



Herisau, 4. November 2025

Gesetz über Gemeindefusionen (GFG); Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Rechtliche Voraussetzungen

Gemäss der am 26. November 2023 in Kraft getretenen Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) ist für einen Zusammenschluss von Gemeinden keine Verfassungsänderung mehr nötig. Die namentliche Aufzählung der einzelnen Gemeinden in Art. 2 Abs. 1 KV wurde gestrichen.

Das geltende kantonale Recht kennt keine Regelung über das Vorgehen bei Bestandes- und Gebietsänderungen von Gemeinden. Mit einem neuen Art. 101^{bis} KV wurde der Gesetzgeber beauftragt, das Nähere zu regeln. Der neue Art. 101^{bis} KV hält ebenfalls fest, dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen. Die Einzelheiten, insbesondere Ausmass und Zeitpunkt der Unterstützung, sind durch den Gesetzgeber festzulegen.

Der Verfassungsauftrag wird durch den Erlass eines Gesetzes über Gemeindefusionen umgesetzt. Dieses Gesetz enthält sowohl Bestimmungen zum Verfahren für Gemeindefusionen als auch Bestimmungen zur administrativen und finanziellen Förderung.

2. Grundzüge der Vorlage

Das neue Gesetz über Gemeindefusionen (GFG) enthält Bestimmungen zu Begriff und Art der Fusion (Art. 1 und 2), zum Verfahren (Art. 3–7) und zu den Rechtswirkungen von Fusionen (Art. 8–13). Ferner regelt es die finanzielle Förderung von Fusionen durch den Kanton (Art. 14–20).



B. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

I. Allgemeines

Art. 1 Begriff der Fusion

Einleitend erfolgt eine Definition des Begriffs der Fusion als Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde. Jede spätere Fusion (Anschlussfusion) wird als neue Fusion behandelt.

Art. 2 Art der Fusion

Unterschieden wird zwischen einer Absorptionsfusion und einer Kombinationsfusion. Bei einer Absorptionsfusion wird eine Gemeinde oder werden mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde aufgenommen. Das Recht der übernehmenden Gemeinde bleibt bestehen. Bei einer Kombinationsfusion schliessen sich die beteiligten Gemeinden zu einer gänzlich neuen Gemeinde mit neuem Recht zusammen.

II. Verfahren

Ein Fusionsprojekt kann in vier Phasen unterteilt werden. Jede Projektphase umfasst spezifische verfahrensrechtliche Schritte:

① Vorabklärungen

⇒ Entscheid, ob ein Fusionsverfahren eingeleitet werden soll. Abschluss eines Projektvertrages.

② Prüfung

⇒ Erstellung eines Fusionsberichts. Entscheid über Fortführung des Projekts.

③ Vorbereitung

⇒ Ausarbeitung eines Fusionsvertrages. Kantonale Vorprüfung. Ansetzung der Volksabstimmung.

