

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. September 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz	3
3. Vereinigungsprojekt.....	5
3.1. Vorbereitungsphase	5
3.2. Änderungen aufgrund der Vereinigung.....	5
3.2.1. Zentralisierung der Verwaltungen und der Bauämter	5
3.2.2. Moderate Reduktion des Personalbestands.....	6
3.2.3. Optimierung der Schulverwaltung	6
3.2.4. Verbesserungen in der Klassenorganisation	6
3.2.5. Qualitätssicherung und Professionalisierung.....	7
4. Förderbeiträge.....	7
4.1. Organisation der vereinigten Gemeinde	7
4.2. Entschuldungsbeiträge	7
4.3. Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand.....	8
4.4. Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde	9
4.5. Projektbeiträge	11
5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich.....	11
6. Finanzierung	12
7. Finanzreferendum	12
8. Gesetzesänderung	12
9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	12
10. Antrag	13
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden)	14

Zusammenfassung

Die politischen Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden planen auf Ende der Amtsdauer 2009/2012 ihre Vereinigung samt gleichzeitiger Inkorporation der Primarschulgemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden sowie der Oberstufenschulgemeinde Ernetschwil-Gommiswald-Rieden. Es handelt sich dabei um die bisher umfangreichste strukturelle Veränderung im Kanton St.Gallen seit Vollzugsbeginn des Gemeindevereinigungsgesetzes am 1. Juli 2007. Mit dem Vorhaben fallen auf den 1. Januar 2013 sechs eigenständige Gemeinden weg. Es entsteht eine Einheitsgemeinde mit einer Einwohnerzahl von rund 4'900 Personen und einer Grösse von 3'354 ha. Die vereinigte Gemeinde ersetzt drei bisherige politische Gemeinden, die in

Bezug auf ihre Grösse je im letzten Viertel der st.gallischen Gemeindelandschaft anzusiedeln sind. Das Vorhaben zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- Die Verwaltungen der bisherigen sieben Gemeinden werden an einem Ort zentralisiert. Dabei wird mit wesentlichen Vereinfachungen in Prozessen und in der Führung der einzelnen Verwaltungsbereiche gerechnet.
- Weitere relevante Aspekte zur Verbesserung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der vereinigten Gemeinde im Vergleich mit der aktuellen Situation sind die Zusammenführung der Bauverwaltung an einem Ort, eine moderate Reduktion des Personalbestandes mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.
- Das jährliche Sparpotenzial liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2009 bei rund 3,4 Mio. Franken. Davon sind rund 2,3 Mio. Franken auf Verbesserungen aus der Vereinigung zurückzuführen. Die grössten Einsparungen sind durch Optimierungen im Schulbereich erzielbar.
- Durch die Verbesserung auf der steuerlichen Seite der beteiligten Gemeinden können Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von knapp Fr. 970'000.– eingespart werden. Davon profitieren auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons.
- Die drei politischen Gemeinden verfügen über einen stark differierenden Steuerfuss. Durch das Nutzen der vorhandenen Synergien aus der Vereinigung und dessen konsequente Umsetzung erreichen die drei Gemeinden mit 123 Steuerprozent den bisher tiefsten Steuerfuss in Gommiswald. Dabei handelt es sich für alle drei Gemeinden um einen äusserst attraktiven Steuerfuss, da in Gommiswald ohne jährliche Bezüge aus dem Eigenkapital aktuell ein Steuerfuss von rund 134 Steuerprozent nötig gewesen wäre.

Unter Abwägung der Vor- und Nachteile des Vereinigungsvorhabens und zur Unterstützung eines moderaten Übergangs in die Strukturen der neuen Gemeinde sowie der positiven Beurteilung der Zielerreichung nach Art. 17 des Gemeindevereinigungsgesetzes werden folgende Beiträge (in Franken) ausgerichtet:

- Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Ernetschwil	1'167'800
- Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde	4'307'400
- Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die vereinigte Gemeinde (Maximalbeitrag)	<u>2'365'000</u>
Total	7'840'200

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der politischen Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden. Ebenfalls im Vorhaben enthalten ist die Inkorporation der vier örtlichen Schulgemeinden.

