

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs- gesetz 2009 (II)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Allgemeine Ausgangslage	2
2. Allgemein geltende Grundlagen	4
2.1. Zielerreichung nach GvG.....	4
2.2. Strukturelle und politische Aspekte.....	4
2.3. Förderbeiträge.....	5
2.4. Finanzierung	6
2.5. Finanzreferendum	7
3. Schulgemeinde Quarten.....	7
3.1. Zusammenfassung.....	7
3.2. Ausgangslage	8
3.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG	9
3.4. Förderbeiträge.....	10
3.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich	11
4. Einheitsgemeinde Bronschhofen	11
4.1. Zusammenfassung.....	11
4.2. Ausgangslage	12
4.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG	13
4.4. Förderbeiträge.....	14
4.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich	15
5. Einheitsgemeinde Pfäfers.....	15
5.1. Zusammenfassung.....	15
5.2. Ausgangslage	16
5.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG	17
5.4. Förderbeiträge.....	18
5.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich	20
6. Einheitsgemeinde Waldkirch	20
6.1. Zusammenfassung.....	20
6.2. Ausgangslage	21
6.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG	21
6.4. Förderbeiträge.....	22
6.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich	24
7. Antrag	24
Entwurf [Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs-gesetz 2009 (II)]	25

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Botschaft werden dem Kantonsrat die Förderbeiträge nach Art. 24 des Gemeindevereinigungs-gesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG), die nicht dem fakultativen Referendum unterliegen, zur Beschlussfassung vorgelegt. Insgesamt sollen Fr. 2'345'500.– an Förderbeiträgen ausgerichtet werden. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

- Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Quarten, der Primarschulgemeinde Quarten-Oberterzen, der Primarschulgemeinde Murg und der Primarschulgemeinde Mols zur Schulgemeinde Quarten:
Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 50'200.–
- Inkorporation der Primarschulgemeinde Bronschhofen und der Primarschulgemeinde Rossrüti in die politische Gemeinde Bronschhofen zur Einheitsgemeinde Bronschhofen:
Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 57'800.–
- Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Taminatal, der Primarschulgemeinde Pfäfers, der Primarschulgemeinde Valens-Vasön und der Primarschulgemeinde Vättis in die politische Gemeinde Pfäfers zur Einheitsgemeinde Pfäfers:
Entschuldungsbeitrag an die Oberstufenschulgemeinde Taminatal Fr. 351'600.–
Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 37'500.–
- Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell, der Primarschulgemeinde Waldkirch und der Primarschulgemeinde Bernhardzell in die politische Gemeinde Waldkirch zur Einheitsgemeinde Waldkirch:
Entschuldungsbeitrag an die Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell Fr. 1'797'400.–
Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 51'000.–

Die Details über die Zusammensetzung dieser Beiträge können den jeweiligen Abschnitten «Förderbeiträge» in dieser Botschaft entnommen werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses für den Nachtragskredit zugunsten von Förderbeiträgen nach Gemeindevereinigungs-gesetz an die Vereinigungen folgender Gemeinden:

- Oberstufenschulgemeinde Quarten, Primarschulgemeinde Quarten-Oberterzen, Primarschulgemeinde Murg und Primarschulgemeinde Mols zur Schulgemeinde Quarten;
- Primarschulgemeinde Bronschhofen, Primarschulgemeinde Rossrüti und politische Gemeinde Bronschhofen zur Einheitsgemeinde Bronschhofen;
- Oberstufenschulgemeinde Taminatal, Primarschulgemeinde Pfäfers, Primarschulgemeinde Valens-Vasön, Primarschulgemeinde Vättis und politische Gemeinde Pfäfers zur Einheitsgemeinde Pfäfers;
- Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell, Primarschulgemeinde Waldkirch, Primarschulgemeinde Bernhardzell und politische Gemeinde Waldkirch zur Einheitsgemeinde Waldkirch.

1. Allgemeine Ausgangslage

Seit 1. Juli 2007 wird das Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) angewendet, das es dem Kanton St.Gallen ermöglicht, Vereinigungen von politischen Gemeinden und/oder von Schulgemeinden finanziell zu unterstützen. Die dabei ausgerichteten Beiträge können

aus dem besonderen Eigenkapital des Kantons gedeckt werden¹. Zu berücksichtigen sind die Grenzen des obligatorischen sowie des fakultativen Finanzreferendums. Liegen die Beiträge zugunsten einer oder mehrerer am Vereinigungsprojekt beteiligter Gemeinden über diesen Grenzen, wird das Geschäft als separates Einzelprojekt dem Kantonsrat vorgelegt. Bisher wurden auf diese Art und Weise nachstehende Geschäfte im Kantonsrat beraten:

Projekt	Förderbeitrag
– Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal	Fr. 10'500'000.–
– Vereinigung der politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann und gleichzeitige Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Wildhaus-Alt St.Johann und der Primarschulgemeinden Wildhaus und Alt St.Johann zur Einheitsgemeinde Wildhaus-Alt St.Johann	Fr. 10'300'000.–
– Vereinigung der politischen Gemeinden Goldach und Untereggen und gleichzeitige Inkorporation der Schulgemeinde Untereggen zur Einheitsgemeinde Goldach (Fr. 9'820'000.–; nach dem «Nein» der Gemeinde Goldach in der Grundsatzabstimmung vom 30. November 2008 sistiert)	Fr. –.–
– Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Oberer Seebezirk und der Primarschulgemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen zur Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen ²	Fr. 2'317'300.–
Total	Fr. 23'117'300.–

Projekte, welche die Grenze des fakultativen Finanzreferendums nicht erreichen, werden zwecks Vereinfachung des Verfahrens in einer Sammel-Nachtragskreditbotschaft zusammengefasst und dem Kantonsrat als Ganzes zur Beratung vorgelegt. In der Septembersession 2009 behandelte der Kantonsrat erstmals eine solche Nachtragskreditbotschaft (33.09.02) und hiess folgende Förderbeiträge gut:

Projekt	Förderbeitrag
– Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Sennwald, der Primarschulgemeinde Frümser, der Primarschulgemeinde Haag, der Primarschulgemeinde Salez, der Primarschulgemeinde Sax und der Primarschulgemeinde Sennwald zur Schulgemeinde Sennwald	Fr. 29'000.–
– Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Weesen-Amden, der Primarschulgemeinde Amden und der Primarschulgemeinde Weesen zur Gesamtschulgemeinde Weesen-Amden	Fr. 2'650'900.–
– Vereinigung der Primarschulgemeinde Eichenwies, der Primarschulgemeinde Kriessern, der Primarschulgemeinde Montlingen und der Primarschulgemeinde Oberriet zur Primarschulgemeinde Eichenwies-Kriessern-Montlingen-Oberriet	Fr. 508'400.–
– Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Mosnang, der Primarschulgemeinde Mosnang, der Primarschulgemeinde Libingen und der Primarschulgemeinde Mühlrütli in die politische Gemeinde Mosnang zur Einheitsgemeinde Mosnang	Fr. 165'500.–
Total	Fr. 3'353'800.–

Insgesamt hat der Kantonsrat somit Förderbeiträge in der Gesamthöhe von Fr. 26'471'100.– bewilligt. Dazu gesellen sich aus anderen Projekten als den in dieser Vorlage erwähnten durch die Regierung in Aussicht gestellte Projektbeiträge in Höhe von Fr. 220'400.–.

¹ Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vom 21. Mai 2006 (sGS 831.51).

² Wurde als erstes Projekt für Schulgemeindevereinigungen separat dem Kantonsrat vorgelegt, obwohl die Grenze des fakultativen Finanzreferendums unterschritten blieb.

2. Allgemein geltende Grundlagen

Für alle Projekte in dieser Botschaft gelten die nachstehend dargelegten Grundlagen. Ab Abschnitt 3 werden die projektspezifischen Besonderheiten aufgezeigt.