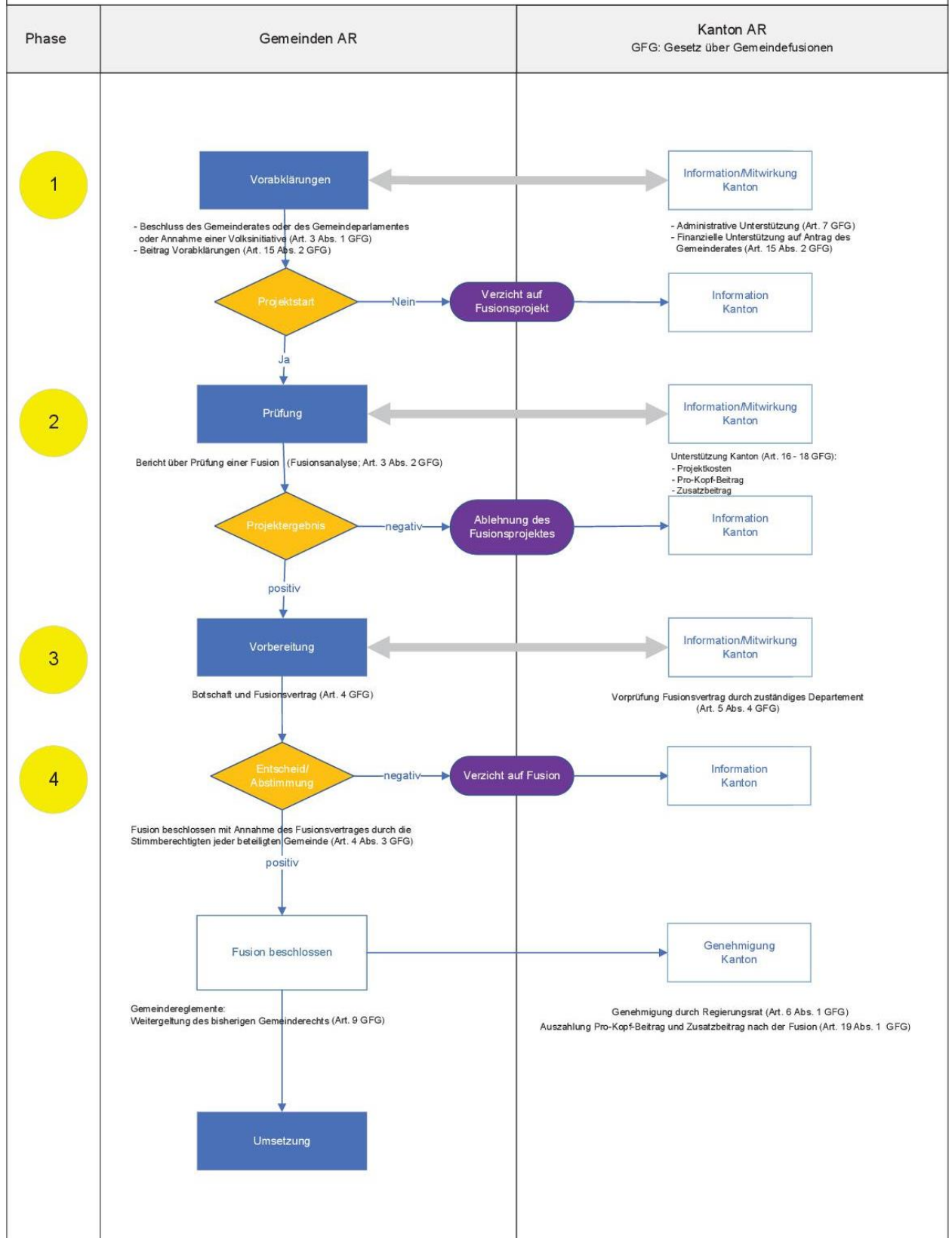
④ Umsetzung

⇒ Kantonale Genehmigung des Fusionsbeschlusses und Vollzug.

Zur Verdeutlichung des Prozesses werden in einem Ablaufschema die wichtigsten Phasen abgebildet.

Abbildung 1: Gemeindefusionen Ablaufschema:

Gemeindefusionen Ablaufschema





Art. 3 Einleitung

Abs. 1: Der Anstoss für ein Fusionsprojekt kann durch einen Beschluss des Gemeinderats oder des Gemeindeparlaments (Herisau) erfolgen. Überdies kann mit einer Initiative in Form einer allgemeinen Anregung verlangt werden, dass die Möglichkeiten für eine Fusion geprüft werden und ein Bericht über das Ergebnis sowie das weitere Vorgehen veröffentlicht wird (Abs. 2). Eine Volksinitiative als ausgearbeitete Vorlage ist nicht möglich. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen über die Behandlung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte (bGS 131.12).

Abs. 2: Wird ein Fusionsverfahren eingeleitet, ist der Gemeinderat verpflichtet, die Möglichkeiten für eine Fusion zu prüfen und einen Bericht über das Ergebnis und das weitere Vorgehen zu veröffentlichen. Der Gemeinderat muss frühzeitig informieren, ob eine Fusion angestrebt werden kann und wie das weitere Vorgehen aussieht. Sein Bericht kann unterschiedlich ausfallen. Das Fusionsverfahren kann einerseits nach den Vorabklärungen abgebrochen werden, weil keine realistische Aussicht auf eine Fusion besteht. Die Vorabklärungen können aber auch zu einem konkreten Fusionsprojekt führen. In diesem Fall schliessen zwei oder mehrere Gemeinden einen Projektvertrag, um eine vertiefte Fusionsanalyse durchzuführen. Diese zeitaufwendige und arbeitsintensive Projektphase schliesst mit einem Fusionsbericht, der Auskunft über alle wesentlichen Untersuchungen und Bewertungen gibt.

Abs. 3: Die Verfolgung eines konkreten Fusionsprojekts ist mit erheblichen Kosten verbunden. Der Kanton beteiligt sich an den Projektkosten (Art. 16 GFG), sofern der Projektvertrag von den zuständigen Organen der beteiligten Gemeinden genehmigt wird. Die Zuständigkeit richtet sich nach dem kommunalen Recht und ist massgeblich von den jeweiligen Finanzkompetenzen der Organe abhängig.

Art. 4 Fusionsbeschluss

Abs. 1: Der Zusammenschluss von Gemeinden erfordert einen Vertrag. Mit einem Fusionsvertrag vereinbaren Gemeinden, dass sie sich zusammenschliessen und wie sie dies organisieren wollen. Der Fusionsvertrag bildet damit das zentrale rechtliche Element der Fusion und die Grundlage des Fusionsbeschlusses. Der Vertrag ist öffentlich-rechtlicher Natur. Art. 5 GFG regelt das Nähere dazu.

