

Reaktionen: Von «klug» bis «mutlos»

Parteien und Politiker reagieren positiv auf den kürzlich vorgestellten Bericht über die Ausserrhoder Gemeindestrukturanalyse. Die Absichten der Regierung ernten aber auch Kritik. Ein finanzieller Anreiz wird vermisst, die Stärkung der Gemeindepräsidentenkonferenz wirft Fragen auf.

DAVID SCARANO

AUSSERRHODEN. Nimmt man die Reaktionen als Gradmesser, hat sich das Warten auf den Bericht über die Strukturanalyse in Ausserrhoden gelohnt. Am vorletzten Freitag fand in Trogen die Präsentation statt. Die rund 140seitige Publikation erntet von links bis rechts durchwegs Lob. Edgar Bischof, Präsident der SVP AR, der sich beim Zwischenbericht im Kantonsrat kritisch geäussert hatte, hebt die guten Gedankenansätze hervor. Für Max Nadig, Präsident der CVP AR, ist der Bericht eine «gute Basis».

Einzig eine Bevölkerungsbefragung wird hie und da vermisst, wobei die Meinungen auseinandergehen. Jean-Claude Kleiner, Experte für Gemeindefragen sowie FDP-Kantonsrat aus Speicher, hätte sich eine solche gewünscht, weil die Bürger offener seien als die Behörden. Für Erwin Ganz, parteiunabhängiger Gemeindepräsident und Kantonsrat aus Lutznberg, hätte eine Befragung zum jetzigen Zeitpunkt hingegen wenig Sinn gemacht: «Man hätte Ängste geschürt, ohne genau zu wissen, wohin die Reise geht.»

«Handlungsbedarf»

Der Bericht des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern umfasst eine Analyse des Ist-Zustandes und nennt Schwächen der Ausserrhoder Gemeindestrukturen, so etwa die Schwierigkeiten bei der Besetzung der Exekutivämter oder die mangelnde Professionalität. Das Team um Professor Reto Steiner zeigt zudem, wie vom Postulat Sträubli gefordert, Handlungsoptionen auf. Das ist auch nötig. Denn das Fazit der Experten lautet: «Mittelfristig besteht Handlungsbedarf.» Zur Diskussion gestellt werden drei Optionen: Die erste überlässt die Reformen den Gemeinden, die zweite fokussiert

sich auf die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, die dritte beinhaltet eine Reform der Struktur, sprich Fusionen.

Lib für Verfassungsänderung

Papier ist jedoch geduldig, wichtig ist, wie die Ausserrhoder Regierung auf den Bericht und die Optionen reagiert. Jean-Claude Kleiner begrüsselt, dass der Regierungsrat den Bericht «nicht einfach in der Schublade hat verschwinden lassen, sondern bereit ist, die Thematik zu vertiefen». Denn im Gegensatz zur viel kritisierten Haltung in der jüngeren Vergangenheit ist die Regierung nun bereit, «eine aktive Rolle zu übernehmen». Sie hat sich für vier strategische Positionen entschieden. Vorgeschlagen wird etwa die Streichung der Gemein-denamen aus der Verfassung. Dieses Ende der Bestandesgarantie kommt bei den Politikern gut an. Yves Noël Balmer, SP-Kanton-präsident, findet wie viele andere die Verfassungsänderungen begrüssenswert, weil sie Fusionen erst möglich machen. Paul Signer, Präsident der Gemeinde Herisau und der Gemeindepräsidentenkonferenz, nennt die Änderung «einen wichtigen und richtigen Schritt». Für Edgar Bischof ist die Bestandesgarantie nicht mehr sinnvoll.