2.1. Zielerreichung nach GvG

Nach Art. 17 GvG fördert der Kanton die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die vereinigte Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen.

a) *Leistungsfähigkeit*

Mit der Eingabe des Gesuchs einher geht dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den beteiligten Gemeinden. Die beteiligten Gemeinden müssen den Nachweis erbringen, dass sie ihre Leistungsfähigkeit im Verbund als neue, grössere Gemeinde erhöhen und dass Attraktivität und Professionalität verbessern werden.

b) *Wirtschaftlichkeit*

Die Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der neuen Gemeinde zeigen auf, dass dank erhöhter Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung eine Reduktion des Steuerbedarfs erzielt werden kann. Davon profitieren in der Regel die Bürgerinnen und Bürger. Berücksichtigt man zusätzlich die Effekte aus den Förderbeiträgen und die von der vereinigten Gemeinde zu erbringenden Eigenleistungen, darf davon ausgegangen werden, dass die vereinigte Gemeinde ihr Leistungsangebot zukünftig wirtschaftlicher erbringen wird.

c) *Wirksamkeit*

Für die Leistungserbringung werden entsprechende Infrastrukturen benötigt. Zusammen mit den beteiligten Gemeinden soll erreicht werden, dass bestehende Infrastrukturen weiter genutzt und allfällig überzählige Strukturen veräussert werden können. Auf diese Weise soll die vereinigte Gemeinde ohne grössere Investitionen über die geeigneten Mittel für eine wirksame Leistungserbringung verfügen.

2.2. Strukturelle und politische Aspekte

Mit Vollzugsbeginn des Gemeindevereinigungsgesetzes, in der dazugehörigen Botschaft der Regierung und in der vorberatenden Kommission wurden verschiedene strukturelle und politische Aspekte diskutiert, die bei der Vereinigung von Gemeinden jeder Art von Bedeutung sind. Die vorliegenden Vereinigungen können unter Berücksichtigung dieser Aspekte folgendermassen beurteilt werden:

a) *Positive Veränderung der Gemeindegrösse*

Durch die Vereinigung der verschiedenen Schulgemeinden entstehen bzw. entstanden neue Schulgemeinden mit einer bedeutend grösseren Zahl von Schülerinnen und Schülern (Schulgemeinde Quarten: 318 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Bronschhofen: 554 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Pfäfers: 242 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Waldkirch: 545 Schülerinnen und Schüler; Stand Schuljahr 2008/2009). Dadurch wird der Handlungsspielraum gegenüber der heutigen Situation wesentlich verbessert (Beispiele: Primarschule Mols: 56 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Rossrüti: 100 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Valens-Vasön: 41 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Vättis: 53 Schülerinnen und Schüler, Oberstufe Taminatal: 71 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Bernhardzell: 95 Schülerinnen und Schüler).

b) Geringere Anzahl Gemeinden und dadurch Reduktion der Ansprechpartner

Durch die Vereinigungen entsteht eine bedeutende Reduktion der Ansprechpartner sowohl für die beteiligten politischen Gemeinden als auch für den Kanton. Die Konzentration auf jeweils eine einzige Schulgemeinde bzw. die Integration in die politische Gemeinde entlastet sowohl die Verwaltung und die Klassenorganisation als auch allfällige Diskussionen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung durch die politischen Gemeinden.

c) Positive Entwicklung der Region

Der Zusammenschluss der Schulgemeinden bringt für die Regionen durchaus positive Impulse. Er stärkt die Position der Schulen in der Region. Sollte sich die Vereinigung positiv entwickeln und sollten die erhofften Synergien umgesetzt werden, können die beteiligten Gemeinden unmittelbar davon profitieren. Daraus kann im besten Fall sogar eine Diskussion über eine Verstärkung der gegenseitigen Zusammenarbeit auch bei den politischen Gemeinden entstehen.

d) Förderungswürdigkeit von Vereinigungsprojekten mit Beteiligung von Schulgemeinden

In der vorberatenden Kommission zur Einführung des GvG wurde mehrmals auf die Förderungswürdigkeit von Projekten mit Beteiligung von Schulgemeinden hingewiesen. Diskutiert wurde dabei insbesondere die Auswirkung auf eine spätere Bildung von Einheitsgemeinden wie auch die Vorbereitung einer möglichen Vereinigung der beteiligten politischen Gemeinden. Beide Aspekte kommen in den vorliegenden Projekten vollumfänglich zum Tragen. Das Gelingen dieser Vereinigungen kann wegweisend für die weitere Entwicklung der politischen Gemeinden sein.

Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte liegen die Ergebnisse aller vier dargelegten Projekte im Gesamtinteresse des Kantons: Die entstehenden vereinigten Gemeinde erzielen eine genügende, zweckmässige Grösse und genügend Ressourcen, um damit die Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen und die Synergieeffekte daraus optimal umzusetzen.

2.3. Förderbeiträge

2.3.1. Allgemeines

Art. 24 GvG ermöglicht die Ausrichtung von Beitragsleistungen an Vereinigungs- und Inkorporationsprojekte von Schulgemeinden. Ausgenommen davon sind Startbeiträge, da der Finanzbedarf der Schulgemeinden direkt von den politischen Gemeinden gedeckt wird.

Der Entschuldungsbeitrag dient vor allem der Beseitigung von Fusionshindernissen. Dabei ist es für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einer beteiligten Gemeinde unwesentlich, ob diese Hindernisse objektiver oder subjektiver Natur sind. Ein objektives Hindernis besteht bei einer Fusion, bei der sich für einen Teil der involvierten Steuerzahlenden aufgrund von Unterschieden in der Verschuldung der beteiligten Gemeinden effektiv eine steuerliche Mehrbelastung ergibt. Ein subjektives Hindernis ist dann vorhanden, wenn sich durch die Fusion für keine Steuerzahlenden eine Mehrbelastung ergibt, weil alle am Zusammenschluss beteiligten Schulgemeinden zur selben politischen Gemeinde gehören, die sie – vorher wie nachher – finanziert.

Die Bürgerschaft einer finanziell gut geführten Schulgemeinde, die dadurch im Vergleich mit anderen faktisch auch etwas mehr Handlungsspielraum hat, kann aber trotzdem der Ansicht sein, dass es – aus Sicht ihrer einzelnen Schulgemeinde – wenig Gründe gibt, sich mit Schulgemeinden zusammenschliessen, die finanziell schlechter situiert sind. Im Bewusstsein der Bürgerschaft bilden daher finanzielle Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulgemeinden, insbesondere bei der Verschuldung, eine nicht unerhebliche Barriere für einen positiven Vereinigungsentscheid. Dies kann mittels Entschuldungsbeiträgen soweit korrigiert werden, dass der Entscheid letztlich vor allem unter Bewertung der schulischen und nicht der subjektiven finanziellen Aspekte erfolgen kann. Ebenso können Entschuldungsbeiträge gerade bei den

Schulgemeinden ein wesentlicher Anreiz für das Angehen von Strukturbereinigungen sein. Obwohl der Entschuldungsbeitrag damit gegenüber politischen Gemeinden eine etwas andere, erweiterte Bedeutung erhält, beurteilt die Regierung dessen Ausrichtung vor dem Hintergrund der Strukturbereinigung als gerechtfertigt. Sie ist sich aber bewusst, dass die ursprüngliche Idee der Förderbeiträge und dabei insbesondere der Entschuldungsbeiträge von dieser Auslegung leicht abweicht und die gesetzlichen Grundlagen damit grosszügig interpretiert werden. Die Zielerreichung gemäss GvG ist jedoch nach wie vor Voraussetzung für die Ausrichtung von Förderbeiträgen.

2.3.2. Entschuldungsbeiträge

Nach Art. 21 GvG kann den beteiligten Gemeinden ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage berücksichtigt.

2.3.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt, abhängig von der technischen Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden, höchstens 50 Prozent. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um fusionsbedingten Mehraufwand zusammen mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge einzureichen. Aus diesem Grund sind insbesondere bei Infrastrukturausbauten infolge meist noch fehlender Vorprojekte die geltend gemachten Kosten als Schätzungen zu betrachten und mit starken Vorbehalten belastet. Es ist denkbar, dass einzelne Vorhaben zur Anpassung der Infrastruktur letztlich nicht realisiert werden. Die detaillierte Überprüfung jeder einzelnen aufgeführten Position kann durch das zuständige Departement erst dann erfolgen, wenn ein vollständiges Projekt mit Kostenvoranschlag, Finanzierungsnachweis und entsprechenden Begründungen oder bei kleineren Vorhaben die entsprechenden Offerten mit zugehörigen Begründungen vorliegen.

2.3.4. Startbeitrag

Ein Startbeitrag wird nur bei Vereinigungen politischer Gemeinden ausgerichtet.