Der Name der neu entstehenden Gemeinde steht noch nicht fest. Aus diesem Grund wird die künftige Einheitsgemeinde in dieser Vorlage in Übereinstimmung mit Art. 1 Bst. b des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) mit dem Begriff «vereinigte Gemeinde» bezeichnet.

1. Ausgangslage

Die politischen Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden sowie die vier örtlichen Schulgemeinden – die Primarschulgemeinde Ernetschwil, die Primarschulgemeinde Gommiswald, die Primarschulgemeinde Rieden und die Oberstufenschulgemeinde Ernetschwil-Gommiswald-Rieden – befassen sich seit rund drei Jahren mit dem Projekt zur Vereinigung der politischen Gemeinden samt Inkorporation der Schulgemeinden. Stimmen die Bürgerinnen und

Bürger aller beteiligten Gemeinden dem Vorhaben zu, entsteht aus sieben eigenständigen Gemeinden eine Einheitsgemeinde. Im Gebiet des Kantons St.Gallen wurden bisher noch nirgends auf einen Schlag sechs Gemeinden aufgehoben.

Dies ist umso bemerkenswerter, als die Kennzahlen¹ der beteiligten politischen Gemeinden beachtliche Unterschiede aufweisen:

Gemeinde	Einwohner	Steuerkraft	Steuerfuss	Nettoaufwand
Ernetschwil	1'393	1'740.–	157 Prozent	4'963'130.08
Gommiswald	2'789	2'052.–	123 Prozent	8'193'854.09
Rieden	706	2'027.–	162 Prozent	2'661'160.15

Auch bei den Schulgemeinden ist die unterschiedliche Ausgangslage schnell erkennbar²:

Gemeinde	Schülerzahl	durchschn. Schülerkosten
Primarschule Ernetschwil	139	17'662.–
Primarschule Gommiswald	302	12'565.–
Primarschule Rieden	85	12'902.–
Oberstufe	214	19'768.–

Die Gemeinden arbeiten schon heute in verschiedenen Bereichen unterschiedlich stark zusammen (Pflegeheime, Feuerwehr, Oberstufe, Grundbuch usw.). Trotzdem besteht im Haushalt der beteiligten Gemeinden ein erhebliches Synergiepotenzial. Dieses kann mit der geplanten Vereinigung besser genutzt und dank struktureller Massnahmen im erweiterten Perimeter einfacher realisiert werden.

Die Gemeinden streben mit der Vereinigung einen nachhaltig realisierbaren Steuerfuss an, der sich am bisher tiefsten (Gommiswald: 123 Prozent) orientiert. Es ist dabei allerdings zu beachten, dass dieser Steuerfuss aktuell nur dank eines Eigenkapitalbezuges von rund elf Steuerprozent den Nettoaufwand zu decken vermag. Mit einem zukünftigen und unter heutigen Bedingungen realisierbaren Steuerfuss von 123 Prozent für die vereinigte Gemeinde würden die Bürgerinnen und Bürger aller drei Gemeinden im Vergleich zum tatsächlich benötigten Steuerfuss massiv entlastet. Da auch der Kanton vom Wegfall beachtlicher Finanzausgleichsbeiträge profitiert, kann durchaus von einer Win-win-Situation für alle Beteiligten gesprochen werden.

Das von den Gemeinden eingereichte Gesuch um Förderbeiträge nach GvG und die damit erbrachten Nachweise beziehen sich auf die Bildung einer Einheitsgemeinde unter Wegfall der bisherigen sieben Gemeinden. Die daraus errechneten Synergien und die darauf basierenden Beiträge gelten nur für diese eine Konstellation.

