurückgegriffen. Zu betonen ist, dass sich nicht bei jedem Gemeindezusammenschluss dieselben Effekte einstellen, sondern dass diese fallabhängig sind. Zudem stellen sich diese Effekte oft nicht automatisch ein, sondern sind Folge von politischen Entscheidungen, welche im Rahmen des Gemeindefusionsprojekts gefällt werden.

Im Folgenden sollen Erfahrungen aus bereits durchgeführten Zusammenschlussprojekten in anderen Schweizer Kantonen dargestellt werden.¹⁵²

- Beim *Dienstleistungsangebot* ist vielfach zu beobachten, dass nach einer Gemeindefusion sowohl die Qualität als auch die Quantität der Leistungen ausgebaut wird.
- Bezüglich *finanzieller Kriterien* variieren die Auswirkungen: in einigen Gemeinden steigt die Verschuldung mittelfristig nach der Fusion, da Investitionen getätigt werden, um den Ausbaustandard der Infrastruktur in der fusionierten Gemeinde zu vereinheitlichen, in anderen Fällen konnte die Verschuldung gesenkt werden. Beim Steuereffuss kommen in der Praxis alle drei denkbaren Varianten vor: einige Gemeinden können den Steuereffuss senken, wenn dieser der Gemeinde mit dem tiefsten Steuereffuss angepasst wird, in weiteren Gemeinden bleibt der Steuereffuss konstant oder wird erhöht zur Finanzierung des verbesserten Leistungsangebots.

-
- Die *politische Beteiligung* an Gemeindeversammlungen nahm in vergrösserten Einheiten in der Regel leicht ab. Die verschiedenen Ortsteile blieben mittelfristig nach der Fusion in der Exekutive der neuen Gemeinde vertreten.
 - Durch die Fusion geben die Alt-Gemeinden ihre *Autonomie* zugunsten der neuen Gemeinden auf. Die fusionierten Gemeinden treten mit einem starken Selbstvertrauen auf und bewerten den Zusammenschluss im Nachhinein insgesamt als positiv, mitunter aufgrund des vergrösserten Handlungsspielraums.¹⁵³
 - Verschiedentlich wurden in den neuen Gemeinden die *Strukturen* angepasst, Abläufe optimiert und eine höhere Professionalität herbeigeführt. Bei einem Zusammenschluss zwischen einer kleinen und einer grossen Gemeinde wurden i. d. R. die professionell organisierten Strukturen der grösseren Gemeinde übernommen.
 - Nach der Fusion wurden nicht mehr benötigte Exekutiven und Kommissionen aufgelöst. Funktionäre wurden freigestellt, fest angestelltes Personal aber nicht abgebaut. Deren Aufgaben blieben nach der Fusion oft gleich, der Verantwortungssperimeter wurde lediglich vergrössert.
 - Symbolische Zeichen für die *Identifikation* mit der Gemeinde sind Wappen und Gemeindefusionen. Bei den untersuchten Gemeindefusionen wurde entweder das Wappen einer Alt-Gemeinde übernommen – tendenziell eher dasjenige der grössten beteiligten Alt-Gemeinde – oder für die neu fusionierte Gemeinde ein neues Wappen erstellt. Auch das Belassen sämtlicher Wappen der Alt-Gemeinden ist eine Option. Beim Gemeindefusionen bekam die neue Gemeinde entweder den Namen der grössten Alt-Gemeinde, einen Doppelnamen als Kombination der beteiligten Alt-Gemeinden oder einen neuen, unbelasteten Namen. Für Personen, welche eine der Alt-Gemeinden als Heimatort haben, ändert mit einem Namenswechsel der politischen Gemeinde auch der Name des Heimatorts. Strassenbezeichnungen blieben meist unverändert. Es gibt keine Hinweise, dass die Einwohner die Identifikation mit ihrem Ort verloren hätten – vermutlich hängt dies mitunter mit dem kaum veränderten Vereinsleben und der i. d. R. gleich bleibenden Siedlungsstruktur zusammen. Jedoch kann sich die Identifikation mit