2.3.5. Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden können zusätzlich um die Ausrichtung von Projektbeiträgen nachsuchen. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der Beschlussfassung durch den Kantonsrat im Zusammenhang mit den übrigen Förderbeiträgen, sondern werden im Rahmen der Behandlung des Voranschlags über einen Rahmenkredit bewilligt. Zugesagte Projektbeiträge werden in dieser Botschaft der Vollständigkeit halber aufgeführt.

2.4. Finanzierung

Zur Finanzierung der Förderbeiträge nach GvG steht im Rahmen der vorgegebenen gesetzlichen Zugriffsmöglichkeiten das besondere Eigenkapital zur Verfügung. Nach Ziffer 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vom 21. Mai 2006 (sGS 831.51) kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

- a) Finanzierung von steuerlichen Entlastungen;
- b) Förderung von Gemeindevereinigungen und kommunaler Zusammenarbeit nach Massgabe des Gesetzes.

Im Voranschlag 2009 ist der Bezug einer ordentlichen Jahrestranche von 30,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital vorgesehen. Er dient einerseits der Deckung der für Gemeindevereinigungsprojekte budgetierten Projektbeiträge, andererseits der teilweisen Deckung der steuerlichen Entlastungen, die seit Erlass des Kantonsratsbeschlusses über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vorgenommenen wurden. Er ist durch die budgetierten Projektbeiträge und die steuerlichen Entlastungen vollständig konsumiert.

Die bisher in Aussicht gestellten Förderbeiträge betragen Fr. 26'471'100.– (vgl. dazu Ausführungen im Abschnitt 1). Hinzu kommen durch die Regierung in Aussicht gestellte Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 337'528.25. Dieser Betrag ist um nicht beanspruchte bzw. bei der Detailprüfung der tatsächlichen projektspezifischen Aufwendungen als nicht projektrelevant erkannte Beiträge reduziert. Dem Total von in Aussicht gestellten Förderbeiträgen in der Höhe von Fr. 26'808'628.25 steht der mögliche Bezug von zwei Tranchen von je Fr. 30'600'000.– aus dem besonderen Eigenkapital gegenüber (Rechnungsjahre 2007 und 2008). Es verbleiben rund 34,4 Mio. Franken, die nachbezogen werden können.

Der aktuell mögliche Nachbezug von in vorangegangenen Jahren nicht bezogenen Mitteln ist somit grösser als der zur Finanzierung der vorliegenden Förderbeiträge benötigte Kredit von höchstens Fr. 2'345'500.–. Es kann somit im entsprechenden Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldoneutral ist.

2.5. Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 300'000 bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die Förderbeiträge gemäss den vorliegenden Beschlüssen erreichen diese Höhe nicht und unterliegen daher nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

3. Schulgemeinde Quarten

3.1. Zusammenfassung

Die Oberstufenschulgemeinde Quarten sowie die Primarschulgemeinden Quarten-Oberterzen, Murg und Mols schlossen sich per 1. Januar 2009 zur Schulgemeinde Quarten zusammen. Die Bürgerschaften der vier Schulgemeinden haben im März 2008 dem Vereinigungsbeschluss zugestimmt. Die Vereinigung umfasst folgende Merkmale:

- Am Vereinigungsprozess sind vier Schulgemeinden beteiligt: die Oberstufenschulgemeinde Quarten und die Primarschulgemeinden Quarten-Oberterzen, Murg und Mols.
- Die Vereinigung der vier Schulgemeinden bringt eine Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen drei Schulgemeinden weg. Damit entsteht ein Gebilde mit nur noch einem Ansprechpartner für die betroffene politische Gemeinde und auch für den Kanton.
- Die Strukturbereinigung bringt wesentliche Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Projekte, Übertritt in die Oberstufe) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Die Zahl der Schulrätinnen und -räte wird von 18 auf vier, die Zahl der Mitglieder einer Geschäftsprüfungskommission von 20 auf fünf und die Zahl der Schulgemeindepräsidenten von vier auf einen reduziert.
- Durch die Vereinigung entstehen auch organisatorische Verbesserungen in den Schulleitungen. Die vereinigte Schule wird mit einer standortübergreifenden Schulleitung geführt.

- Dank der Vereinigung entstehen insbesondere in der Zusammenarbeit der Primarschulen Synergien, die in Form von Klassenzusammenführungen genutzt werden können. Durch die geografische Nähe der bisherigen Schulgemeinden werden zukünftig ausserordentlich kleine Klassengrössen weitestgehend vermieden.

Die politische Trägergemeinde Quarten wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund von fusionsbedingt reduzierten Bildungsausgaben um rund drei Steuerprozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

– Entschuldungsbeiträge	Fr.	–.–
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand	Fr.	50'200.–
– Total Beiträge nach GvG	Fr.	50'200.–

3.2. Ausgangslage

Das Vereinigungsprojekt umfasst alle Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Quarten. Es sind keine Schulgemeinden ausserhalb der Gemeinde Quarten beteiligt. Dies lässt für die Zukunft die Bildung einer Einheitsgemeinde Quarten weiterhin zu und erlaubt eine weitere Entwicklung der Region in der für sie günstigsten Variante.

Die Schülerzahlentwicklung auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Quarten zeigt seit dem Höchststand 1999 eine stark rückläufige Tendenz:

Anzahl Schülerinnen und Schüler	Oberstufe	Quarten-Oberterzen	Mols	Murg	Total
99/00					444
00/01	109	159	65	88	421
01/02	132	144	63	88	427
02/03	113	129	57	93	392
03/04	105	138	65	80	388
04/05	111	132	71	88	402
05/06	102	132	66	79	379
06/07	115	132	66	75	388
07/08	114	116	56	67	353
08/09	100	106	45	67	318

Übereinstimmend mit dem allgemeinen Trend zeigen die zukünftigen Einschulungen in den beteiligten Schulgemeinden eine mit starken Schwankungen durchsetzte Stagnation der Schülerzahlen auf tiefem Niveau:

Einschulung 1. Klasse	Unterterzen	Quarten-Oberterzen	Mols	Murg	Total
09/10	3	5	1	9	18
10/11	8	6	2	7	23
11/12	7	4	1	9	21
12/13	5	7	5	9	26

Die Kosten aus der Finanzstatistik des Bildungsdepartements (Stand 2008) je Schülerin und Schüler der bisherigen Schulgemeinden bewegten sich, bedingt auch durch die geringe Grösse, in allen beteiligten Schulgemeinden deutlich über dem kantonalen Durchschnitt:

	Oberstufe	Quarten-Oberterzen	Mols	Murg
Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten	21'199	15'525	15'772	14'062
Durchschnitt Kanton St.Gallen	18'070	12'167	12'167	12'167
Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten	23'953	17'168	18'509	18'823
Durchschnitt Kanton St.Gallen	21'851	14'256	14'256	14'256

Mit der Neuorganisation der Schulgemeinde entstehen folgende organisatorischen Vorteile:

- konsolidierte, gemeinsame Führung und Verwaltung der vier Schulen;
- organisatorische und qualitative Vorteile und Verbesserungen bei der Klassen- und Schulhausorganisation, insbesondere der bisherigen Primarschulgemeinden Murg und Mols;
- deutliche Reduktion des Bedarfs an nebenamtlichen Räten;
- Vernetzung im pädagogischen Bereich über Stufen und Schulkreise;
- Vereinfachung der Prozesse und Abläufe bei Planung und Unterhalt der Schulliegenschaften, in der Schuladministration, in der Informatik, bei Elternkontakten sowie bei der Budgetierung und der Rechnungslegung;
- dank der einheitlichen neuen strategischen Ausrichtung der Gesamtschule vereinfacht sich der Übertritt aus der Primarschule in die Oberstufe im administrativen Bereich erheblich. Die Effizienz in der Tätigkeit der Schulleitung erhöht sich markant.

