# Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Oktober 2012

## Inhaltsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| **Zusammenfassung** | | **2** |
| **1** | **Allgemeine Ausgangslage** | **2** |
| **2** | **Ziele nach GvG** | **4** |
| **3** | **Politische Gemeinde Nesslau-Krummenau** | **5** |
| 3.1 | Anrechenbarkeit nach Gemeindevereinigungsgesetz | 5 |
| 3.2 | Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 5 |
| 3.3 | Vorhaben der Gemeinde | 5 |
| 3.4 | Förderbeiträge | 7 |
| 3.4.1 | Entschuldungsbeitrag | 7 |
| 3.4.2 | Vereinigungsbedingter Mehraufwand | 7 |
| 3.4.3 | Startbeitrag | 7 |
| 3.4.4 | Projektbeiträge | 7 |
| **4** | **Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal** | **7** |
| 4.1 | Ausgangslage | 7 |
| 4.2 | Strukturelle und politische Aspekte | 8 |
| 4.3 | Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 9 |
| 4.4 | Förderbeiträge | 9 |
| 4.4.1 | Allgemeines | 9 |
| 4.4.2 | Entschuldungsbeiträge | 10 |
| 4.4.3 | Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 10 |
| 4.4.4 | Startbeitrag an die neue Gemeinde | 11 |
| 4.4.5 | Projektbeiträge | 11 |
| 4.4.6 | Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 11 |
| **5** | **Finanzierung der Förderbeiträge** | **11** |
| 5.1 | Allgemeines | 11 |
| 5.2 | Finanzreferendum | 12 |
| **6** | **Antrag** | **12** |

## Zusammenfassung

*Mit der vorliegenden Botschaft werden dem Kantonsrat die Förderbeiträge nach Art. 18 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG), welche nicht dem fakultativen Referendum unterliegen, zur Beschlussfassung vorgelegt. Insgesamt sollen Fr. 1'025'500.– an Förderbeiträgen ausgerichtet werden. Sie setzen sich wie folgt zusammen:*

– *Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau:*
  *Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens* *Fr. 953'000.–*
– *Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Oberes Neckertal und der Primarschulgemeinden St.Peterzell und Dicken:*
  *Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens* *Fr. 72'500.–*

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses für den Nachtragskredit zugunsten von Förderbeiträgen nach Gemeindevereinigungsgesetz an die Vereinigungen folgender Gemeinden:

– Politische Gemeinden Nesslau und Krummenau zur politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau und
– Oberstufenschulgemeinde Oberes Neckertal, Primarschulgemeinde St.Peterzell und Primarschulgemeinde Dicken zur Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal.

# 1 Allgemeine Ausgangslage

Am 1. Juli 2007 wurde das Gemeindevereinigungsgesetz vom 17. April 2007 (sGS 151.3; abgekürzt GvG) in Vollzug gesetzt. Das Gesetz ermöglicht es dem Kanton St.Gallen, Vereinigungen von politischen Gemeinden und/oder von Schulgemeinden finanziell zu unterstützen. Die dabei ausgerichteten Beiträge können aus dem besonderen Eigenkapital des Kantons gedeckt werden[1]. Zu berücksichtigen sind die Grenzen des obligatorischen sowie des fakultativen Finanzreferendums. Liegen die Beiträge zugunsten einer oder mehrerer am Vereinigungsprojekt beteiligten 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** | **Förderbeiträge** |
|---|---|
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur politischen Gemeinde Neckertal | Fr. 10'500'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann samt gleichzeitiger 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 Gommiswald, Ernetschwil und Rieden samt gleichzeitiger Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Gommiswald-Ernetschwil-Rieden sowie der Primarschulgemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden zur Einheitsgemeinde Gommiswald | Fr. 7'840'200.– |

[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).

| | | |
|---|---|---|
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Wil und Bronschhofen zur politischen Gemeinde Wil | Fr. | 14'819'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen samt gleichzeitiger Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen zur Einheitsgemeinde Eschenbach | Fr. | 5'462'100.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil samt gleichzeitiger Inkorporation der Primarschulgemeinden Bütschwil und Ganterschwil zur Einheitsgemeinde Bütschwil-Ganterschwil | Fr. | 8'360'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Wattwil und Krinau zur politischen Gemeinde Wattwil | Fr. | 7'500'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein zur politischen Gemeinde Nesslau | Fr. | 4'040'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Goldach und Untereggen samt gleichzeitiger Inkorporation der Schulgemeinde Untereggen zur Einheitsgemeinde Goldach (Fr. 9'820'800.–; 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.** | **80'959'400.–** |