FDP-Kantonsrätin Annette Joos-Baumberger, die sich in dieser Thematik in den vergangenen Jahren engagiert zeigte, findet für die vorgeschlagene Verfassungsänderung ebenfalls nur lobende Worte. Diese sei «klug, pragmatisch» und der eingeschlagene Weg für Ausserrhoden «der richtige». Für die Herisauerin ist der Schritt nicht zu klein, ein zu grosser zu Beginn hätte vielleicht mehr Widerstand generiert. «Mit der Verfassungsänderung löst der Regierungsrat eine breite Diskus-



Einer der befragten Politiker: Erwin Ganz, Gemeindepäsident von Lutznberg. Für ihn hat der fehlende finanzielle Anreiz für Gemeindefusionen zurzeit keine Priorität.

sion aus und schafft ein Eingangstor zur Thematik. Mit der Volksabstimmung über die Streichung der Bestandesgarantie erhalten wir zudem einen ersten Gradmesser, wie die Bevölkerung

zu möglichen Gemeindefusionen steht», sagt sie.

«Mutlos», weil kein Finanzanreiz

Kritik muss die Regierung von Jean-Claude Kleiner einstecken.

Er vermisst einen finanziellen Anreiz, daher nennt er das Vorgehen «mutlos». «Ich hätte trotz der nicht rosigsten Finanzaussichten des Kantons ein Zeichen erwartet», sagt er. Einen finanziellen Anreiz ist für den Speicherer, der viele Gemeindefusionen begleitet hat, von zentraler Bedeutung. Er sei das Öl im Fusionsmotor. «Viele Beispiele zeigen: Ohne sind die Aussichten schlecht.» Müsste eine Gemeinde bei einer Fusion Einbussen erleiden, passiere nichts mehr. Die CVP schlägt in die gleiche Kerbe. Auch Max Nadig hätte sich ein entschlosseneres Vorgehen der Regierung gewünscht und vermisst ebenfalls einen finanziellen Anreiz. Längerfristig würden sich Fusionen lohnen, da sich unter anderem durch den Effizienzgewinn Geld einsparen liesse, sagt er.

Für Edgar Bischof, Annette Joos und Erwin Ganz geniesst ein finanzieller Anreiz zurzeit keine Priorität. Die Frage nach dem weiteren Vorgehen und einem möglichen finanziellen Anreiz stelle sich erst nach dem Grundsatzentscheid durch die Verfassungsänderung, so Annette Joos. Erwin Ganz sagt, ein Anreiz wäre logisch gewesen, jedoch dürfe er nicht der primäre Auslöser für Fusionen sein. Ähnlich sieht es Edgar Bischof, der den finanziellen Aspekt aber nicht ausser acht lassen möchte. Die Gemeinden müssten den umgekehrten Weg gehen, das heisst, einen Zusammenschluss anstreben, wenn sie beispielsweise ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können. «Eine Fusion soll aber nicht am Finanziellen scheitern. Denkbar ist, dass der Kanton finanzielle Unterstützung leistet», so der SVP-Politiker.

Yves Noël Balmer stellt hingegen die Frage in den Raum, ob man statt Geld zu sprechen, nicht Beiträge aus dem Finanzausgleich kürzen müsse, da dieser klar

strukturhaltend sei. Der Regierungsrat hat im Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs angekündigt, dass er bereit ist, die strukturhaltende Mindestausstattung im Finanzausgleich zu kürzen. Im Kantonsrat stiess der Vorschlag auf Zustimmung. Im Raum steht eine Kürzung um rund eine Mio. Franken. Jean-Claude Kleiner warnt davor, Beiträge zu stark zu kürzen, um Druck auszuüben. «Das wird in der föderativen Schweiz als bössartig empfunden und sorgt für schlechte Stimmung.» Aber wie für Yves Noël Balmer ist auch für ihn klar: Der Finanzausgleich müsse umgebaut werden, da er aus einer anderen Zeit stamme.