Abs. 2: Über den Fusionsvertrag beschliessen die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden im Rahmen einer obligatorischen Abstimmung (vgl. Art. 122 Abs. 2 KV). Aus Sicht der Praxis wird gefordert, dass die Abstimmungen in den beteiligten Gemeinden gleichzeitig stattfinden. Damit kann verhindert werden, dass ein erstes Resultat die weiteren Abstimmungen beeinflusst (Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich/Basel/Genf 2009, S. 140).

Abs. 3: Die Fusion gilt als beschlossen, wenn der Fusionsvertrag in allen beteiligten Gemeinden die Zustimmung der Stimmberechtigten erhält. Über den Fusionsvertrag kann nur als Ganzes abgestimmt werden (Fetz, a.a.O., S. 127). Die Fusion kommt zudem nur zustande, wenn er in allen beteiligten Gemeinden angenommen wird. Verträge mit Quorumsbestimmungen (z.B. mit gültiger Annahme in zwei von drei Gemeinden) sind unzulässig (zur rechtlichen Problematik vgl. Fetz, Bündner Gemeinderecht, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 160; vgl. auch ders., Gemeindefusion, S. 141 ff.).



Art. 5 Fusionsvertrag

Abs. 1: Der Fusionsvertrag muss alle Bestimmungen enthalten, die für den Vollzug der Fusion erforderlich sind. Dazu gehören rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Teile. Das Gesetz gibt die wesentlichen Inhalte im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung vor.

a) Art und Zeitpunkt der Fusion

Der Fusionsvertrag hat insbesondere zu regeln, ob eine neue Gemeinde gebildet wird (Kombinationsfusion) oder eine bestehende Gemeinde andere Gemeinden aufnimmt (Absorptionsfusion). Ebenso ist der Zeitpunkt festzulegen, auf den die Fusion in Kraft treten soll. Die Fusion kann allerdings nur in Kraft treten, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt wird (Art. 6 GFG).

b) Name der künftigen Gemeinde und Grundzüge der Organisation

Unabhängig von der Art der Fusion ist im Fusionsvertrag der Name der künftigen Gemeinde festzuhalten. Auch bei einer Absorptionsfusion ist eine Namensanpassung nicht ausgeschlossen. Die Festlegung eines neuen Gemeindennamens und die Änderung eines bestehenden Gemeindennamens bedürfen der Genehmigung durch das Bundesamt für Landestopografie (Art. 15 Verordnung über die geografischen Namen, GeoNV; SR 510.625). Eine Vorprüfung ist obligatorisch (Art. 13 GeoVN). Das Bundesamt für Statistik erstellt, verwaltet und veröffentlicht das amtliche Gemeindeverzeichnis der Schweiz (Art. 19 GeoNV). Im amtlichen Gemeindeverzeichnis werden alle genehmigten Änderungen von Gemeindennamen nachgeführt.

Der Fusionsvertrag hat sich zudem darüber auszusprechen, wie die künftige Gemeinde in den Grundzügen organisiert wird. Er gibt damit einen Rahmen für die Ausgestaltung der künftigen Gemeindeordnung vor. Allerdings gilt auch im Gemeinderecht der Grundsatz der jederzeitigen Revidierbarkeit (Fetz, Gemeindefusion, S. 128 f.). Der Fusionsvertrag kann daher die Organisation der künftigen Gemeinde nicht auf unbestimmte Dauer festschreiben.

c) Übergang von Personal, Vermögen und Rechtsverhältnissen

Gemäss gefestigter Lehre und Rechtsprechung gehen bei einer Gemeindefusion sämtliche Rechtsverhältnisse der untergehenden Gemeinde auf die neue bzw. aufnehmende Gemeinde über (Fetz, Gemeindefusion, S. 170).

d) Übergangsordnung

Die Zeit des Übergangs erfordert in der Regel eine Sonderordnung. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden sind bereits vor dem Inkrafttreten der Fusion zur Rechtssetzung für die Rechtsnachfolgerin befugt (Art. 10 GFG). Entsprechend ist festzuhalten, wer Anträge zuhanden der Stimmberechtigten stellen kann. Zudem muss der Voranschlag für die künftige Gemeinde erstellt werden.

Abs. 2: Der Inkraftsetzungszeitpunkt der Gemeindefusion entspricht idealerweise auch dem Ende einer Amtsdauer. Ist dies nicht der Fall, stellt sich die Frage nach einer Verlängerung der Amtsdauer der Gemeindeorgane. Dadurch kann vermieden werden, dass Wahlen nur für eine kurze (Rest-)Amtsdauer durchgeführt werden müssen (Fetz, Gemeindefusion, S. 225). Das Gesetz sieht vor, dass im Fusionsvertrag die laufende Amtsdauer bis zum Inkrafttreten der Fusion, höchstens aber um ein Jahr verlängert werden kann.