3.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass die Vereinigung der vier Schulgemeinden zu einer stark verbesserten Koordination insbesondere in Murg und Mols führt und dieser Effekt bei der Klassenorganisation positiv genutzt und umgesetzt werden kann. Je Einschulungsjahrgang entfällt durch diese Verbesserung jeweils wenigstens ein Klassenzug, was zu Einsparungen in Höhe von rund 250'000 Franken jährlich führt. Durch Verbesserungen in der Administration und die Straffung und Professionalisierung in den Behörden lassen sich trotz Mehrkosten beim Schülertransport weitere Einsparungen in der Höhe von rund 30'000 Franken je Jahr realisieren. Dies führt für die politische Gemeinde zu einer deutlichen Entlastung der Aufwendungen für den Schulbetrieb. Der Finanzbedarf der Schulen reduziert sich damit um rund drei Steuerprozent.

Weiter werden mit dem Vereinigungsprojekt vor allem pädagogische und strukturelle Ziele umgesetzt:

- Gleichartige Projekte lösen eine umfassende Betriebsamkeit in allen bestehenden Schulgemeinden aus. Durch die Vereinigung der Schulgemeinden wird eine massive Reduktion des jeweiligen Aufwands erzielt.
- Im gleichen Zusammenhang steht eine qualitative Verbesserung auch bei den Räten und in den Geschäftsprüfungskommissionen. Anstelle der heute kaum mehr sich zur Wahl stellenden 20 Gemeinderäte (einschliesslich Präsidenten) werden sich zukünftig für Schulfragen sieben Räte in professionellerer und effizienterer Weise beschäftigen.
- Die Effizienz in bisher gemeindeübergreifenden Projekten wird stark verbessert. Die strategische Ausrichtung der Schulen unter einer Führung wird aufeinander abgestimmt und verhindert in Zukunft hohe Reibungsverluste durch zusätzliche Koordination.
- Dank der einheitlichen neuen strategischen Ausrichtung der Primarschule vereinfacht sich der Übertritt aus der Primarschule in die Oberstufe im administrativen Bereich erheblich. So wird auch die Tätigkeit der Schulleitungen effizienter möglich.

Durch die Vereinigung entstehen organisatorische Verbesserungen in den Schulleitungen. In der neuen Schulgemeinde wird eine standortübergreifende Schulleitung eingesetzt.

3.4. Förderbeiträge

3.4.1. Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die neue Gemeinde ist als Schulgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Trägergemeinde ist die politische Gemeinde Quarten.

3.4.2. Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der vier beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2007 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler bzw. Schülerin der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinde wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mitzuberoücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende 2008 der politischen Trägergemeinde Quarten liegt mit Fr. 1'813.–/Kopf deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'299.–/Kopf).
2. Die politische Gemeinde Quarten weist im Voranschlag 2008 einen Steuerbedarf von rund 156 Steuerprozent aus. Mit der Vereinigung der vier Schulgemeinden kann die Belastung aufgrund der Berechnungen des Amtes für Gemeinden um drei Steuerprozent gesenkt werden.
3. Die Verschuldung aller vier beteiligten Schulgemeinden liegt deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin. Unter Berücksichtigung der entsprechenden internen Verfahrensrichtlinien der Regierung können somit keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden.

3.4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

a) Infrastruktur

Einrichtung und Möblierung der neuen Schulverwaltung	Fr.	36'500.–
Bauliche Anpassungen, Verkabelung, Telefonie	Fr.	47'000.–
Total Infrastruktur	Fr.	83'500.–

b) Informatik

Zusammenführung EDV, Vereinheitlichung Internet-Auftritt	Fr.	16'850.–
Total Informatik	Fr.	16'850.–

Die politische Gemeinde Quarten verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 1'813.– (Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'299.–). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

Infrastruktur	Fr.	41'750.–
Informatik	Fr.	8'450.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	Fr.	50'200.–

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorgaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Schulgemeinde Quarten nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

3.4.4. *Startbeitrag an die neue Gemeinde*

Ein Startbeitrag ist bei der Fusion von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

3.4.5. *Projektbeiträge*

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Schulgemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Beschluss der Regierung vom 28. April 2009 wurden den Schulgemeinden Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 46'800.– in Aussicht gestellt.

3.5. **Auswirkungen auf den Finanzausgleich**

Die Gemeinde Quarten bezieht Mittel im partiellen Steuerfussausgleich. Nach Berechnungen des Amtes für Gemeinden können diese Aufwendungen für die Gemeinde Quarten durch die Vereinigung der Schulgemeinden um jährlich rund 140'000 Franken reduziert werden.

4. **Einheitsgemeinde Bronschhofen**

4.1. **Zusammenfassung**

Die Schulgemeinde Bronschhofen und die Primarschulgemeinde Rossrüti inkorporierten per 1. Januar 2009 in die politische Gemeinde Bronschhofen. Es entstand die Einheitsgemeinde Bronschhofen. Die Bürgerschaften der beiden Schulgemeinden haben im November 2007 der Inkorporationsvereinbarung zugestimmt. Die Inkorporation umfasst folgende Merkmale:

- Am Inkorporationsprozess sind zwei Schulgemeinden beteiligt: die Schulgemeinde Bronschhofen und die Primarschulgemeinde Rossrüti.
- Die Inkorporation der beiden Schulgemeinden bringt eine deutliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen zwei Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Bronschhofen. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Projekte, Übertritt in die Oberstufe, Wegfall der Wahlfreiheit für die Oberstufenschülerinnen und -schüler aus Rossrüti) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Durch die Inkorporation entstehen auch organisatorische Verbesserungen in der Schulleitung. Es wird eine zentrale Schulleitung am Standort Bronschhofen eingesetzt.
- Dank der Inkorporation entstehen beachtliche Synergien, die in Form von Klassenoptimierungen und vereinheitlichtem Oberstufenübertritt genutzt werden können.

Die Einheitsgemeinde Bronschhofen wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund von fusionsbedingt reduzierten Bildungsausgaben um rund vier Steuerprozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

– Entschuldungsbeiträge	Fr.	–.–
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand	Fr.	57'800.–
– Total Beiträge nach GvG	Fr.	57'800.–

4.2. Ausgangslage

In den beteiligten Primarschulen zeigt sich entgegen dem allgemeinen Trend folgende positive Entwicklung der Schülerzahlen in Bronschhofen und eine ab 2010 deutlich rückläufige Entwicklung in Rossrüti:

Anzahl Schülerinnen und Schüler	Bronschhofen	Rossrüti	Total
99/00			476
00/01	384	108	492
01/02	360	110	470
02/03	354	109	463
03/04	388	120	508
04/05	418	120	538
05/06	547	111	568
06/07	463	108	571
07/08	451	100	551
08/09	444	110	554
09/10	447	107	554
10/11	461	99	560
11/12	445	90	535
12/13	441	91	532

Die zukünftigen Einschulungen in den beteiligten Schulgemeinden zeigt eine mit Schwankungen durchsetzte, leicht sinkende Entwicklung:

Einschulung 1. Klasse	Bronschhofen	Rossrüti	Total
09/10	42	11	53
10/11	42	7	49
11/12	26	11	37
12/13	39	10	49

Die Kosten aus der Finanzstatistik des Bildungsdepartements (Stand 2008) je Schülerin und Schüler der bisherigen Schulgemeinden bewegten sich in beiden beteiligten Schulgemeinden nahe beim kantonalen Durchschnitt:

	Bronschhofen	Rossrüti
Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten	13'279	13'436
Durchschnitt Kanton St.Gallen	13'471	12'167
Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten	15'178	15'376
Durchschnitt Kanton St.Gallen	15'981	14'256

Mit Bildung der Einheitsgemeinde entstehen folgende organisatorischen Vorteile:

- bedeutende Vereinfachungen in der Schulorganisation (ein in der politischen Gemeinde integrierter Schulrat statt deren zwei autonome) sowie in der Raumbelugung;
- Verbesserung der Koordination sowohl in den Investitionen als auch in einer professionelleren, einheitlichen Personalpolitik;
- Optimierung des Mitteleinsatzes und der personellen Aufwendungen in den Bereichen Schulverwaltung und insbesondere im Unterhalt von Bauten und Anlagen;
- durch Zusammenführung der beiden nebenamtlichen Schulaktuarien zu einer Schulverwaltung werden längerfristig zu einem vergleichbaren Preis deutlich bessere Leistungen erzielt;
- qualitative Verbesserung bei den Räten und in den Geschäftsprüfungskommissionen durch Professionalisierung. Anstelle der heute drei Gemeinderäte und drei Geschäftsprüfungskommissionen wird sich zukünftig für Schulfragen ein Schulrat unter Mithilfe der neuen Schulverwaltung in professionellerer und effizienterer Weise beschäftigen. Schulrat und Schulleitung können sich so dank Unterstützung durch die neue Schulverwaltung auf die wichtigen pädagogischen Aspekte der Schulführung konzentrieren. Die Schule wird sich zudem an der gemeindeübergreifenden Strategie ausrichten und diese gemeinsam zu erreichen suchen;
- durch den Zusammenzug des Rechnungswesens der beiden Schulgemeinden kann auch dieser Bereich professionalisiert werden.