Gegen vierte Ebene

Als weitere Massnahme schlägt der Regierungsrat die Stärkung der Gemeindepräsidentenkonferenz vor. Paul Signer, Präsident eben jenes Gremiums, reagiert mit einer gewissen Skepsis. Am letzten Freitag war bei der Präsentation die Rede davon, dass die Mehrheit der Präsidenten in der Konferenz verbindliche Beschlüsse fassen können, die dann einem regionalen Referendum unterstellt sind. «Damit hätten wir eine vierte Staatsebene. Für Ausserrhoden ist das wenig sinnvoll», so Paul Signer. «Die Strukturen würden nur noch komplizierter.» Dass man hingegen Mittel und Wege suche, um die Konferenz vermehrt einzubinden, sei zu begrüssen. Für Max Nadig von der CVP hat der Vorschlag Potenzial, jedoch gelte es alle Ebenen, auch die Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu berücksichtigen. Kritisch fällt die Reaktion von Yves Noël Balmer über die vierte Staatsebene aus. Die Gemeinden hätten bereits jetzt ein grosses politisches Gewicht im Kanton, man müsse sie nicht weiter stärken.

«Konferenz stärken, nicht vierte Ebene schaffen»

Die Konferenz der Gemeindepräsidenten solle zwar gestärkt werden, aber dadurch keine vierte Staatsebene entstehen, sagt der zuständige Regierungsrat **Jürg Wernli**. Ein finanzieller Fusionsanreiz könne sich der Kanton aktuell nicht leisten, auch der Handlungsbedarf sei nicht akut.

Mit der geplanten Streichung der Bestandesgarantie der Gemeinden in der Verfassung wird der Weg für Fusionen geebnet. Haben die Bürger dann nicht mehr das letzte Wort?

Wernli: Die Strategie des Regierungsrates besteht darin, den Weg für mögliche freiwillige Strukturänderungen bis hin zu Gemeindefusionen bis hin zu Gemeindefusionen zu ebnet. Im Vordergrund steht Artikel 2 der Kantonsverfassung, in welchem alle heutigen 20 Gemeinden explizit aufgelistet sind. Jeder Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden bedürfte daher einer Verfassungsänderung bzw. einer entsprechenden kantonalen Volksabstimmung. Mit der Streichung des Artikels wäre es allen Sache der Stimmberechtigten der fusionswilligen Gemeinden, darüber zu entscheiden. Mithin würde die Zustimmung der direkt betroffenen Bevölkerung genügen, und diese hätte das letzte Wort.

Entgegen der Empfehlung von Professor Reto Steiner verzichtet die Regierung auf einen finanziellen Anreiz. Ist das kein Widerspruch zur Verfassungsänderung, die ja den Weg für Fusionen oder Ähnliches ebnet?

Wernli: Der Grund für diese Abweichung von den Empfehlungen des Gutachters liegt zum einen darin, dass es die schwierigen finanziellen Aussichten des Kantons und die vor der Tür stehende Aufgabenverzichtplanung dem Regierungsrat verbieten, zum jetzigen Zeitpunkt dahingehende Versprechungen zu machen. Zum anderen ist der Handlungsbedarf unbestrittenermassen nicht akut.

Die Lehrmeinung sagt aber, dass bei Fusionen keine Gemeinde finanzielle Einbussen erleben soll. Was passiert wenn zwei unterschiedlich finanzstarke Gemeinden zusammengehen wollen?

Wernli: Realistisch betrachtet wird es in den nächsten Jahren noch zu keinen Gemeindefusionen kommen – erst recht nicht zu solchen mit stark unterschiedlicher Finanzkraft – kommen. Sollte sich diese Frage dereinst stellen, so vertraue ich darauf, dass der dann zumalige Regierungsrat zusammen mit den Gemeinderäten der fusionswilligen Gemeinden eine pragmatische und sachgerechte Lösung finden wird. Und vielleicht hat sich bis dann auch der Finanzhimmel des Kantons wieder aufgehellt.

Die Regierung schlägt im weiteren eine Stärkung der Gemeindepräsidentenkonferenz vor. Kritische Stimmen sagen, eine vierte Ebene würde die Struktur im Kanton nur verkomplizieren. Was genau versteht die Regierung unter Weiterentwicklung?