Abs. 3: Der Fusionsvertrag kann den bisherigen Gemeinden für die erstmalige Wahl des neuen Gemeinderates eine Mindestvertretung garantieren. Entsprechende „Sitzgarantien“ sind mit Zurückhaltung vorzusehen, da sie

dem Grundgedanken einer Gemeindevereinigung zuwiderlaufen und den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit tangieren. Eine auf eine Amtsperiode beschränkte „Sitzgarantie“ ist indessen denkbar (vgl. Weniger ist mehr? 20 Jahre Gemeindereform im Kanton Luzern 1997–2007, Luzern 2017, S. 132). Aus politischen Gründen ist eine entsprechende Quotenregelung für eine beschränkte Zeit als zulässig zu betrachten (Fetz, Bündner Gemeinderecht, S. 165).

Abs. 4: Der Rahmen der Vorprüfung ist durch Art. 6 Abs. 2 GFG vorgegeben. Es soll vermieden werden, dass die Stimmberechtigten über einen Fusionsvertrag abstimmen, der in der Folge wegen Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht in wesentlichen Punkten nicht genehmigt wird.

Art. 6 Kantonale Genehmigung

Abs. 1: Die Fusionskompetenz liegt verfassungsrechtlich beim Kanton. Der Fusionsbeschluss der Gemeinden bedarf daher einer Genehmigung durch den Kanton. Der Genehmigungsbeschluss hat konstitutive Wirkung. Die Kantone sind autonom, die Form zu bestimmen (Fetz, Gemeindefusion, S. 146).

Abs. 2: Der Regierungsrat überprüft die Gültigkeit des Fusionsbeschlusses und die Rechtmässigkeit des Fusionsvertrages, das heisst seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (vgl. Glättli, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 153, N. 4 und 9; Fetz, Gemeindefusion, S. 147). Dass die Fusion auch zweckmässig sei, ist kein Erfordernis, das im Rahmen der Genehmigung geprüft wird. Zweckmässigkeit ist jedoch entscheidende Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den Kanton (Art. 14 Abs. 1 GFG).

Abs. 3: Mit dem Eintritt der Rechtskraft des Genehmigungsbeschlusses wird die Fusion vollziehbar. Die Fusion kann in der Folge auf den vereinbarten Zeitpunkt hin in Kraft treten. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden sind bereits mit der rechtskräftigen Genehmigung zur Rechtsetzung für die Rechtsnachfolgerin befugt (Art. 10 GFG). Zu den Rechtswirkungen der Fusion siehe Art. 8–13 GFG.

Art. 7 Administrative Unterstützung

Abs. 1: Dass der Kanton administrative Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen, ist bereits in Art. 101^{bis} Abs. 2 KV vorgesehen. Das Gesetz konkretisiert die Aufgabe dahingehend, dass in erster Linie im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten fachliche Hilfe geleistet wird. Die fachliche Hilfe wird vor allem in Form der Beantwortung von Fragen zu rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Belangen durch kantonale Stellen erfolgen. Eine wichtige Rolle bei der Beratung spielen Mustervorlagen, welche die kantonale Verwaltung den Gemeinden zur Verfügung stellt. Nicht Gegenstand der kantonalen Beratung sind die Leitung und Moderation von Fusionsprojekten, Kommunikationsmassnahmen, betriebswirtschaftliche Analysen oder Finanzplanungen (vgl. Wetli, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 155, N. 7).

Abs. 2: Im Einzelfall können besondere Umstände vorliegen, die für eine projektbegleitende Verfahrensunterstützung durch den Kanton sprechen. Solche weitergehende Hilfe bedarf der Bewilligung durch den Regierungsrat.



III. Rechtswirkungen

Art. 8 Rechtsnachfolge

Das Gesetz stellt klar, dass die neue Gemeinde bzw. die aufnehmende Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden bzw. aller aufgenommenen Gemeinden eintritt. Gemäss gefestigter Lehre und Rechtsprechung gehen sämtliche Rechtsverhältnisse im Zeitpunkt der Fusion durch Universalsukzession auf die Rechtsnachfolgerin über (Fetz, Gemeindefusion, S. 170).

Art. 9 Weitergeltung des bisherigen Gemeinderechts

Mit der Fusion ist das Recht der beteiligten Gemeinden zu vereinheitlichen. Es wäre jedoch unverhältnismässig, die Vereinheitlichung der gesamten Rechtsordnung bereits auf den Inkraftsetzungstermin zu fordern (Fetz, Gemeindefusion, S. 175). Reglemente und Vereinbarungen bleiben darum nach der Fusion mit räumlicher Geltung für die bisherigen Gemeindegebiete anwendbar (Abs. 1). Für die Vereinheitlichung des Gemeinderechts wird eine Frist von drei Jahren ab dem Eintritt der Fusion vorgeschrieben. Der Regierungsrat kann die Frist in begründeten Fällen verlängern. Dies kann etwa mit Blick auf das Bau- und Planungsrecht erforderlich sein (siehe dazu Fetz, Gemeindefusion, S. 180 und 182 ff.).