der neuen Gemeinde als schwierig herausstellen: die unterschiedliche Herkunft macht sich gemäss einer Fallstudie vor allem bei alteingesessenen oder in der Landwirtschaft tätigen Familien bemerkbar, während Neuzuzüger offener sind. Als Grund dafür werden der zuvor nicht existierende Gemeinename und die weiten Distanzen zwischen den Orten innerhalb der neuen Gemeinde genannt. Als Nachteil wird auch angesehen, dass man in der neuen, grösseren Gemeinde einen geringeren Prozentsatz an Einwohnern persönlich kennt als vorher. Man ist zwar verwaltungsmässig zusammengeschlossen, es bestehen jedoch kulturelle Unterschiede. Bei Fusionen, an welchen Gemeinden unterschiedlicher Grösse beteiligt sind, ist eine gewisse Dominanz der grössten Gemeinde zu spüren. Wesentlich einfacher sieht die Situation bezüglich der Identifikation mit der neuen Gemeinde bei einem Zusammenschluss zwischen Gemeinden aus, welche sich schon zuvor kulturell nahe standen. Ähnlich wie in der Alt-Gemeinde verschiedene Orte resp. Ortsteile bestanden, bestehen diese auch in der fusionierten Gemeinde.

- Beim *Vereinsleben* gab es wenige Änderungen. In einigen der untersuchten Fälle wurden neue Vereine gegründet, welche die Interessen der ehemaligen Gebiete vertreten. Vereine tragen vielfach noch die Namen der Alt-Gemeinden und die Mitglieder stammen mehrheitlich auch aus der entsprechenden Alt-Gemeinde.

Die Schweizer Gemeinden, welche in den vergangenen zwei Jahrzehnten fusioniert haben, wurden im Rahmen der Gemeindeschreiberbefragung 2009¹⁵⁴ nach den festgestellten Auswirkungen des Gemeindezusammenschlusses gefragt. An erster Stelle wird genannt, dass mit der Fusion eine Professionalisierung der Verwaltung herbeigeführt werden konnte. Die Strukturen und Prozesse wurden angepasst und die Koordination konnte vereinfacht werden. Zudem sind die Gemeindeschreiber mehrheitlich der Meinung, dass sowohl die Qualität als auch die Quantität der Leistungen erhöht werden konnte. Das Gewicht der neuen Gemeinde gegenüber anderen Institutionen nahm nach der Fusion eher zu. Die Befragten sind der Ansicht, dass die Bürgernähe sowie auch die

¹⁵⁴ Die Rücklaufquote der Befragung betrug 58 Prozent.

Identifikation der Einwohnenden mit der Gemeinde nach der Fusion weder abgenommen noch zugenommen hat.

Interessanterweise fällt die ex post Beurteilung der Auswirkungen eines Zusammenschlusses in fusionierten Gemeinden deutlich positiver aus als die ex ante Einschätzung der Auswirkungen bei einer allfälligen Fusion in nicht fusionierten Gemeinden. Dies wird auch bei den Auswertungen der Frage zu möglichen Auswirkungen einer allfälligen Fusion in den Ausserrhoder Gemeinden ersichtlich.¹⁵⁵ Diese befürchten in erster Linie einen Verlust an Bürgernähe und an Identifikation der Einwohnenden mit ihrer Gemeinde. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird davon ausgegangen, dass im Falle einer Fusion die Strukturen z. B. in Bezug auf Personal oder Prozesse angepasst würden und dass eine Professionalisierung der Verwaltung herbeigeführt würde. Die Gemeindeschreibenden vermuten, dass die interkommunale Zusammenarbeit tendenziell abnehmen würde. Bei der Verwaltungskultur und der Motivation der Mitarbeitenden rechnen die Befragten kaum mit Änderungen im Falle eines Zusammenschlusses.¹⁵⁶

Die Frage nach möglichen Auswirkungen von Fusionen kann wie folgt beantwortet werden: Da – wie Erfahrungen zeigen – das Dienstleistungs- und Infrastrukturanangebot in fusionierten Gemeinden dem Standard der Gemeinde mit dem höheren Angebotsniveau angepasst wird, kann vermutet werden, dass auch in den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden das Leistungsniveau eine Verbesserung erfahren würde. Diese Vermutung gilt allerdings nicht, wenn sich zwei eher schwächere Gemeinden zusammenschließen. Die dörfliche Gemeinschaft dürfte bei Zusammenschlüssen im Kanton Appenzell Ausserrhoden unverändert bleiben, da sich die Siedlungsstruktur, die Topografie, die Vereine und die räumlichen Distanzen zu anderen lokalen Einheiten als Folge der Gemeindefusion kaum verändern würden. Vermutlich wäre es für einige Einwohnerinnen und Einwohner in einer Übergangsphase schwierig, sich mit der neuen Gemeinde als Gesamtes zu identifizieren.