4.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass die Inkorporation der beiden Schulgemeinden zu einer stark verbesserten Koordination insbesondere beim Übertritt der Primarschüler in die Oberstufe Bronschhofen führt. Ab sofort entfällt auch die Wahlfreiheit für die Rossrütner Oberstufenschülerinnen und -schüler, die bisher auch die Oberstufe Wil und die Mädchensekundarschule Wil besuchen konnten. Dank dieser Einschränkung und der daraus erfolgenden Beschulung der Rossrütner Oberstufenschülerinnen und -schüler in Bronschhofen ergeben sich unmittelbare Einsparungen von bis zu Fr. 410'000.– jährlich. Innerhalb der Primarschulstufe sind zur Zeit keine aus der Inkorporation entstehenden Optimierungen in der Schulhausbelegung und damit in der Klassenorganisation möglich. Durch Verbesserungen in der Administration und Professionalisierung in der Verwaltung und bei den Behörden entstehen Mehrkosten in der Höhe von rund 100'000 Franken je Jahr. Netto führt die Inkorporation somit für die politische Gemeinde zu einer Entlastung der Aufwendungen für den Schulbetrieb in der Höhe von rund 310'000 Franken. Der Finanzbedarf der Schulen reduziert sich damit um rund vier Steuerprozent.

Weiter werden mit dem Vereinigungsprojekt vor allem pädagogische und strukturelle Ziele umgesetzt:

- Gleichartige Projekte lösen eine umfassende Betriebsamkeit in allen bestehenden Schulgemeinden aus. Durch die Inkorporation der Schulgemeinden wird eine deutliche Reduktion des jeweiligen Aufwands erzielt.
- Im gleichen Zusammenhang steht eine qualitative Verbesserung auch bei den Räten und in den Geschäftsprüfungskommissionen. Zukünftig werden sich für Schulfragen der Rat der politischen Gemeinde zusammen mit dem ihm unterstellten Schulrat in professionellerer und effizienterer Weise beschäftigen. Der Gemeinderat wird sich an der eigenen Strategie ausrichten und diese zu erreichen suchen.
- Die Effizienz in bisher gemeindeübergreifenden Projekten wird stark verbessert. Die strategische Ausrichtung der Schulen unter einer Führung wird aufeinander abgestimmt und verhindert in Zukunft hohe Reibungsverluste durch zusätzliche Koordination.
- Dank der einheitlichen neuen strategischen Ausrichtung der Primarschule und dem Wegfall der Wahlfreiheit der Oberstufe für die Rossrütner Schülerinnen und Schüler vereinfacht sich der Übertritt aus der Primarschule in die Oberstufe im administrativen Bereich erheblich. So wird auch die Tätigkeit der Schulleitungen effizienter möglich.

- Die Räte der politischen Gemeinde zeigen eine hohe Bereitschaft, auch von der Inkorporation unabhängige Optimierungsmöglichkeiten während und nach dem Projekt umzusetzen. Weiteres, aktuell noch nicht unmittelbar berechenbares Synergiepotenzial entsteht damit auch mittel- bis langfristig.

4.4. Förderbeiträge

4.4.1. Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Bronschhofen ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Der Schulratspräsident ist Mitglied des Gemeinderates. Ihm stehen eine zentrale Schulleitung für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

4.4.2. Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der vier beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2007 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mitzuberoücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende 2008 der politischen Trägergemeinde Bronschhofen liegt mit Fr. 2'069.–/Kopf unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'299.–/Kopf).
2. Die politische Gemeinde Bronschhofen weist im Voranschlag 2008 einen Steuerbedarf von rund 171 Steuerprozent aus. Mit der Inkorporation der beiden Schulgemeinden kann die Belastung aufgrund der Berechnungen des Amtes für Gemeinden um vier Steuerprozent gesenkt werden.
3. Die Verschuldung beider beteiligten Schulgemeinden liegt deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler. Es können somit keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden.

4.4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

a) <i>Infrastruktur</i>			
Infrastruktur Anpassungen, Telefonzentrale	Fr.		15'000.–
Einrichtung und Möblierung der neuen Schulverwaltung	Fr.		30'000.–
Total Infrastruktur	Fr.		45'000.–
b) <i>Informatik</i>			
Zusammenführung der EDV	Fr.		20'700.–
Gemeinsame Homepage, Corporate Identity	Fr.		39'000.–
Total Informatik	Fr.		59'700.–
c) <i>Diverses</i>			
Formulare, Stellenausschreibungen	Fr.		10'800.–
Total Diverses	Fr.		10'800.–

Die politische Gemeinde Bronschhofen verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 2'069.– (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'299.–). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

Infrastruktur	Fr.	22'500.–
Informatik	Fr.	29'900.–
Diverses	Fr.	5'400.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	Fr.	57'800.–

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorgaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Bronschhofen nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

4.4.4. Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

4.4.5. Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Gemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Beschluss der Regierung vom 28. April 2009 wurden der Einheitsgemeinde Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 63'100.– in Aussicht gestellt.

4.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich sind zurzeit schwierig zu beurteilen. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Gemeinde Bronschhofen mit ihrem Steuerfuss für das Jahr 2008 deutlich unter dem tatsächlichen Finanzbedarf lag und einen grösseren Bezug aus ihren eigenen Reserven tätigen musste. Auf der Basis des per 2009 auf 156 Steuerprozent erhöhten Steuerfusses ergibt sich so eine errechnete Reduktion des Beitrags aus der 2. Stufe um rund 65'000 Franken.

5. Einheitsgemeinde Pfäfers

5.1. Zusammenfassung

Die Oberstufenschulgemeinde Taminatal und die Primarschulgemeinden Pfäfers, Valens-Vasön und Vättis inkorporieren per 1. Januar 2010 in die politische Gemeinde Pfäfers. Es entsteht die Einheitsgemeinde Pfäfers. Die Bürgerschaften der vier Schulgemeinden haben im März 2008 der Inkorporationsvereinbarung zugestimmt. Die Inkorporation weist folgende Merkmale auf:

- Am Inkorporationsprozess sind vier Schulgemeinden beteiligt: die Oberstufenschulgemeinde Taminatal sowie die Primarschulgemeinden Pfäfers, Valens-Vasön und Vättis.
- Die Inkorporation der vier Schulgemeinden bringt eine wesentliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen vier Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Pfäfers. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Stichwort: Projekte) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Durch die Inkorporation werden auch organisatorische Verbesserungen in der Schulleitung entstehen. Es ist der Einsatz einer zentralen Schulleitung am Standort Pfäfers geplant.

- Die Oberstufenschulgemeinde Taminatal ist von stark rückläufigen Schülerzahlen betroffen. So nahm die Anzahl Schülerinnen und Schüler zwischen den Jahren 2004 und 2007 von 95 auf 69 ab. Eine Erholung dieses Rückgangs ist aufgrund der tiefen Geburtenzahlen zurzeit nicht absehbar. Nach einer kurzfristigen leichten Erholung ist gar damit zu rechnen, dass die Schülerzahlen bis zum Jahr 2017 auf unter 50 sinken. Dies ist deutlich weniger, als vom Bildungsdepartement als optimal für die Führung der Oberstufe erachtet wird. Mit der finanziellen Unterstützung aus der Vereinigung sollen daher keine Strukturen erhalten bleiben, welche den zukünftigen Anforderungen nicht mehr entsprechen. Aus diesem Grund hat die Regierung die Ausrichtung von Förderbeiträgen davon abhängig gemacht, dass die politische Gemeinde weitere dauerhafte und rechtsverbindliche Schritte zu einer zusätzlichen Verbesserung der Zusammenarbeit in der Region umsetzt (Schulvertrag, Fusion).