Art. 10 Rechtsetzung der Rechtsnachfolgerin

Da die neue Gemeinde erst mit Inkraftsetzung der Fusion ihre Rechtspersönlichkeit erhält, stellt sich die Frage, wer vorher zur Rechtsetzung legitimiert ist. Es empfiehlt sich, eine Regelung der Befugnis zur vorzeitigen Rechtsetzung in die Fusionsgesetzgebung aufzunehmen (Fetz, Gemeindefusion, S. 178). Entsprechend wird den Stimmberechtigten der fusionierenden Gemeinden die Befugnis zur Rechtsetzung in Bezug auf die neue Gemeinde eingeräumt, und zwar ab dem Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Genehmigungsbeschlusses.

Art. 11 Mitgliedschaft im Zweckverband

Abs. 1: Aus dem Grundsatz der Universalsukzession folgt, dass im Fall einer Gemeindefusion auch die Mitgliedschaft in Zweckverbänden auf die neue Gemeinde übergeht (Fetz, Gemeindefusion, S. 188 f.). Sind alle fusionierenden Gemeinden bereits Mitglied im Zweckverband, gestaltet sich die Rechtsnachfolge einfach. Umfasst der Zweckverband jedoch nur einen Teil der fusionierenden Gemeinden, müssen die Auswirkungen der Fusion vorab mit dem betroffenen Zweckverband geklärt werden (vgl. Fetz, Gemeindefusion, S. 191 ff.).

Abs. 2: Kommt mit dem Zweckverband keine Einigung zustande, entscheidet der Regierungsrat. Dies ist Teil der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates über die Gemeinden und die Zweckverbände und bereits im geltenden Recht so vorgesehen (siehe Art. 32 Abs. 2 Gemeindegesetz; bGS 151.11).

Art. 12 Bürgerrecht

Abs. 1: Eine Fusion von Gemeinden hat zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger der aufgehobenen Gemeinde durch Universalsukzession automatisch das Bürgerrecht der neuen Gemeinde erhalten. Sie verlieren ihren bisherigen Heimatort.

Abs. 2: Es fällt in die Zuständigkeit der Kantone zu entscheiden, ob der Verlust des angestammten Gemeindebürgerrechtes verhindert werden soll, indem dieses in einem Klammerzusatz weiterhin als Heimatort im Personenstandsregister und gestützt darauf auch in anderen amtlichen Dokumenten geführt wird. Andere Kantone fügen den Namen der aufgehobenen Gemeinde dem neuen Bürgerrecht nur auf Antrag der betroffenen Person



an. Mit dem vorgeschlagenen Art. 12 Abs. 2 GFG wird eine einheitliche Regelung vorgeschlagen. Diese gilt ohne entsprechenden Antrag der betroffenen Person.

Art. 13 Amtliche Dokumente

Die Änderungen amtlicher Dokumente und des Grundbuchs, die zwingend aufgrund einer Fusion anfallen, erfolgen unentgeltlich. Dies gilt zugunsten der beteiligten Gemeinden als auch der betroffenen Privatpersonen.

IV. Finanzielle Förderung

Art. 14 Grundsatz

Nach Art. 101^{bis} Abs. 1 KV leistet der Kanton zur Förderung von Gemeindefusionen finanzielle Unterstützung. Die Gemeinden sind grundsätzlich autonom in der Frage, mit welchen Gemeinden sie sich zusammenschliessen wollen. Das Gesetz stellt klar, dass nur zweckmässige Fusionen mit kantonalen Beiträgen unterstützt werden (Abs. 1). Gefordert wird dabei nicht eine bestimmte Gemeindegrösse. Die Gemeindeforschung geht heute mehrheitlich davon aus, dass es keinen tauglichen Richtwert für die minimale oder optimale Grösse einer Gemeinde gibt (vgl. Wetli, a.a.O., § 155, N. 14). Zweckmässigkeit bedeutet jedoch, dass mit der Gemeindefusion eine Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der kommunalen Aufgabenerfüllung einhergehen muss (Abs. 2). Diese Forderung dürfte in der Regel voraussetzen, dass die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden auch räumlich eine gewisse Einheit bilden, welche die Vereinfachung von Gemeindestrukturen begünstigt.

Das Gesetz stellt den Beschluss über die Gewährung von Beiträgen in die Kompetenz des Regierungsrates (Abs. 3). Dies gilt unabhängig der Beitragshöhe für alle im Gesetz vorgesehenen Beiträge. Auch die Genehmigung einer Fusion ist Sache des Regierungsrates (Art. 6). Es ist darum sinnvoll, auch die Gewährung von Beiträgen beim Regierungsrat anzusiedeln. Dies umso mehr, als auf Beiträge nach Art. 15–17 ein Rechtsanspruch besteht. Ermessensbeiträge nach Art. 18 könnten in die Kompetenz des Kantonsrates gelegt werden, der entsprechende Verpflichtungskredite zu sprechen hätte. Dies würde deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen, was eine Verzögerung im Prozess bedeutete. Frühe Gewissheit über die Höhe der Beiträge ist für die Gemeinden aber wichtig.