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. Seit dem Jahr 2009 behandelte der Kantonsrat drei solche Nachtragskreditbotschaften und hiess folgende Förderbeiträge gut:

| **Projekt** | **Förderbeiträge** |
|---|---|
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Sennwald, der Primarschulgemeinde Frümsen, 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.–; nach dem «Nein» der Primarschulgemeinde Amden in der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss vom 11. Mai 2011 sistiert) | Fr. –.– |
| – 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 Mühlrüti in die politische Gemeinde Mosnang zur Einheitsgemeinde Mosnang | Fr. 165'500.– |
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Quarten, der Primarschulgemeinde Quarten-Oberterzen, der Primarschulgemeinde Murg und der Primarschulgemeinde Mols zur Gesamtschulgemeinde Quarten | Fr. 50'200.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Taminatal, der Primarschulgemeinde Pfäfers, der Primarschulgemeinde Valens-Vasön und der Primarschulgemeinde Vättis in die politische Gemeinde Pfäfers zur Einheitsgemeinde Pfäfers | Fr. 389'100.– |

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

| | | |
|---|---|---|
| – Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Bronschhofen und der Primarschulgemeinde Rossrüti in die politische Gemeinde Bronschhofen zur Einheitsgemeinde Bronschhofen | Fr. | 57'800.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell, der Primarschulgemeinde Waldkirch und der Primarschulgemeinde Bernhardzell in die politische Gemeinde Waldkirch zur Einheitsgemeinde Waldkirch | Fr. | 1'848'400.– |
| – Vereinigung der Primarschulgemeinden Au und Heerbrugg zur Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg | Fr. | 9'100.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis und der Primarschulgemeinden Flums-Dorf-Hochwiesen, Flums-Grossberg und Flums-Kleinberg in die politische Gemeinde Flums zur Einheitsgemeinde Flums | Fr. | 112'000.– |
| – Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen und der Primarschulgemeinde Engelburg in die politische Gemeinde Gaiserwald zur Einheitsgemeinde Gaiserwald | Fr. | 1'231'500.– |
| – Inkorporation der Schulgemeinde Walenstadt und der Primarschulgemeinde Berschis in die politische Gemeinde Walenstadt zur Einheitsgemeinde Walenstadt | Fr. | 143'400.– |
| – Vereinigung der Schulgemeinde Mels und der Primarschulgemeinde Weisstannen zur Gesamtschulgemeinde Mels-Weisstannen | Fr. | 14'100.– |
| **Total** | **Fr.** | **7'209'400.–** |

Insgesamt hat der Kantonsrat somit Förderbeiträge in der Gesamthöhe von Fr. 88'168'800.– bewilligt. Dazu gesellen sich die durch die Regierung in Aussicht gestellten Projektbeiträge in Höhe von Fr. 1'496'246.85 (Stand: 10. August 2012).

# 2 Ziele nach GvG

Gemäss 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. Art. 24 GvG dehnt die Möglichkeit der finanziellen Förderung auf die Schulgemeinden aus.

*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 verbessert 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 Bewohnerinnen und Bewohner. 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.

# 3 Politische Gemeinde Nesslau-Krummenau

## 3.1 Anrechenbarkeit nach Gemeindevereinigungsgesetz

Die Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau zur politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau fand bereits vor Vollzugsbeginn des GvG am 1. Juli 2007 statt. Das Projekt wurde per 1. Januar 2005 mit der Gründung der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau abgeschlossen[3]. Gemäss Art. 64 Abs. 1 GvG kann eine in den fünf Jahren vor Vollzugsbeginn des GvG durch Vereinigung entstandene Gemeinde um den Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand ersuchen (Art. 22 GvG). Sie muss dazu ihr Gesuch innert eines Jahres nach Vollzugsbeginn einreichen (Art. 64 Abs. 2 GvG). Die Förderbeiträge sind in diesem Fall vom Gesetzgeber auf den Beitrag an vereinbarungsbedingten Mehraufwand beschränkt. Die politische Gemeinde Nesslau-Krummenau hat diese Frist eingehalten und ihr Gesuch mit Schreiben vom 31. Mai 2008, damals noch ohne konkrete Beilagen, deponiert. In der Zwischenzeit konnte das seit längerem zur Diskussion stehende Projekt eines Neubaus des Gemeindehauses zwecks Zentralisierung der Verwaltung konkretisiert und das Gesuch um die erforderlichen Unterlagen ergänzt werden.