2. Zielerreichung nach Gemeindevereinigungs-gesetz

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 ging dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den beteiligten Gemeinden. Durch die Vereinigung der drei politischen Gemeinden können die Leistungen in verschiedenen Bereichen allein schon aufgrund der neuen Gemeindegrösse professioneller und für die Kundschaft attraktiver erbracht werden. Durch die Möglichkeiten des Kan-

¹ Datenbasis 2008, Nettoaufwand nach Jahresrechnung 2009, Steuerfuss 2010.

² Datenbasis Finanzstatistik des Bildungsdepartementes 2008; Kosten einschliesslich Amortisationen (Kontogruppe 9).

tons, im Rahmen des Vereinigungsprojekts mit einem Entschuldungs- und einem Startbeitrag einen wesentlichen Beitrag an eine Optimierung der Ausgangslage der vereinigten Gemeinde zu leisten, kann die vereinigte Gemeinde ihr Leistungsangebot selber finanzieren und eigenverantwortlich erbringen.

b) Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der vereinigten Gemeinde kann von einer Reduktion des Mittelbedarfs im Umfang von rund 21 Prozent gegenüber der heutigen Situation ausgegangen werden. Dies führt zu einer massgeblichen Entspannung bei der Finanzierung über Steuereinnahmen und zu einem Steuerfuss, der in seiner Höhe regional nicht wesentlich von den Nachbargemeinden abweicht. Es darf davon ausgegangen werden, dass die zu erbringenden Leistungen mit einem geringeren Mitteleinsatz wirtschaftlich erbracht werden können.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung sind entsprechend konzipierte Infrastrukturen notwendig. Die Verwaltung der vereinigten Gemeinde soll möglichst zentral in Gommiswald platziert sein. Auch die Werkhöfe und Depots sollen an einem zentralen Standort zusammengeführt werden. Dazu ist ein einfacher Neubau geplant. Die bestehenden Gemeindehäuser in Ernetschwil und Rieden werden nach deren Aufgabe veräussert. Als Ergebnis aus diesen Restrukturierungen werden eine erhöhte Effizienz und Effektivität sowie der Abbau von Doppelspurigkeiten erwartet.

Durch die Vereinigung können qualitative Verbesserungen in der Leistungserbringung und bei den Stellvertretungen erreicht werden. Es entstehen eine leistungsfähige Gemeinde und Schulverwaltung sowie schlagkräftige Gemeindebetriebe. Kompetente Stellvertretungen in allen Angebotsbereichen der vereinigten Gemeinde sind mit einer Grösse von rund 4'900 Einwohnerinnen und Einwohnern einfacher und kostengünstiger zu erbringen als bisher. Durch optimierte Abteilungsgrössen entsteht ein Gewinn in Effizienz, Qualität und Transparenz sowie eine hohe personelle Unabhängigkeit im Fall von Abwesenheiten oder bei Personalwechseln.

Die bestehenden, unabhängigen und unterschiedlichen Informatiksysteme der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden können vereinheitlicht und auf einer Plattform zusammengeführt werden. Dadurch entstehen ein viel einfacherer und breiter abgestützter IT-Support und als Folge davon auch geringere Unterhalts- und Betriebskosten.

Die bisherigen Gemeinden führen je einen eigenen Fahrzeug- und Maschinenpark sowie einen grossen Bestand an Gerätschaften. Durch die Vereinigung der Gemeinden kann dieser Park reduziert und optimiert werden. Daraus entstehen geringere Kosten für Investitionen und Unterhalt im Betrieb. Auch hier werden Doppelspurigkeiten in erheblichem Umfang abgebaut.

Im Schulbereich ist zurzeit nicht geplant, einzelne Schulstandorte aufzugeben. Hingegen wird die nähere Zukunft bei weiterhin rückläufigen Schülerzahlen die Möglichkeit eröffnen, Klassengrössen zu optimieren und nur noch in Ausnahmefällen unterdotierte Schülerzahlen zu beantragen. Mit Sicherheit darf aber davon ausgegangen werden, dass durch die Konzentration der Schulverwaltungen an einem Standort und die Zusammenfassung der Verwaltungsaufgaben erhebliche Synergien genutzt werden können.