Art. 15 Vorabklärungen

Mit einem Beitrag an Vorabklärungen setzt der Kanton einen Anreiz für Gemeinden, erste Fusionsabklärungen aufzunehmen. Der Pauschalbeitrag von 25'000 Franken wird für jede beteiligte Gemeinde gewährt. Voraussetzung für die Beitragsgewährung ist ein entsprechender Antrag mit einer Darlegung des Zwecks der Vorabklärungen (Abs. 2). Die Zweckmässigkeit einer Fusion ist in dieser Phase noch kein Kriterium. Die Unterstützung von Vorabklärungen durch den Kanton bezieht sich auf den Abklärungsprozess als solchen und noch nicht auf das Resultat (vgl. Wetli, a.a.O., § 156, N. 8).

Vorabklärungen umfassen alle Fusionsbemühungen bis zum Abschluss eines Projektvertrages (Abs. 1). Eine finanzielle Unterstützung kann mehrere Male erfolgen, wenn sich der Zweck der bisherigen Vorabklärungen erschöpft hat und sie zu keinem konkreten Projekt geführt haben (Abs. 3).

Art. 16 Projektkosten

Kommt ein konkreter Projektvertrag zustande, leistet der Kanton einen Beitrag an die Projektkosten der beteiligten Gemeinden. Sind zwei Gemeinden am Projekt beteiligt, beträgt der Beitrag pauschal 100'000 Franken



(Abs. 1). Sind mehr als zwei Gemeinden am Projekt beteiligt, beträgt der Beitrag pauschal 150'000 Franken
(Abs. 2). Der Beitrag wird auf Antrag gewährt, sofern das Projekt nicht offensichtlich unzweckmässig erscheint
(Abs. 3). Für den Begriff der Zweckmässigkeit ist Art. 14 Abs. 2 GFG massgebend. Voraussetzung für die Auszahlung ist, dass der Projektvertrag von den zuständigen Organen aller beteiligten Gemeinden genehmigt worden ist. Das zuständige Organ bestimmt sich nach dem kommunalen Recht (vgl. Art. 3 Abs. 3 GFG).

Art. 17 Pro-Kopf-Beitrag

Die Bandbreite möglicher Gemeindefusionen und die kantonalen Unterschiede machen einen Vergleich über die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen schwierig. Grundsätzlich existieren zwei Arten der finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen, die auch in Mischformen vorkommen: die Verhandlungslösung und das Berechnungsmodell. Beide Modelle haben Vor- und Nachteile. Verhandlungslösungen beruhen auf Abklärungsergebnissen in Fusionsprojekten und berücksichtigen die finanzielle Lage der sich zusammenschliessenden Gemeinden und der neu zu bildenden Gemeinde. Demgegenüber gewährleisten Berechnungsmodelle den Gemeinden Sicherheit und Gleichbehandlung dank feststehender Bemessungskriterien. Sie orientieren sich vielfach an der Bevölkerungszahl oder der Zahl der beteiligten Gemeinden.

Das neue Gemeindefusionsgesetz sieht ein Berechnungsmodell in Form eines Pro-Kopf-Beitrages vor. Der Kanton unterstützt den Vollzug der Fusion mit einem Beitrag pro Einwohner, dessen konkrete Höhe von der Einwohnerzahl abhängt (Abs. 1 und 3). Auf diese Weise kann für jedes Fusionsvorhaben im Voraus berechnet werden, in welcher Höhe es mindestens mit Mitteln des Kantons unterstützt wird. Beiträge, die sich in ähnlicher Weise nach der Einwohnerzahl richten, kennen beispielsweise die Kantone Aargau, Bern, Fribourg, Jura, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Waadt und Wallis.

Der Pro-Kopf-Beitrag wird für jede beteiligte Gemeinde berechnet. Die Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl (bzw. mit der grösseren Einwohnerzahl, wenn nur zwei Gemeinden beteiligt sind) wird allerdings nicht berücksichtigt. Es wäre nicht sachgerecht, die Höhe des Beitrags nach der Einwohnerzahl der grössten oder grösseren der beteiligten Gemeinde zu bemessen. Dies würde bei Fusionen mit grossen Gemeinden schnell zu nicht adäquaten und kaum finanzierbaren Beiträgen führen. Andere Kantone sehen aus diesem Grund ähnliche Regeln für die Berechnung von Pro-Kopf-Beiträgen vor (siehe etwa Kanton Luzern, § 13c Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich; SRL Nr. 610).