## 3.2 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Auch in Anbetracht der nachträglichen Ausrichtung eines Beitrages an vereinigungsbedingten Mehraufwand gelten die Bestimmungen nach Art. 17 GvG zum Nachweis der Ziererreichung mit dem Vereinigungsprojekt genauso. In Projekten, in denen das Gesuch parallel zum Vereinigungsvorhaben bearbeitet wird, werden bevorstehende Synergien und vereinigungsbedingte Änderungen in Struktur, Organisation und Abläufen geprüft, diskutiert und beschlossen. Erreicht das Projekt die Ziele nach Art. 17 GvG, steht auch der Ausrichtung von Beiträgen grundsätzlich nichts im Weg.

Im Fall von Nesslau und Krummenau konnten diese Diskussionen nicht geführt werden, da das Projekt zum Zeitpunkt der Gesuchsbearbeitung im Frühjahr 2012 bereits seit längerem abgeschlossen war. Die konkreten Auswirkungen der Vereinigung auf das Synergiepotenzial und dessen Umsetzung konnten nicht im gleichen Umfang, wie bei anderen Projekten überprüft werden. Trotzdem gibt es mit dem seit 2007 ständig fallenden Steuerfuss der Gemeinden Nesslau-Krummenau (von 162 Prozent im Jahr 2007 auf 144 Prozent im Jahr 2012) und dem seit 2004 von 13,5 Mio. Franken auf etwas über 12,0 Mio. Franken gesunkenen Nettoaufwand deutliche Hinweise auf einen günstigen Verlauf dank der Vereinigung mit entsprechender Umsetzung entstandener Synergien. Es darf somit durchaus davon ausgegangen werden, dass auch im Fall von Nesslau und Krummenau die Ziele nach Art. 17 GvG, zumindest unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit, erreicht worden sind.

## 3.3 Vorhaben der Gemeinde

Nach mehrfachem Abwägen verschiedener Szenarien hat sich in der Gemeinde Nesslau-Krummenau ein Projekt als realisierbar herausgestellt, welches einen Neubau in Zusammenarbeit mit der Raiffeisenbank Nesslau-Krummenau verfolgt. Der Neubau soll unweit des heutigen Standorts der beiden Verwaltungsliegenschaften der ehemaligen Gemeinden Nesslau und Krummenau in der Nähe des Bahnhofs Nesslau-Neu St.Johann zu stehen kommen. Es stellte sich nun die Frage, inwieweit die entstehenden Kosten für den Neubau auf die Erweiterung der Gemeindeverwaltung durch die Vereinigung der beiden Gemeinden zurückgeführt werden kann. In Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt konnte schliesslich ein Schlüssel definiert werden, welcher die daraus entstehenden Mehrkosten gebührend berücksichtigt und die Berechnung eines Beitrags an vereinigungsbedingten Mehraufwand zulässt. Der Schlüssel basiert auf der Tatsache, dass die Ge-

[3] Gesetz über die Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau vom 29. Juni 2004 (sGS 151.31).

meinde von 24 benötigten Arbeitsplätzen deren acht als vereinigungsbedingt bezeichnet, da sie von der ehemaligen Gemeinde Krummenau übernommen wurden. Als vereinigungsbedingt anrechenbar wäre somit ein Drittel des gesamten Aufwands der Gemeinde am Neubau.

Auf Basis der von der Gemeinde mit den Gesuchsunterlagen mitgelieferten Grobkostenrechnung können unter Berücksichtigung des erwähnten Schlüssels die anrechenbaren Kosten wie folgt ausgeschieden werden[4] :

| | Kostenart | Kosten Gemeinde | Anrechenbar |
|---|---|---|---|
| a) | Grundstückkosten | 606'500.– | 0.– |
| b) | Vorbereitungsarbeiten | 90'000.– | 0.– |
| c) | Hochbau | 4'240'000.– | 1'413'300.– |
| d) | Tiefgarage inkl. Verkehrsflächenanteil | 120'000.– | 23'300.– |
| e) | Umgebung | 443'300.– | 147'800.– |
| f) | Baunebenkosten | 348'800.– | 116'300.– |
| g) | Ausstattung | 192'000.– | 64'000.– |
| h) | Mehrwertsteuer auf Positionen b) bis g) | 434'700.– | 141'200.– |
| | Total | 6'475'300.– | 1'905'900.– |