¹⁵⁵ Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2011

¹⁵⁶ Die Anzahl der antwortenden Gemeinden bei der Frage zu den Auswirkungen einer allfälligen Gemeindefusion beträgt 19.

Um die Akzeptanz zu verbessern, wären Massnahmen zu ergreifen. Investitionen müssten auch in peripher gelegenen Gemeindeteilen getätigt werden und eine Sitzgarantie für die beteiligten Gemeinden wäre in einer Übergangsphase zweckmässig. Zur Stärkung der Identifikation mit der neuen Gemeinde wären symbolische Zeichen wie Gemeindennamen, Gemeindewappen und Strassenbezeichnungen mit Umsicht zu wählen.

QUELLENVERZEICHNIS

Literatur

- A-Region (2011): A-Region, www.a-region.ch, abgerufen am 29.11.2011
- Appenzeller Bahnen (2011): Appenzeller Bahnen, www.appenzellerbahnen.ch, abgerufen am 26.10.2011
- Appenzeller Zeitung (2011): Vision AR 2.0: Aus 20 werden 5 Gemeinden, Artikel in der Appenzeller Zeitung vom 31.12.2011
- Appenzeller Zeitung (2012): Reform der Gemeindestrukturen AR, Artikel in der Appenzeller Zeitung vom 07.01.2012
- Arn, Daniel/Friederich, Ueli (1994): Gemeindeverbindungen in der Agglomeration, Zürich 1994
- AVA Altenrhein (2011): Abwasserverband Altenrhein, www.ava-altenrhein.ch, abgerufen am 29.11.2011
- Berner Zeitung (2010): Freiburger Staatsrat legt Bezirksreform auf Eis, Artikel in der Berner Zeitung vom 29.11.2010, www.bernerzeitung.ch, abgerufen am 26.07.2011
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2000): Pendlerstatistik des Bundesamtes für Statistik 2000, www.bfs.admin.ch, abgerufen am 12.01.2012
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2007): Historisches Gemeindeverzeichnis der Schweiz - Erläuterungen und Anwendungen, Neuenburg 2007
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2009): Bevölkerungsstatistik 2009, Neuenburg 2009
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2010): Bevölkerungsstatistik 2010, Neuenburg 2010
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2011): Institutionelle Gliederung der Schweiz - die Bezirke, www.bfs.admin.ch, abgerufen am 26.07.2011
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012a): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Angekündigte Änderungen, Ausgabe von 20.03.2012
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012b): Amtliches Gemeindeverzeichnis, Ausgabe vom 01.04.2012, Neuenburg 2012

- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012c): Definitionen Arbeit und Erwerb, www.bfs.admin.ch, abgerufen am 18.04.2012
- Council of Europe (1997): Local Finance in Europe, Strassburg 1997
- Dafflon, Bernard (1998): Suisse: Les Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg. Analyse Socio-économique. In: Crédit Local de France et Direction Générale des Collectivités Locales (ed.). Annuaire des Collectivités Locales, Paris 1998
- Ecopol (2011): Monitoringbericht 2011 - Entwicklung und Standortbestimmung im Vergleich mit den Schweizer Kantonen. Im Auftrag der Regierung des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2011
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - NFA, www.efd.admin.ch, abgerufen am 20.07.2011
- Fetz, Ursin (2009): Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Dissertation, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 187, Zürich 2009
- Gemeinde Wald (2011): Gemeinde Wald AR - Voranschlag 2011, www.wald-ar.ch, abgerufen am 26.10.2011
- Geser, Hans/Höpflinger, François/Ladner, Andreas/Meuli, Urs (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels, Zürich 1996
- Geser, Hans/Meuli, Urs/Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Horber-Papazian, Katia (2011): Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden - Ergebnisse einer Befragung, Glarus/Chur 2011
- Gfs.bern (2010): Eigenständigkeit in der Globalisierung gestärkt - Spezialteil zum Sorgenbarometer, Bern 2010
- Grütter, Guido (2010): Stand von PPP - wo steht die Schweiz? In: Lienhard, Andreas/Pfisterer, Thomas (Hrsg.), PPP - Was fehlt zum Durchbruch? Schriftenreihe des Vereins PPP Schweiz, Zürich 2010, S. 37-51
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010