Werden diese Voraussetzungen erfüllt, wird die politische Gemeinde Pfäfers nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerbedarf aufgrund von fusionsbedingt reduzierten Bildungsausgaben um bis zu 17 Prozent zu senken. Dies ist ein erster, wichtiger Schritt, um die Beiträge im Übergangsausgleich an die Gemeinde Pfäfers reduzieren zu können. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

- Entschuldungsbeitrag an die Oberstufenschulgemeinde Taminatal Fr. 351'600.–
- Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand Fr. 37'500.–
- **Total Beiträge nach GvG Fr. 389'100.–**

5.2. Ausgangslage

In den beteiligten Schulen zeigt sich folgende Entwicklung der Schüler- und Klassenzahlen:

Schuljahr	Oberstufe	Pfäfers	Valens-Vasön	Vättis	Total
08/09	75	77	41	52	245
09/10	84	82	39	44	249
10/11	75	81	41	44	241
11/12	75	78	41	36	230
12/13	64	79	39	36	218
13/14	65	77	39		
14/15	60				
15/16	50				
16/17	53				
17/18	46				

Die Kosten aus der Finanzstatistik des Bildungsdepartements (Stand 2007) je Schülerin und Schüler liegen trotz weitgehend amortisierten Infrastrukturen in den Primarschulgemeinden gegenüber dem kantonalen Durchschnitt teils massiv höher:

	Oberstufe	Pfäfers	Valens-Vasön	Vättis
Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten	22'818	13'130	18'658	13'031
Durchschnitt Kanton St.Gallen	18'070	12'167	12'167	12'167
Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten	28'852	15'253	25'203	15'532
Durchschnitt Kanton St.Gallen	21'851	14'256	14'256	14'256

Mit Bildung der Einheitsgemeinde werden folgende organisatorischen Vorteile erwartet:

- Einbettung der Schulen in die Gesamtpolitik der Gemeinde unter Wahrnehmung einer zweckmässigen Schulautonomie.
- Höhere Akzeptanz der Schulbelange durch die politische Gemeinde.
- Qualitative Verbesserung bei den Räten und in den Geschäftsprüfungskommissionen durch Professionalisierung. Anstelle der heute vier Gemeinderäte und vier Geschäftsprüfungskommissionen wird sich zukünftig für Schulfragen ein Schulratspräsident unter Mithilfe der neuen Schulverwaltung in professionellerer und effizienterer Weise beschäftigen. Schulpräsident und Schulleiter können sich so dank Unterstützung durch die neue Schulverwaltung auf die wichtigen pädagogischen Aspekte der Schulführung konzentrieren. Die Schule wird sich zudem an der gemeindeübergreifenden Strategie ausrichten und diese gemeinsam zu erreichen suchen.
- Ganzheitliche, langfristige und ausgewogene Finanzpolitik samt umfassender Finanz-, Investitions- und Liquiditätsplanung.
- Optimierung des Mitteleinsatzes und der personellen Aufwendungen in den Bereichen Schulverwaltung und insbesondere im Unterhalt von Bauten und Anlagen.
- Bedeutende Vereinfachungen in der Schulorganisation (ein in der politischen Gemeinde integrierter Schulrat statt deren vier autonome) sowie in der Raumbellegung.
- Verbesserung der Koordination sowohl bei den Investitionen als auch in einer professionelleren, einheitlichen Personalpolitik.
- Entlastung des Schulrates in Finanz- und Baufragen, dadurch Konzentration der Kräfte auf pädagogischen Hauptaufgaben.
- Dank der einheitlichen neuen strategischen Ausrichtung der Schule in der Einheitsgemeinde vereinfacht sich der Übertritt aus der Primarschule in die Oberstufe im administrativen Bereich erheblich.
- Durch Zusammenführung der vier nebenamtlichen Schulaktuarien zu einer Schulverwaltung werden längerfristig zu einem vergleichbaren Preis deutlich bessere Leistungen erzielt.
- Durch den Zusammenzug des Rechnungswesens der vier Schulgemeinden kann auch dieser Bereich stark professionalisiert werden.
- Deutliche Stärkung der Stellung der Gemeinde nach aussen.

5.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass insbesondere die rückläufigen Schülerzahlen und die teils hohen Schülerkosten einen Anstoss zur Veränderung liefern. Mit der Vereinigung können unter diesen Voraussetzungen Einsparungen in der jährlichen Rechnung von wenigstens 300'000 Franken getätigt werden – zuzüglich solche durch ergänzende Massnahmen gemäss obigen Ausführungen. Dies entspricht einer theoretischen Steuerfussreduktion um rund 17 Steuerprozent. Davon profitiert auch der Finanzausgleich, über welchen dadurch je rund 150'000 Franken weniger in der zweiten und dritten Stufe (total rund 300'000 Franken weniger) ausbezahlt werden müssen.

Die Diskussion mit dem Bildungsdepartement hat gezeigt, dass die Entwicklung der Schülerzahlen für den Fortbestand einer eigenen Oberstufenschule äusserst kritisch ist. Mittelfristig wird eine Zusammenarbeitslösung mit der Oberstufe in Bad Ragaz – die als einzige Partnerin in der Region in Frage kommt – nicht mehr zu umgehen sein. Mit allfälligen Förderbeiträgen sollen deshalb keine Strukturen erhalten werden, die längerfristig keinen Bestand haben. In diesen Fällen ist die Strukturbereinigung mit der Bildung einer Einheitsgemeinde nicht vollständig abgeschlossen, sondern erst mit einer allfälligen Zusammenarbeit mit anderen Schulen. Die dannzumal nicht mehr benötigten Schulinfrastrukturen können veräussert werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass für Schulinfrastrukturen keine hohen Preise erzielt werden. Der politischen Gemeinde Pfäfers verbleibt damit ein zusätzliches Risiko, allfällige Restbuchwerte zulasten des allgemeinen Haushalts abschreiben zu müssen. Dieses Risiko kann durch die Förderbeiträge reduziert werden.

Bei der Oberstufe soll den dargelegten Überlegungen Rechnung getragen werden. Eine Entschuldung der Oberstufenschulgemeinde im Hinblick auf eine mögliche Auflösung mit gleichzeitig zu vereinbarenden Schulverträgen mit Bad Ragaz ist aus kantonaler Sicht wenig sinnvoll. Hingegen sollen die regionalen Zusammenarbeitsbestrebungen der Oberstufe honoriert werden. Der Auszahlungszeitpunkt des Entschuldungsbeitrags an die Einheitsgemeinde Pfäfers soll daher vom Zustandekommen einer langfristig sinnvollen Lösung abhängig gemacht werden. Diesbezüglich steht der Schulvertrag mit der Einheitsgemeinde Bad Ragaz im Vordergrund der Überlegungen.

5.4. Förderbeiträge

5.4.1. Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Pfäfers ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Der Schulratspräsident ist Mitglied des Gemeinderates. Ihm stehen eine zentrale Schulleitung für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

5.4.2. Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der vier beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2007 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mitzuberoücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende 2008 der politischen Gemeinde Pfäfers liegt mit Fr. 1'551.–/Kopf deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'299.–/Kopf). Mit der vorgeschlagenen Entschuldung der Oberstufenschulgemeinde Taminatal wird längerfristig die beste Wirkung erzielt (nachhaltig tiefere Abschreibungsquoten und Fremdzinsaufwendungen). Es ist dabei anzumerken, dass die Schulgemeinde höchstens auf den kantonalen Durchschnitt entschuldete wird.
2. Die Inkorporation der beteiligten Schulgemeinden wirkt sich insgesamt positiv auf die Entwicklung der Finanzausgleichbeiträge an die politische Gemeinde Pfäfers aus (vgl. dazu auch Punkt 4.3).
3. Die politische Gemeinde Pfäfers weist in der Jahresrechnung 2008 einen Steuerbedarf von rund 465 Steuerprozent aus. Mit der Inkorporation der vier Schulgemeinden kann der Steuerbedarf aufgrund der Berechnungen des Amtes für Gemeinden um fast 17 Steuerprozent gesenkt werden. Dem Kanton entstehen demzufolge geringere Ausgleichsbeiträge.