Nicht angerechnet werden die Positionen a) und b), da diese Kosten auch ohne vereinigungsbedingte Effekte anfallen würden. Reduziert wurden die Aufwendungen beim separat ausgeschiedenen Verkehrsflächenanteil, da dieser in den Ansätzen von zwei berücksichtigten Tiefgaragenplätzen bereits enthalten ist. Insgesamt entstehen somit für die Gemeinde voraussichtliche Kosten in Höhe von Fr. 6'475'300.–, wovon Fr. 1'905'900.– als vereinigungsbedingt anrechenbar sind.

Nach dem Bau des neuen Gemeindehauses werden die beiden bisherigen Amtshäuser in Nesslau und Neu St.Johann für den Verwaltungsbetrieb nicht mehr benötigt. Sie können veräussert werden. Der daraus erzielbare Erlös aus dem Verkauf soll zur Minderung der Förderbeiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand beitragen. Die Regierung schlägt folgendes Berechnungsschema für die gemeindeseitige Beteiligung vor:

| | | |
|---|---|---|
| – geschätzter Verkaufswert beider Amtshäuser | Fr. | 1'000'000.– |
| – Liquidationskosten | Fr. | 125'000.– |
| – geschätzter Verkaufspreis | Fr. | 875'000.– |
| – Beteiligung im Verhältnis zum vereinigungsbedingten Mehraufwand (1/3 von Fr. 875'000.–) | Fr. | 291'700.– |

Da der Verkauf beider Amtshäuser noch nicht realisiert ist und sowohl die Verkaufspreise als auch die mit Rückbau und Verkauf verbundenen Kosten noch nicht definiert werden können, handelt es sich bei diesem Schema lediglich um das Berechnungsmodell. Die Regierung hat die Gemeinde Nesslau-Krummenau bei der Inaussichtstellung des vereinigungsbedingten Mehraufwandes zur Rückzahlung dieser Beteiligung verpflichtet, ohne den errechneten Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand entsprechend zu kürzen. Dies gibt der Gemeinde Zeit, nach dem Bezug des Neubaus unabhängig von den bereits ausgerichteten Beiträgen nach einer guten Lösung zu suchen. Die Rückerstattung an den Kanton fliesst schliesslich in das besondere Eigenkapital zurück.

[4] Zusammenstellung ohne Berücksichtigung des Kostenanteils der Bank sowie Dritter von insgesamt rund 65 Prozent der Gesamtkosten.

## 3.4 Förderbeiträge

### 3.4.1 Entschuldungsbeitrag

Gemäss Übergangsbestimmungen nach Art. 64 GvG sind keine Entschuldungsbeiträge vorgesehen.

### 3.4.2 Vereinigungsbedingter Mehraufwand

Die Gemeinde Nesslau-Krummenau weist mit Fr. 1'573.65 eine deutlich unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf (Kantonsdurchschnitt Fr. 2'254.92[5]). Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand belaufen sich somit auf 50 Prozent bzw. Fr. 953'000.– an den anrechenbaren Kosten von Fr. 1'905'900.–. Die Rückerstattung aus dem Verkauf der beiden aktuellen Amtshäuser erfolgt unabhängig davon aufgrund des dannzumaligen Verkaufspreises, errechnet nach obigem Muster. Der vereinigungsbedingte Mehraufwand wird aufgrund der Bauabrechnung auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft.

### 3.4.3 Startbeitrag

Gemäss Übergangsbestimmungen nach Art. 64 GvG sind keine Startbeiträge vorgesehen.

### 3.4.4 Projektbeiträge

Gemäss Übergangsbestimmungen nach Art. 64 GvG sind keine Projektbeiträge vorgesehen.