-
- Historisches Lexikon der Schweiz (2011a): Appenzell (Ausserrhoden), <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7476.php>, abgerufen am 14.06.2011
- Historisches Lexikon der Schweiz (2011b): Säntis (Kanton), www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8634.php, abgerufen am 26.07.2011
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2012): Bezirke im Kanton, www.ai.ch, abgerufen am 14.02.2012
- Kanton Glarus (2011): www.gl.ch, abgerufen am 15.07.2011
- Kanton St. Gallen (2011): Kanton St. Gallen-Appenzell: Zusammenschluss statt Konkurrenz - Interpellation 51.07.49 Hartmann-Flawil / Brühwiler-Oberbüren, www.ratsinfo.sg.ch, abgerufen am 19.07.2011
- Kanton Thurgau (2011): Dienststelle für Statistik, Bezirke und Gemeinden, www.awa.tg.ch, abgerufen am 26.07.2011
- Kanton Waadt (2001): Districts/Préfectures, www.vd.ch/fr/themes/territoire/districts-prefectures, abgerufen am 26.07.2011
- Kettiger, Daniel (2004): Gemeindefusion - ein Thema mit vielen Facetten, Internetpublikation, PuMaConsult GmbH, Bern 2004
- Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (2006): Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage, Zürich 2006
- Kübler, Daniel (2006): Agglomerationen. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006
- Kuster, Jörg/Liniger, Alexander (2007): Effekte von Gemeindegemeinschaften, Schlussbericht, Zürich 2007
- Ladner, Andreas/Bühlmann, Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden - Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich/Chur 2007
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto (o. J.): Gemeindeformen im Kanton Bern, Kommentierte Auswertungen basierend auf den Ergebnissen einer Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds, Universität Bern, Bern o. J.
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Horber-Papazian, Katia/Fiechter, Julien/Jacot-Decombes, Caroline/Kaiser, Claire (2012): Gemeinden im

- Wandel - Ergebnisse der fünften gesamtschweizerischen Gemein-
deschreiberbefragung, Schriftenreihe des KPM, Universität Bern
2012 (im Erscheinen)
- Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel (2006): Gesetzgeberischer Hand-
lungsbedarf der Kantone im Umweltbereich als Folge der Neugestal-
tung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund
und Kantonen (NFA), KPM-Schriftenreihe Nr. 10, Bern 2006.
- Lienhard, Andreas (2006): Medizin gegen Interessenskonflikte bei staat-
lichen Unternehmungen - Anregungen zu Organisation, Führung
und Aufsicht, NZZ, Zürich 2006
- Lienhard, Andreas/Pfisterer, Thomas (Hrsg.) (2010): PPP - Was fehlt
zum Durchbruch? Schriftenreihe des Vereins PPP Schweiz, Zürich
2010
- Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie, Bern, Stuttgart, Wien
1999
- Lüchinger, Simon/Stutzer, Alois (2002): Skalenerträge in der öffentlichen
Kernverwaltung - Eine empirische Analyse anhand von Gemein-
defusionen, Swiss Political Science Review, Nr. 1, 8. Jg., 2002, S.
27-50
- Neue Züricher Zeitung (NZZ) (2012): Der heikle Entscheid des Carlo
Schmid, NZZ vom 30. April 2012, S. 6
- Rühli, Lukas (2012): Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität
- Gemeindefstrukturen und Gemeindefstrukturpolitik der Kantone,
Kantonsmonitoring 4, Studie von Avenir Suisse, Zürich 2012
- Schedler, Kuno/Müller, Roland/Sonderegger, Roger W. (2011): Public
Corporate Governance - Handbuch für die Praxis, Bern, Stuttgart,
Wien 2011
- Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeinde-
zusammenschlüsse in der Schweiz, Bern 2002
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas (2004): Machbarkeit
und mögliche Auswirkungen eines kantonsübergreifenden Zusam-
menschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU),
KPM-Schriftenreihe Nr. 4, Bern 2004

Steiner, Reto/Fetz, Ursin/Käppeli, Stephan (2006): Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen: Praxisleitfaden öffentliche Verwaltung, Zürich 2006

Steiner, Reto/Reist, Pascal/Kettiger, Daniel (2010): Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen, KPM-Schriftenreihe Nr. 36, Bern 2010

Tages-Anzeiger Online (2007a): Ich wünsche mir den Kanton Ostschweiz, Interview mit Hans Peter Ruprecht, Tages-Anzeiger Online vom 14. Juni 2007