Wernli: Konkrete Vorstellungen bestehen in diesem frühen Stadium – wir stehen ja erst am Ende des Analyseprozesses – noch nicht. Diese müssten zusammen mit den Gemeindepräsidenten entwickelt werden. Klar ist jedoch, dass es nicht eine neue, zusätzliche Staatsebene sein wird. Vielmehr geht es darum, aus der bisherigen, eher losen Vereinigung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten eine Interessenvereinigung zu schmieden, welche auf gleicher Augenhöhe mit dem Kanton verbindlich für die Gemeinden in Themenbereichen verhandeln kann, die alle oder mehrere Gemeinden betreffen.

Die Regierung strebt eine Änderung der Mindestausstattung im Finanzausgleich vor. Den finanzschwachen Gemeinden sollen rund 1 Mio. Franken weniger zur Verfügung stehen. Reicht der Anreiz?

Wernli: Die finanzschwachen Gemeinden sollen nicht mit einer einschneidenden Kürzung der Finanzausgleichszahlungen bestraft werden. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene moderate Änderung ist ein Schritt in die richtige Richtung und verstärkt den Anreiz für die Ausgleichsgemeinden, sich weiterzuentwickeln.

Auch die Aufgabenteilung soll forciert werden. Wird der Kanton noch mehr Aufgaben übernehmen und dafür mehr Geld zur Verfügung erhalten? Höllt das die Gemeinden nicht noch mehr aus?

Wernli: Bisher wurden hauptsächlich Finanzströme – und



Regierungsrat Jürg Wernli

nicht Aufgaben – entflochten (jüngste Beispiele Prämienverbilligung, Jugendmassnahmenkosten, Lastenausgleich Kultur) – und eigentlich immer zu Lasten des Kantons. Neu soll der Fokus vermehrt auf die Aufgaben gelegt werden. Das heisst aber nicht, dass der Kanton immer mehr Aufgaben übernehmen soll und die Gemeinden damit schlechender ausgehöhlt werden. Vielmehr soll geprüft werden, welche der Kernaufgaben lokal, welche Aufgaben regional und erst in letzter Linie welche Aufgaben kantonal besser erfüllt werden können.

Wie schätzen Sie die Stimmung unter den Gemeinden ein?

Wernli: Die von den Gutachtern gemachte Analyse wird von kaum einer Seite bestritten. Hingegen ist man sich – für mich nicht überraschend – nicht einig darüber, wie die Reise weitergehen soll. Die einen finden die Handlungsempfehlungen der Gutachter zu zahn, die anderen als provokativ. Auch betreffend die vom Regierungsrat eingenommene «strategische Position», die eine aktive Rolle des Kantons in dieser Frage anstrebt, sind die Reaktionen wie erwartet kontrovers.

Spüren Sie bei den Gemeinden einen Willen, etwas an der Struktur ändern zu wollen, um die anstehenden Probleme zu lösen? Oder konkreter: Aus wie vielen Gemeinden wird der Kanton in 10, 20 Jahren bestehen?

Wernli: Schon in den vergangenen Jahren haben sich die Gemeinden aktiv bemüht, die bestehenden Probleme anzugehen, sei es durch gemeindeinterne Reformen, durch interkommunale Kooperationen oder durch Auslagerung von Aufgaben. Ich zähle auch für die Zukunft auf die Gestaltungs- und Innovationskraft der Entscheidungsträger in den Gemeinden und im Kanton, und insbesondere auch der Ausserrhoder Bevölkerung. Ich sehe den Kanton in 10 Jahren immer noch mit 20 Gemeinden, die aber noch stärker als heute zusammenarbeiten und Aufgaben vermehrt regional erfüllen. Einige Aufgaben werden zusätzlich zum Kanton verschoben sein. Was in 20 Jahren ist, bedeutet Kaffeesatzlesen. Als Prognose wage ich aber dennoch: Es gibt nur noch 3 bis 4 Gemeinden: «Vorderland», «Mittelland», «Hinterland», mit oder ohne Herisau.

Interview: David Scarano