# 4 Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal

## 4.1 Ausgangslage

Die Oberstufenschulgemeinde Oberes Neckertal und die beiden Primarschulgemeinden St.Peterzell und Dicken schliessen sich per 1. Januar 2013 zur Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal zusammen. Die Bürgerinnen und Bürger stimmten der Vereinigung am 11. März 2012 mit Ja-Stimmenanteilen von 92,0 Prozent in der Primarschulgemeinde St.Peterzell, 83,2 Prozent in der Oberstufenschulgemeinde und 77,2 Prozent in der Primarschulgemeinde Dicken deutlich zu. Am Projekt beteiligt waren zu Beginn auch die Gesamtschulgemeinde Neckertal und die Primarschulgemeinde Hemberg, welche aber die Weiterführung des Projekts in den Grundsatzabstimmungen vom 22. bzw. 23. März 2011 ablehnten. Ebenfalls beteiligt war der Zweckverband der Primarschule Schönengrund-Wald. Dessen Miteinbezug konnte aufgrund der Zugehörigkeit des Zweckverbandes zum Kanton Appenzell Ausserrhoden jedoch nicht weiter verfolgt werden. So bilden nun die eingangs genannten drei Schulgemeinden neu die Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal. Die Vereinbarung zur Beschulung der Ausserrhoder Oberstufenschülerinnen und -schüler in St.Peterzell sowie der Zweckverband der Primarschule Schönengrund-Wald, welcher den ausserkantonalen Schulbesuch der Primarschülerinnen und -schüler vom Neckertaler Gemeindeteil Wald regelt, bleiben auch nach der Vereinigung weiter bestehen.

[5] Basis: Technische Steuerkraft 2010

In den beteiligten Schulen zeigt sich folgende, deutlich sinkende Entwicklung der Schülerzahlen:

| Schuljahr | Oberstufe | St.Peterzell | Dicken | *Zweckverband Wald-Schönengrund* | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 11/12 | 125 | 63 | 16 | *93* | 297 |
| 12/13 | 120 | 65 | 16 | *88* | 289 |
| 13/14 | 109 | 62 | 15 | *88* | 274 |
| 14/15 | 92 | 59 | 14 | *94* | 259 |
| 15/16 | 98 | 58 | 13 | *91* | 260 |
| 16/17 | 92 | | | | |

Die Kosten aus der Finanzstatistik des Bildungsdepartementes (Stand 2011) je Schülerin und Schüler liegen in allen drei Schulgemeinden deutlich höher als im kantonalen Durchschnitt:

| | Oberstufe | St.Peterzell | Dicken |
|---|---|---|---|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 22'328.– | 16'607.– | 28'236.– |
| Durchschnitt Kanton St.Gallen | 18'704.– | 13'518.– | 13'518.– |
| | | | |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 23'758.– | 22'156.– | 39'246.– |
| Durchschnitt Kanton St.Gallen | 21'813.– | 15'793.– | 15'793.– |

## 4.2 Strukturelle und politische Aspekte

Mit der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungsgesetzes, in der dazugehörigen Botschaft der Regierung und in der vorberatenden Kommission wurden verschiedene strukturelle und politische Aspekte diskutiert, welche bei der Vereinigung von Gemeinden jeder Art von Bedeutung sind. Die Vereinigung der drei Schulgemeinden im Neckertal kann unter Berücksichtigung dieser Aspekte folgendermassen beurteilt werden:

– *Positive Veränderung der Gemeindegrösse:* Durch die Vereinigung der drei Schulgemeinden und den vertraglichen Miteinbezug des Zweckverbandes entsteht eine neue Schulgemeinde mit 289 Schülerinnen und Schülern (Schuljahr 12/13). Sie ersetzt unter anderem die wegfallenden, kleinen Primarschulgemeinden mit lediglich 65 bzw. 16 Schülerinnen und Schülern.
– *Geringere Anzahl Gemeinden und dadurch Reduktion der Ansprechpartner:* Die Vereinigung führt zu einer weiteren Reduktion um zwei Schulgemeinden bzw. Ansprechpartner sowohl für die beteiligten politischen Gemeinden als auch für den Kanton. Die Konzentration auf eine Schulgemeinde entlastet Verwaltung und Klassenorganisation und erleichtert allfällige Diskussionen um die künftige Zusammenarbeit und die Unterstützung durch die politischen Gemeinden.
– *Positive Entwicklung der Region:* Der Zusammenschluss der drei Schulgemeinden bringt für die Region Neckertal positive Impulse. Er stärkt die Position der neuen Schulgemeinde in der Region. Sollte sich die Vereinigung positiv entwickeln und die erhofften Synergien umgesetzt werden, so können die beteiligten Gemeinden unmittelbar davon profitieren. Daraus kann im besten Fall sogar eine Diskussion über eine Verstärkung der gegenseitigen Zusammenarbeit mit der Gesamtschulgemeinde Neckertal sowie auch mit den politischen Gemeinden entstehen.
– *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. Die drei beteiligten Schulgemeinden leisten durch die Vereinigung zur Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal

einen wesentlichen Beitrag an die Vereinfachung und Bereinigung der Gemeindestrukturen im Kanton St.Gallen. Gerade in den unübersichtlichen Strukturen des Neckertals kommt dieser Vereinigung wesentliche und wegweisende Bedeutung zu. Per 1. Januar 2013 entfallen zwei kleine Schulgemeinden. Die von Regierung und Kantonsrat angestrebten Ziele bei der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungsgesetzes (kurz GvG; sGS 151.3) im Schulbereich werden durch dieses Projekt erreicht (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006 zum GvG, Kapitel 1.3.3).

## 4.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die drei Schulgemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass die definierten Ziele gut erfüllt werden und finanzielle Einsparungen von rund 322'000 Franken – im Fall einer Schliessung der Primarschule Dicken gar rund 820'000 Franken – erzielt werden können. Dem Gesuch können folgende durch die Vereinigung erzielbare Verbesserungen entnommen werden:

– Zusammenführung der Schulgemeinderäte, einheitliche Führung der Schule über das gesamte Gebiet der neuen Gesamtschulgemeinde, Zentralisierung der Schulverwaltung sowie des Personal- und Lohnwesens für die Schule, besserer Austausch innerhalb der Schulstandorte, Synergien bei administrativen Aufgaben und in der Prozessgestaltung, Verbesserung der Stellvertretungen.
– Höhere Professionalisierung durch einheitlichen Infrastrukturunterhalt für Mobilien und Anlagen, aber auch in der Führung des Finanzwesens und des zentralen Personal- und Lohnwesens.
– Verbesserte Koordination durch einheitliche Schulführung innerhalb der Gesamtschulgemeinde und die Eliminierung der Unterschiedlichkeiten in den bisherigen Schulgemeinden.
– Einheitlicher Auftritt der Schule, *ein* Ansprechpartner für Schulfragen aus der Bevölkerung, einheitliche Kommunikation nach aussen.
– Effizienzsteigerung durch die Vereinheitlichung der Informatik; einheitliche und zentrale Datensicherung.

## 4.4 Förderbeiträge

### 4.4.1 Allgemeines

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

Der Entschuldungsbeitrag nach Art. 21 GvG dient vor allem der Beseitigung von Fusionshindernissen. Bei der Bemessung werden für Schulgemeinden die Steuerkraft der zugehörigen politischen Gemeinden und die eigene Vermögenslage mitberücksichtigt. Der Entschuldungsbeitrag ist für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden.

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 behaftet. 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.

Die nach Art. 20 GvG anrechenbaren Projektkosten sind für den vorliegenden Beschluss nicht massgebend, da deren Ausrichtung nach der Beschlussfassung im Kantonsrat zum ordentlichen Voranschlag des Kantons in die direkte Zuständigkeit der Regierung fällt. Die Projektbeiträge werden jedoch vollständigkeitshalber ebenfalls ausgewiesen.

### 4.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung der Entschuldungsbeiträge die Bilanzen der drei beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2010 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 pro 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 mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende des Jahres 2010 der politischen Trägergemeinden Neckertal (Fr. 1'357.88) und Hemberg (Fr. 1'144.61) liegt deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'254.92). Die Voraussetzungen für die Ausrichtung eines ungekürzten Entschuldungsbeitrages sind damit gegeben.
2. Die Verschuldung der Oberstufenschulgemeinde Oberes Neckertal (Fr. 1'324.–), der Primarschulgemeinde St.Peterzell (Fr. 15'189.–) und der Primarschulgemeinde Dicken (Fr. 11'203.–) liegt 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