Fusionen sollen die kommunale Aufgabenerfüllung verbessern (Art. 14 Abs. 2 GFG). In der Literatur wird davon abgesehen, von einer optimalen Gemeindegrösse zu reden (vgl. Wetli, a.a.O., § 155, N. 14). Die Gemeindegrösse hat Einfluss auf die Verwaltungskosten. Gemäss einer Studie der HTW Chur liegt rein wirtschaftlich die optimale Gemeindegrösse im Kanton Graubünden bei etwa 5'000 bis 6'300 Einwohner, in ländlichen Gebieten bei etwa 1'200 bis 1'400 Einwohner. Die berechneten Grössenordnungen gelten für die Gemeinden im Kanton Graubünden und können nicht ohne Weiteres auf andere Kantone übertragen werden (Zeitschrift "Schweizer Gemeinde", 6/11, S. 21 f.). In einer Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften vom Januar 2025, die kürzlich im Kanton Aargau vorgestellt wurde, wird ausgeführt, dass Gemeinden deutliche Vorteile ab 3'000 bis 3'500 Einwohnern haben (Studie, S. 30 f., vgl. [Analyse zur Zukunftstauglichkeit der Gemeindestrukturen - Kanton Aargau](#)).

Mit Blick auf diese Zahlen bietet es sich für die Verhältnisse im Kanton Appenzell Ausserrhoden an, drei Kategorien für die Berechnung des Pro-Kopf-Beitrages festzulegen (Abs. 3):

- Gemeinden bis 1'200 Einwohner,
- Gemeinden bis 1'600 Einwohner und
- Gemeinden bis 2'500 Einwohner.

Über 2'500 Einwohner wird auf die Gewährung eines Pro-Kopf-Beitrages verzichtet.

Abbildung 2: Ausserrhoder Gemeinden nach Grössenklassen:

Abbildung 2				
Ausserrhoder Gemeinden nach Grössenklassen				
(Bevölkerung gemäss STATPOP 31.12.2024)				
Grössenklasse	Anzahl	Gemeinden	Einwohner/innen (EW)	GFG
Bis 1'200 EW		Schönengrund	557	Art. 17 Abs. 3 lit. a:
		Reute	703	Gemeinden bis 1'200 EW
		Wald	929	Beitrag 1'800 Franken/EW
		Hundwil	965	
	5	Grub	986	
1'201 - 1'600 EW		Lutzenberg	1'321	Art. 17 Abs. 3 lit. b:
		Stein	1'497	Gemeinden bis 1'600 EW
	3	Schwellbrunn	1'556	Beitrag 900 Franken/EW
1'601 - 2'500 EW		Rehetobel	1'714	Art. 17 Abs. 3 lit. c:
		Waldstatt	1'867	Gemeinden bis 2'500 EW
		Trogen	1'877	Beitrag 450 Franken/EW
		Wolfhalden	1'888	
		Bühler	1'934	
		Walzenhausen	2'054	
	7	Urnäsch	2'373	
Ab 2'501 EW		Gais	3'134	Keine Beiträge
		Heiden	4'383	
		Speicher	4'502	
		Teufen	6'522	
	5	Herisau	15'943	
Total	20		56'705	

Der Pro-Kopf-Beitrag in den drei Kategorien ist degressiv ausgestaltet. Damit wird berücksichtigt, dass kleinere Gemeinden einen grösseren Unterstützungsbedarf haben. Die Beiträge wurden so gewählt, dass einerseits die kleinsten Gemeinden mit einem nennenswerten Beitrag rechnen können und dass andererseits mittelfristig mögliche Fusionen für den Kanton finanziell tragbar sind.

Der Pro-Kopf-Beitrag errechnet sich aus der mittleren Wohnbevölkerung in den drei Jahren vor dem Fusionsbeschluss (Abs. 4). Für die Ermittlung der Einwohnerzahlen sind die Ergebnisse der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte des Bundes (STATPOP) massgebend. Diese ist Teil des eidgenössischen Volkszählungssystems mit den offiziellen Bevölkerungszahlen.

Art. 18 Zusatzbeitrag

Der Pro-Kopf-Beitrag vermag Fusionshindernisse nicht in allen Fällen auszuräumen. Das Gesetz sieht daher die Möglichkeit eines Zusatzbeitrages vor, der sich nach den Umständen im Einzelfall bemisst. Die Regelung ist als Kann-Bestimmung formuliert und gewährt keinen Rechtsanspruch (Abs. 1). Zusatzbeiträge werden auf Antrag hin gewährt. Der Regierungsrat hat in pflichtgemäsem Ermessen über die Gewährung und die Höhe



des Beitrages zu entscheiden. Er berücksichtigt dabei die konkreten Verhältnisse der beteiligten Gemeinden. Im Vordergrund stehen dabei namentlich Steuerkraft, Steuerfuss und Höhe der Nettoverschuldung (Abs. 2). Die gesetzliche Aufzählung ist indessen nicht abschliessend, es können weitere Faktoren berücksichtigt werden. Zusatzbeiträge können zudem mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

Art. 19 Auszahlung

Vom Regierungsrat gewährte Pro-Kopf-Beiträge und Zusatzbeiträge werden erst nach dem Inkrafttreten der Fusion ausbezahlt (Abs. 1). Sie dienen dem Vollzug der Fusion (siehe Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 GFG). Der Regierungsrat kann eine gestaffelte Auszahlung über höchstens vier Jahre vorsehen. Dies ermöglicht es dem Kanton, bei einer hohen Auszahlungssumme einen Mittelbedarf bzw. die Aufnahme von Fremdkapital zu glätten.