Tages-Anzeiger Online (2007b): Für einen Kanton Ostschweiz, Interview mit der St. Galler Regierungspräsidentin Kathrin Hilber, Tages-Anzeiger Online vom 22. Juni 2007

Dokumente der Kantonsverwaltung Appenzell Ausserrhoden

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2004): Korporationen im Kanton Appenzell A.Rh. (Bestandsaufnahme aufgrund Amtsblatt 1910-2004), Stand 14. September 2004

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2005): Kanton und Gemeinden gemeinsam: Auswertung der Umfrage zu Beurteilung des Ist-Zustandes, Regierungsprogramm 2003 - 2007, Projekt 2, Bericht Juni 2005

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2007a): Vernehmlassung zur NFA-Umsetzung vom 12.01.2007, www.ar.ch, abgerufen am 20.07.2011

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2007b): Der Finanzausgleich des Bundes als Chance vom 30.08.2007, www.ar.ch, abgerufen am 20.07.2011

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2010a): Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Kanton - Gemeinden 2010

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2010b): Ausserrhodische Gesetzesammlung: Verzeichnis der Kantonsstrassen, Stand 4. Mai 2010, www.ar.ch, abgerufen am 30.11.2011

Kanton Appenzell Ausserrhoden (2010c): Gemeinderat Walzenhausen wieder handlungsfähig, www.ar.ch, abgerufen am 28.02.2012

- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011a): Ausserrhoder Finanzhaushaltsgesetz in Vernehmlassung, vom 08.07.2011, www.ar.ch, abgerufen am 20.07.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011b): Teilrevision Wirtschaftsförderungsgesetz in Vernehmlassung, vom 08.07.2011, www.ar.ch, abgerufen am 20.07.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011c): Kanton und Gemeinden gemeinsam: Das Gesetz über eGovernment geht in die Vernehmlassung, vom 27.05.2011, www.ar.ch, abgerufen am 20.07.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011d): Klein, aber anschaulich - Daten und Fakten 2011/2012, www.ar.ch, abgerufen am 30.11.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011e): Faktenblatt Landschaft und Geologie, www.ar.ch, abgerufen am 27.10.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011f): Natur und Landschaft erkennen und erleben, www.ar.ch, abgerufen am 27.10.2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011g): Rechnungsdaten der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2011
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011h): Die Zukunft der Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden - Ergänzender Bericht, www.ar.ch, abgerufen am 23.05.2012
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2012a): Arbeit und Bildung in Appenzell Ausserrhoden, www.ar.ch, abgerufen am 09.01.2012
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2012b): Geschichte und Politik in Appenzell Ausserrhoden, www.ar.ch, abgerufen am 25.01.2012
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2012c): Kleine Sekundarschulen werden unter Auflagen zugelassen, www.ar.ch, abgerufen am 20.04.2012

Befragungen

Befragung der kantonalen Verwaltungen (2010): Gemeindefusionen aus kantonalen Sicht - Ergebnisse, Oktober-November 2010, Universität Bern 2010

Exekutivbefragung (2008): Befragung der kommunalen Exekutivmitglieder 2008, Universität Bern/Universität Zürich/IDHEAP Lausanne 2008

Gemeindeschreiberbefragung in den Schweizer Gemeinden (1998, 2005 und 2009): Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber in der Schweiz, Universität Bern/IDHEAP Lausanne 1998, 2005 und 2009

Gemeindeschreiberbefragung im Kanton Appenzell Ausserrhoden (2011): Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Universität Bern 2011

Gesetzliche Grundlagen (bGS)

bGS 111.1 - Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30.04.1995, in Kraft seit: 01.05.1996

bGS 142.121 - Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsverordnung, OrV) vom 31.05.2005 (Stand 01.01.2012)

bGS 151.11 - Gemeindegesezt vom 07.06.1998, in Kraft seit: 07.06.1998

bGS 211.1 - Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB) vom 27.04.1969 (Stand 01.01.2011)

bGS 612.0 - Finanzhaushaltsgesetz vom 30.04.1995, in Kraft seit: 01.01.1996

bGS 613.1 - Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) vom 13.05.2002, in Kraft seit: 01.01.2003

bGS 721.1 - Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) vom 12.05.2003 (Stand 01.01.2011)

sGS 151.3 - Gemeindevereinigungsgesetz Kanton St. Gallen vom 17.04.2007

Gemeinde Herisau (2000): Gemeindeordnung der Gemeinde Herisau vom 14.09.2000

Kanton Luzern (2007): Verfassung 2007, www.neueverfassung.lu.ch, abgerufen am 26.07.2011