Es ergeben sich folgende Entschuldungsbeiträge:

– Oberstufenschulgemeinde Taminatal	Fr.	351'600.–
– Primarschulgemeinde Pfäfers	Fr.	0.–
– Primarschulgemeinde Valens-Vasön	Fr.	0.–
– Primarschulgemeinde Vättis	Fr.	0.–

Die Regierung beantragt deshalb eine Entschuldung der Oberstufenschulgemeinde Taminatal durch einen Entschuldungsbeitrag in der Höhe von Fr. 351'600.–. Die Primarschulgemeinden erhalten aufgrund ihrer gegenüber dem kantonalen Schnitt unterdurchschnittlichen Verschul-

dung keine Entschuldungsbeiträge. Die Ausrichtung des Entschuldungsbeitrags steht unter dem Vorbehalt einer rechtsgültigen Zusammenarbeitserklärung der Oberstufenschule mit einer benachbarten Schulgemeinde.

5.4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die Bildung der Einheitsgemeinde geltend:

a) <i>Infrastruktur</i>		
Raumkosten, Möblierung	Fr.	10'000.–
Total Infrastruktur	Fr.	10'000.–
b) <i>Informatik</i>		
Zusammenführung EDV, Homepage, Anpassungen Logo	Fr.	40'000.–
Total Informatik	Fr.	40'000.–
c) <i>Diverses</i>		
Anpassung rechtsetzender Dokumente, Diverses	Fr.	25'000.–
Total Diverses	Fr.	25'000.–

Die politische Gemeinde Pfäfers verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 1'551.– (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'299.–). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

Infrastruktur	Fr.	5'000.–
Informatik	Fr.	20'000.–
Diverses	Fr.	12'500.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	Fr.	37'500.–

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorgaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Pfäfers nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

5.4.4. Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

5.4.5. Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden reichten bisher zwei Gesuche um Projektbeiträge ein. Mit folgenden Beschlüssen hat die Regierung Projektbeiträge in der Höhe von total Fr. 75'000.– in Aussicht gestellt:

– Beschluss vom 18. März 2008 (RRB 189/2008)	Fr.	35'000.–
– Beschluss vom 10. Februar 2009 (RRB 93/2009)	Fr.	40'000.–

Die mit Beschluss vom 18. März 2008 in Aussicht gestellten Projektbeiträge wurden mittlerweile abgerechnet. Nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden kamen abschliessend Fr. 27'410.– zur Auszahlung. Die übrigen Fr. 40'000.– sind zurzeit noch pendent.

5.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

1. Bei der Gemeinde Pfäfers handelt es sich um eine Gemeinde im Übergangsausgleich. Sie ist somit berechtigt, Mittel aus allen drei Stufen des Finanzausgleichs zu beziehen. Durch die Inkorporation der vier Schulgemeinden werden – selbst unter Nichtberücksichtigung weiterer Synergien nach einem allfälligen Zusammenschluss der Oberstufe – Einsparungen im Steuerbedarf in der Höhe von rund 300'000 Franken erzielt.
2. Die Gemeinde Pfäfers wird trotz diesen Einsparungen weiterhin auf Unterstützung aus dem Übergangsausgleich angewiesen bleiben. Der tiefere Finanzbedarf führt nach Berechnungen des Amtes für Gemeinden zu einer Einsparung im Finanzausgleich, der sich ebenfalls um 300'000 Franken bewegt. Bei rund der Hälfte davon handelt es sich um Einsparungen beim partiellen Steuerfussausgleich, bei der anderen Hälfte um solche beim Übergangsausgleich.

6. Einheitsgemeinde Waldkirch

6.1. Zusammenfassung

Die Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell und die Primarschulgemeinden Waldkirch und Bernhardzell inkorporieren per 1. Januar 2011 in die politische Gemeinde Waldkirch. Es entsteht die Einheitsgemeinde Waldkirch. Die Bürgerschaften der drei Schulgemeinden haben im September 2009 im Grundsatz zugestimmt. Die Abstimmung über die Inkorporationsvereinbarung findet im November 2009 statt. Die geplante Inkorporation umfasst folgende Merkmale:

- Am Inkorporationsprozess sind drei Schulgemeinden beteiligt: die Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell sowie die Primarschulgemeinden Waldkirch und Bernhardzell.
- Die Inkorporation der drei Schulgemeinden bringt eine wesentliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen drei Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Waldkirch. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Stichwort: Projekte) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Durch die Inkorporation werden auch organisatorische Verbesserungen in der Schulleitung entstehen. Es ist der Einsatz einer zentralen Schulleitung am Standort Waldkirch geplant.
- Dank der Inkorporation entstehen umfassende Veränderungen, die sich insbesondere in Form von nicht monetären Synergien äussern. So können zukünftig durch organisatorische Massnahmen auf einfache Art und Weise die Schülerzahlen in den Primarschulen so optimiert werden, dass auf unterdotierte Klassen weitestgehend verzichtet werden kann.

Die Einheitsgemeinde Waldkirch wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund der Inkorporation und der mit dem Förderbeitrag zusammenhängenden Reduktion der Amortisationslasten in der Oberstufe um rund sieben Steuerprozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

- | | |
|--|------------------------|
| – Entschuldungsbeitrag an die Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell | Fr. 1'797'400.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. 51'000.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. 1'848'400.– |

6.2. Ausgangslage

Im Gesamten zeigt sich mit der Bildung der Einheitsgemeinde folgende Entwicklung der Schüler- und Klassenzahlen:

Klassen	Schuljahr 09/10		Schuljahr 10/11		Schuljahr 11/12		Schuljahr 12/13	
	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen
1. Kindergarten	45	5	43	4	39	4	38	4
2. Kindergarten	54		48		43		39	
1. Klasse	43	2	51	2.5	48	2.5	43	2.5
2. Klasse	51	3	44	2.5	51	3	48	1.5
3. Klasse	47	3	50	2.5	44	1.5	51	3
4. Klasse	44	2	47	2.5	50	2.5	44	1.5
5. Klasse	52	3	43	2.5	47	2.5	50	2.5
6. Klasse	46	2	52	2.5	43	2	47	2.5
1. Oberstufe	50	3	45	3	53	3	43	3
2. Oberstufe	58	3	47	3	42	3	50	3
3. Oberstufe	45	3	54	3	43	3	38	3
Total	535	29	524	28	503	27	491	26.5

Die Kosten aus der Finanzstatistik des Bildungsdepartements (Stand 2008) je Schülerin und Schüler liegen in allen Bereichen relativ nahe am kantonalen Durchschnitt:

	Oberstufe	Waldkirch	Bernhardzell
Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten	18'255	11'967	13'751
Durchschnitt Kanton St.Gallen	18'070	12'167	12'167
Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten	23'741	13'368	14'479
Durchschnitt Kanton St.Gallen	21'851	14'256	14'256

Mit Bildung der Einheitsgemeinde werden folgende organisatorischen Vorteile erwartet:

- Die schulischen und gemeindlichen Finanzbedürfnisse werden direkt aufeinander abgestimmt. Die finanzielle Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Schulen ist organisatorisch gegeben und nicht mehr auf Freiwilligkeit angewiesen.
- Die Finanz- und Investitionsplanungen werden gesamtheitlich und transparenter. Die gemeindlichen sowie die schulischen Finanzen lassen sich optimieren und Doppelspurigkeiten werden vermieden.
- Fachlehrpersonen können übergreifend über die Schuleinheiten und die Schulstufen eingesetzt werden, was deren Qualität und Attraktivität steigert (z.B. Fördermassnahmen, musikalischer Unterricht, textiles Werken, Zeichnen, Sport, Informatik usw.).
- Die Entscheidungsprozesse zwischen Gemeinde und Schulen werden kürzer und vereinfacht; mit dem Schulratspräsidenten besteht eine direkte Verbindung zwischen dem Gemeinde- und dem Schulrat.