Eine Gemeindefusion wird jeweils auf ein neues Kalenderjahr in Kraft treten. Entsprechend wird die Auszahlung von Kantonsbeiträgen jeweils auf Ende eines Kalenderjahres erfolgen (Abs. 3).

Art. 20 Finanzierung

Zur Finanzierung der Beiträge kann der Kanton zweckgebundene Reserven bilden. Bei einem Ertragsüberschuss im operativen Ergebnis besteht für den Kanton die Möglichkeit, eine Reservezuweisung zugunsten des Reservekontos "Gemeindefusionen" im Eigenkapital vorzunehmen. Bei einer sich abzeichnenden Fusion und einer zu geringen Reserve ist die Reservezuweisung im entsprechenden Voranschlag oder allenfalls als Kreditüberschreitung aufzunehmen.

C. Auswirkungen

1. Organisatorische/personelle Auswirkungen

Die Vernehmlassungsvorlage selbst hat, soweit ersichtlich, für den Kanton und die Gemeinden keine organisatorischen und/oder personellen Auswirkungen. Auswirkungen in dieser Hinsicht werden konkrete Fusionsprojekte haben. Die konkreten Auswirkungen hängen vom entsprechenden Projekt ab.

2. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen können derzeit nicht ermittelt werden, weil offen ist, ob und wann Fusionen erfolgen sowie welche Gemeinden miteinander fusionieren. Zu Anschauungszwecken wurden 10 Möglichkeiten für Gemeindefusionen berechnet. Die in diesen Fällen errechneten Beiträge für eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton bewegen sich zwischen 3 Mio. und 7.5 Mio. Franken pro Fusion.

Abbildung 3: Gemeindefusionen Berechnungsmodelle:



Abbildung 3						
Gemeindefusionen: Berechnungsmodelle						
		Beiträge				
1	Gemeinden		Waldstatt	Hundwil		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		1'867	965		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	1'714'500	0	1'714'500		
	Zusatzbeitrag max. in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	3'864'500				
2	Gemeinden		Waldstatt	Schönengrund		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		1867	965		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	977'700	0	977'700		
	Zusatzbeitrag max. in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	3'127'700				
3	Gemeinden		Stein	Hundwil		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		1'497	965		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	1'714'500	0	1'714'500		
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	3'864'500				
4	Gemeinden		Teufen	Stein		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		6'522	1'497		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	1'286'850	0	1'286'850		
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	3'436'850				
5	Gemeinden		Teufen	Bühler		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		6'522	1'934		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	842'100	0	842'100		
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	2'992'100				
6	Gemeinden		Speicher	Trogen		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		4'502	1'877		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	839'475	0	839'475		
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	2'989'475				
7	Gemeinden		Trogen	Rehetobel	Wald	
	Einwohner/innen STATPOP 2024		1'877	1'714	929	
	Vorabklärungen in Fr.	75'000	25'000	25'000	25'000	
	Projektkosten in Fr.	150'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	2'416'350	0	788'250	1'628'100	
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	3'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	5'641'350				
8	Gemeinden		Heiden	Grub		
	Einwohner/innen STATPOP 2024		4'383	986		
	Vorabklärungen in Fr.	50'000	25'000	25'000		
	Projektkosten in Fr.	100'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	1'779'000	0	1'779'000		
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	2'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	3'929'000				
9	Gemeinden		Heiden	Grub	Lutzenberg	
	Einwohner/innen STATPOP 2024		4'383	986	1'321	
	Vorabklärungen in Fr.	75'000	25'000	25'000	25'000	
	Projektkosten in Fr.	150'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	2'955'300	0	1'779'000	1'176'300	
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	3'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	6'180'300				
	Gemeinden		Heiden	Grub	Lutzenberg	Reute
	Einwohner/innen STATPOP 2024		4'383	986	1'321	703
10	Vorabklärungen in Fr.	100'000	25'000	25'000	25'000	25'000
	Projektkosten in Fr.	150'000				
	Pro-Kopf-Beitrag in Fr.	4'213'500	0	1'779'000	1'176'300	1'258'200
	Zusatzbeitrag maximal in Fr.	3'000'000				
	Total finanzielle Beiträge in Fr.	7'463'500				



D. Weiteres Vorgehen

Nach der Durchführung und Auswertung der Vernehmlassung wird der Regierungsrat die Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschieden. Die erste Lesung im Kantonsrat ist für den Herbst 2026 geplant. Das neue Gesetz über Gemeindefusionen soll im Herbst 2027 in Kraft treten.