Webseiten der Gemeinden (18.10.2011)

Bühler	www.buehlerar.ch
Gais	www.gais.ch
Grub	www.grub.ch
Heiden	www.heiden.ch
Herisau	www.herisau.ch
Hundwil	www.hundwil.ch
Lutzenberg	www.lutzenberg.ch
Rehetobel	www.rehetobel.ch
Reute	www.reute.ch
Schönengrund	www.schoenengrund.ch
Schwellbrunn	www.schwellbrunn.ch
Speicher	www.speicher.ch
Stein	www.stein-ar.ch
Teufen	www.teufen.ch
Trogen	www.trogen.ch
Urnäsch	www.urnaesch.ch
Wald	www.wald-ar.ch
Waldstatt	www.waldstatt.ch
Walzenhausen	www.walzenhausen.ch
Wolfhalden	www.wolfhalden.ch

Interviews

Gemeindepräsidien

Bühler	Ingeborg Schmid-Huser	05.10.2011
Gais	Ernst Koller	27.09.2011
Grub	Erika Streuli	26.09.2011
Heiden	Norbert Näf (und Gemeindegemeinschafter Werner Meier)	26.09.2011
Herisau	Paul Signer	19.10.2011
Hundwil	Magrit Müller-Schoch	03.10.2011
Lutzenberg	Erwin Ganz	28.09.2011
Rehetobel	Ueli Graf	03.10.2011
Reute	Ernst Pletscher (gemeinsames Interview mit Yvette Anhorn, Parteiunabhängige)	28.09.2011
Schönengrund	Hedi Knaus-Grüniger	04.10.2011
Schwellbrunn	Ueli Nef (und Gemeinderat Karlheinz Diethelm)	04.10.2011
Speicher	Peter Langenauer	13.10.2011
Stein	Christoph Scheidegger	14.10.2011
Teufen	Walter Grob	23.09.2011
Trogen	Niklaus Sturzenegger	05.10.2011
Urnäsch	Stefan Frischknecht	04.10.2011
Wald	Jakob Egli	07.10.2011
Waldstatt	Hans-Peter Ramsauer	19.10.2011
Walzenhausen	Hansruedi Bänziger	30.09.2011
Wolfhalden	Max Koch	28.09.2011

Kantonale Partei- und Fraktionspräsidien

CVP und EVP	Regula Comp�er / Max Nadig / Ursula R�utsche-F�assler / Ma- thias Steinhauer	21.09.2011
FDP.Die Liberalen	Hanspeter Blaser / Annette Joos-Baumberger	27.09.2011
JFAR	Patrick Louis	09.11.2011
Parteionabh�angige	Yvette Anhorn (gemeinsames Interview mit Ernst Pletscher, Gemeindepr�asident Reute)	28.09.2011
SP	Yves Noel Balmer / Hansruedi Elmer / Rahel K�uhnis / Pius S�uess	22.11.2011
SVP	Edgar Bischof	22.09.2011

Regierungsratsmitglieder

Departement Bau und Umwelt	Jakob Brunnschweiler	19.10.2011
Departement Bildung	Rolf Degen	26.10.2011
Departement Finanzen	K�obi Frei	17.10.2011
Departement Gesundheit	Matthias Weishaupt	17.10.2011
Departement Inneres und Kultur	J�urg Wernli	19.10.2011
Departement Sicherheit und Justiz / Landammann	Hans Diem	17.10.2011
Departement Volks- und Landwirtschaft	Marianne Koller-Bohl	19.10.2011

Weitere ausgewählte Experten

Finanzamt / Stabstelle Controlling des Kantons	Bruno Mayer / Rudolf Ramsauer	11.10.2011
Gewerbeverband Appen- zell Ausserrhoden	Adrian Künzli	14.10.2011
Kantonskanzlei	Martin Birchler / Thomas Frey	23.09.2011
Kantonsratspräsident / Vi- zepräsidentin des Kantons- rates	Konrad Meier-Bösch / Edith Beeler	21.09.2011
Ständerat / Industrieverein Appenzell Ausserrhoden	Hans Altherr	14.10.2011
Postulant	Roger Sträuli	11.10.2011
Appenzeller Zeitung	David Scarano	22.11.2011