Folgende Gesamtkosten in Höhe von Fr. 145'000.– werden von den drei Schulgemeinden als vereinigungsbedingter Mehraufwand geltend gemacht:

| | | |
|---|---|---|
| **Infrastruktur:** | | |
| Zentralisation Schulsekretariate | Fr. | 20'000.– |
| Einrichtung Büro Schulratspräsident | Fr. | 20'000.– |
| Einrichtung von Tagesstrukturen | Fr. | 20'000.– |
| Einheitliches Schliesssystem der Schulhäuser | Fr. | 25'000.– |
| **Total Infrastruktur** | **Fr.** | **85'000.–** |
| | | |
| **Informatik:** | | |
| Anpassungen für einheitlichen Auftritt | Fr. | 25'000.– |
| Zusammenführung der Informatik | Fr. | 25'000.– |
| **Total Informatik** | **Fr.** | **50'000.–** |
| | | |
| **Verschiedenes:** | | |
| Einarbeitung Stellvertretungen | Fr. | 5'000.– |
| Anpassungen Reglemente und Handbücher | Fr. | 5'000.– |
| **Total Verschiedenes** | **Fr.** | **10'000.–** |

Für die Berechnung der Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand wird die technische Steuerkraft der beteiligten Gemeinden als Referenzgrösse beigezogen. Sind mehrere politische Gemeinden beteiligt, so wird die technische Steuerkraft gewichtet und gemittelt. Im Fall von Neckertal und Hemberg liegt sie im gewichteten Mittel mit Fr. 1'318.27 deutlich unter dem kantonalen Mittel von Fr. 2'254.92. Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

| | | |
|---|---|---|
| Infrastruktur | Fr. | 42'500.– |
| Informatik | Fr. | 25'000.– |
| Diverses | Fr. | 5'000.– |
| **Total fusionsbedingter Mehraufwand** | **Fr.** | **72'500.–** |

Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal 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

Die beteiligten Gemeinden haben bereits zweimal um Projektbeiträge nachgesucht. Die Regierung hat beide Gesuche in positivem Sinn behandelt und insgesamt Fr. 55'267.– an Projektbeiträgen in Aussicht gestellt.

### 4.4.6 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Mit der Vereinigung kann der Finanzbedarf der Gesamtschulgemeinde Oberes Neckertal gegenüber den politischen Gemeinden Neckertal, Hemberg und Schönengrund um mindestens 320'000 Franken reduziert werden. Bei gleichbleibender Verteilung des Finanzbedarfs reduziert sich dieser in Neckertal um rund Fr. 131'700.– und in Hemberg um rund Fr. 29'300.– (Basis: Partieller Steuerfussausgleich in der 2. Stufe).

# 5 Finanzierung der Förderbeiträge

## 5.1 Allgemeines

Zur Finanzierung der Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz 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.

Insgesamt wurden bisher für Projekte nach GvG von der Regierung Fr. 75'697'100.– in Aussicht gestellt. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

| | | |
|---|---|---|
| – Förderbeiträge nach Zf. 1 der Sammelbotschaft (1. Teil) | Fr. | 80'959'400.– |
| – Förderbeiträge nach Zf. 1 der Sammelbotschaft (2. Teil) | Fr. | 7'209'400.– |
| – Sistierte Beiträge an Goldach-Untereggen | Fr. | - 9'820'800.– |
| – Sistierte Beiträge an Weesen-Amden | Fr. | - 2'650'900.– |
| – Total | Fr. | 75'697'100.– |

Die Förderbeiträge gemäss dieser Sammelbotschaft von maximal Fr. 1'025'500.– werden ebenfalls dem besonderen Eigenkapital belastet. Der gesamte Bezug zugunsten der Projekte nach GvG wächst damit auf Fr. 76'722'600.– an. Die Projektbeiträge in Höhe von Fr. 1'496'246.85 hingegen gingen seit 2007 jeweils zulasten der ordentlichen Rechnung.

## 5.2 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.

# 6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

# Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 9. Oktober 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Oktober 2012[6] Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007[7]

als Beschluss:

1. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2012 wird ein Nachtragskredit gewährt für die Förderung von zwei Gemeindevereinigungen (Konto 3150.360 «Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge»):

| | | |
|---|---|---|
| a. Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau, höchstens | Fr. | 953'000.– |
| b. Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Oberes Neckertal und der Primarschulgemeinden St.Peterzell und Dicken, höchstens | Fr. | 72'500.– |
| Total | Fr. | 1'025'500.– |

2. Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme aus dem besonderen Eigenkapital von höchstens Fr. 1'025'500.– (Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge/Entnahme aus Eigenkapital»).

3. Die Regierung legt die Auszahlungsmodalitäten fest.

6 ABl …
7 SR …