6.3. Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass unter anderem die rückläufigen Schülerzahlen einen Anstoss zur Veränderung liefern. Vom Jahr 2009 bis 2013 sinken die Schülerzahlen um rund acht Prozent. Dank der durch Bildung der Einheitsgemeinde stark ver-

besserten Koordination unter den verschiedenen Schulen kann dieser Effekt bei der Klassenorganisation verstärkt genutzt werden. Aufgrund der Grösse der einzelnen Schulgemeinden besteht bei der Klassenoptimierung kein akuter Handlungsbedarf. Trotzdem darf davon ausgegangen werden, dass etwa ab dem Jahr 2012 die Effekte der Bildung der Einheitsgemeinde greifen und im besten Fall eine zusätzliche Klasse eingespart werden kann. Mit der Inkorporation könnte somit der Nettoaufwand in der politischen Gemeinde Waldkirch um bis zu 495'000 Franken reduziert werden, wovon rund 240'000 Franken aus dem Effekt des Entschuldungsbeitrags anfallen. Dies entspricht einer Steuerfussreduktion von bis zu sieben Steuerprozent. Von dieser Reduktion profitiert auch der Finanzausgleich, über den dadurch höchstens 173'000 Franken weniger ausbezahlt werden müssen.

Weiter werden mit dem Vereinigungsprojekt vor allem pädagogische und strukturelle Ziele umgesetzt:

- Qualitative und finanzielle Entwicklung der Gemeinde und der Schulen, um den Herausforderungen der raschen gesellschaftlichen Veränderungen gewachsen zu sein sowie kompetent agieren und reagieren zu können.
- Stärkung der Standortattraktivität der Gemeinde Waldkirch in der strukturschwachen Region nördlich des Tannenbergs, um den ländlichen Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum sowie für Erholung und Freizeit zu erhalten und zu fördern, den ökologischen Ausgleich und die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern und die Gemeinde Waldkirch zu befähigen, autonom zu handeln und zu entscheiden.
- Gemeindliche Zusammengehörigkeit der eigenständigen Dörfer Bernhardzell und Waldkirch weiter fördern.
- Gesamtheitliche Wahrnehmung des Bildungsauftrags gemeinsam durch die politischen und die schulischen Behörden.
- Die Bildung als einer der wichtigsten, wenn nicht sogar als wichtigster Standortfaktor erhält den nötigen Stellenwert innerhalb der Gemeindestruktur und wird damit zu einem wesentlichen Aspekt der Standortförderung.
- Die Arbeit als Gemeinde- oder Schulrat wird attraktiver, da sie einerseits gesamtheitlicher wird (Gemeinderat) und andererseits spezifischer auf die schulisch-pädagogischen Aspekte ausgerichtet ist (Schulrat).
- Kooperation der einzelnen Schuleinheiten und Schulstufen und damit Förderung eines ganzheitlichen Denkens über die Schuleinheiten (horizontale Integration) und Schulstufen (vertikale Integration) hinweg, was zu einer Steigerung der Schulqualität führen wird.

6.4. Förderbeiträge

6.4.1. Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Waldkirch ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Die organisatorische Eingliederung des Schulratspräsidiums ist noch offen, wird aber voraussichtlich als Mitglied des Gemeinderates konstituiert. Ihm stehen die dezentralen Schulleitungen für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

6.4.2. Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der drei beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2008 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die

finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mitzuberoücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft der politischen Gemeinde Waldkirch liegt mit Fr. 1'767.–/Kopf deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'299.–/Kopf). Mit der vorgeschlagenen Entschuldung der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell wird längerfristig die beste Wirkung erzielt (nachhaltig tiefere Abschreibungsquoten und Fremdzinsaufwendungen). Es ist dabei anzumerken, dass die Schulgemeinden höchstens auf den kantonalen Durchschnitt entschuldert werden.
2. Die Inkorporation der beteiligten Schulgemeinden wirkt sich insgesamt positiv auf die Entwicklung der Finanzausgleichbeiträge an die politische Gemeinde Waldkirch aus (vgl. dazu auch Ziffer 4.3).
3. Die politische Gemeinde Waldkirch erhebt derzeit einen Steuerfuss von 155 Steuerprozent. Mit der Inkorporation der drei Schulgemeinden kann der Steuerfuss aufgrund der Berechnungen des Amtes für Gemeinden um bis zu sieben Steuerprozent gesenkt werden. Dem Kanton entstehen demzufolge geringere Ausgleichsbeiträge.
4. Bei einem Steuerfuss von rund 150 Steuerprozent ist zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger der politischen Gemeinde Waldkirch jedes Investitionsvorhaben kritisch prüfen und in einem hohen Mass mitbestimmen werden.

Unter Berücksichtigung der internen Verfahrensrichtlinien der Regierung ergeben sich folgende Entschuldungsbeiträge:

– Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell	Fr.	1'797'400.–
– Primarschulgemeinde Waldkirch	Fr.	0.–
– Primarschulgemeinde Bernhardzell	Fr.	0.–

Die Regierung beantragt deshalb eine Entschuldung der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell durch einen Entschuldungsbeitrag in der Höhe von Fr. 1'797'400.–. Die übrigen Schulgemeinden erhalten aufgrund ihrer gegenüber dem kantonalen Schnitt unterdurchschnittlichen Verschuldung keine Entschuldungsbeiträge.

6.4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

a) Infrastruktur

Zusammenzug Schulsekretariat und Büroeinrichtung Schulratspräsident	Fr.	45'000.–
Technische Anpassungen (Telefonzentrale, Beschriftungen usw.)	Fr.	32'000.–
Total Infrastruktur	Fr.	77'000.–

b) Informatik

Neuaufbau Homepage	Fr.	25'000.–
Umrüstung Oberstufe von Mac auf Windows	Fr.	350'000.–
Total Informatik	Fr.	375'000.–

Die Absicht der Einheitsgemeinde Waldkirch, die IT-Infrastrukturen für die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler zu vereinheitlichen und in der Oberstufe von Mac-Geräten auf solche mit Windows-Oberfläche zu wechseln, wird grundsätzlich begrüsst. Zwar wird dieser Entscheid durch die Bildung der Einheitsgemeinde erleichtert, ist jedoch nicht unmittelbar von der Inkorporation der Schulgemeinden abhängig. Eine Anrechnung der dafür geltend gemachten Kosten in Höhe von Fr. 350'000.– ist aus diesem Grund nicht möglich.

Die politische Gemeinde Waldkirch verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 1'767.– (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'299.–). Der Kantonsbeitrag an den übrigen vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

Infrastruktur	Fr.	38'500.–
Informatik	Fr.	12'500.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	Fr.	51'000.–

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorgaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Waldkirch nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

6.4.4. Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

6.4.5. Projektbeiträge

An die Gemeinde Waldkirch wurden bisher Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 17'323.60 ausgerichtet. Ein weiteres Gesuch wurde eingereicht, muss aber zur Beurteilung noch mit weiteren Angaben ergänzt werden.

6.5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Gemeinde Waldkirch bezieht Mittel im partiellen Steuerfussausgleich. Nach Berechnungen des Amtes für Gemeinden können diese Aufwendungen für die Gemeinde Waldkirch durch die Inkorporation der Schulgemeinden um jährlich rund 173'000 Franken reduziert werden.

7. Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz 2009 (II) einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs- gesetz 2009 (II)

Entwurf der Regierung vom 27. Oktober 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Oktober 2009 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007³

als Beschluss:

1. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2009 wird ein Nachtragskredit gewährt für die Förderung von vier Gemeindevereinigungen (Konto 3150.360 «Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge»:
 - a) Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Quarten, der Primarschulgemeinde Quarten-Oberterzen, der Primarschulgemeinde Murg und der Primarschulgemeinde Mols zur Schulgemeinde Quarten, höchstens Fr. 50'200.–
 - b) Inkorporation der Schulgemeinde Bronschhofen und der Primarschulgemeinde Rossrüti in die politische Gemeinde Bronschhofen zur Einheitsgemeinde Bronschhofen, höchstens Fr. 57'800.–
 - c) Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Taminatal, der Primarschulgemeinde Pfäfers, der Primarschulgemeinde Valens-Vasön und der Primarschulgemeinde Vättis in die politische Gemeinde Pfäfers zur Einheitsgemeinde Pfäfers, höchstens Fr. 389'100.–
 - d) Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell, der Primarschulgemeinde Waldkirch und der Primarschulgemeinde Bernhardzell in die politische Gemeinde Waldkirch zur Einheitsgemeinde Waldkirch, höchstens Fr. 1'848'400.–
-
- Total Fr. 2'345'500.–

³ sGS 151.3.

2. Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme aus dem besonderen Eigenkapital von höchstens Fr. 2'345'500.– (Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital»).
3. Die Regierung legt die Auszahlungsmodalitäten fest.