Alle drei beteiligten politischen Gemeinden verfügen über geringes Finanzvermögen. Es wäre nicht angebracht, die Gemeinden im Zuge der Vereinigung über Gebühr zu dessen Veräusserung zu verpflichten. Über den Verkauf der beiden ehemaligen Gemeindehäuser in Ernetschwil und Rieden hinausgehende Einnahmen aus der Veräusserung von Finanzvermögen bleiben somit in der Berechnung der Förderbeiträge unberücksichtigt.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass durch einen Zusammenschluss der politischen Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden und durch die Inkorporation der drei

Primarschulgemeinden sowie der Oberstufenschulgemeinde ein Gebilde entsteht, das für die Zukunft über gute Aussichten bezüglich der finanziellen Attraktivität und über wesentliches Potenzial für eine ökonomische Leistungserbringung verfügt. Die Gemeinderäte von Ernetschwil, Gommiswald und Rieden sind überzeugt, dass die vereinigte Gemeinde ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen kann. Die nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen zeigen, dass die neue Gemeinde trotz der bereits bestehenden regionalen Zusammenarbeit ein interessantes finanzielles Potenzial aufweist.

3. Vereinigungsprojekt

3.1. Vorbereitungsphase

Die sieben beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass sie sich seit dem Jahr 2007 intensiv mit ihrer Zukunft in verschiedenen alternativen Organisationsformen für die Ausgestaltung ihrer politischen Strukturen auseinandersetzen. In vertieften Abklärungen wurden verschiedene Modelle wie die Bildung einer Gesamtschulgemeinde, die Inkorporation der jeweiligen Primarschulgemeinde in die politische Gemeinde bis hin zur Bildung einer einzigen Einheitsgemeinde über das Gebiet der bisherigen drei politischen Gemeinden geprüft und diskutiert. Auch wurden weitere fünf Gemeinden in der Region zu ihrer Meinungsäusserung bezüglich einer Grossvereinigung angefragt. Schliesslich kristallisierte sich die heute verfolgte Lösung – Vereinigung der drei politischen Gemeinden mit Inkorporation der vier Schulgemeinden zu einer Einheitsgemeinde – als mittel- bis langfristig optimale Struktur heraus.

Seit dem Jahr 2009 verfolgen die beteiligten Gemeinden das Ziel der Bildung einer Einheitsgemeinde. Organisatorisch werden mit dieser Lösung die bisherigen drei politischen Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden, die drei Primarschulgemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden sowie die gemeinsame Oberstufenschulgemeinde zu einer einzigen Gemeinde vereinigt. Es entfallen somit sechs Gemeinden. Die vereinigte Gemeinde umfasst ein Gebiet mit 3'354 Hektar sowie knapp 4'900 Einwohnerinnen und Einwohnern. Flächenmässig kommt die vereinigte Gemeinde somit im vordersten Viertel der st.gallischen Gemeinden zu liegen. Einwohnermässig liegt die vereinigte Gemeinde neu nahe beim kantonalen Durchschnitt von rund 5'400 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Räte haben sich entschieden, die intensiven Arbeiten zur Neuorganisation und zu den damit verbundenen Synergien vor der Durchführung der Grundsatzabstimmung zu erledigen. Damit soll erreicht werden, dass schon bei dieser ersten Abstimmung nach GvG die vom Kanton in Aussicht gestellten Beiträge bekannt sind. Die Grundsatzabstimmung wurde auf September 2010 angesetzt, die Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss wird in der ersten Hälfte des Jahres 2011 folgen.

3.2. Änderungen aufgrund der Vereinigung

3.2.1. Zentralisierung der Verwaltungen und der Bauämter

Die vereinigte Gemeinde soll schlanke und effiziente Strukturen erhalten. Deshalb wird ein zentraler Standort der Verwaltung und der Bauämter angestrebt. Voraussichtlich wird der Verwaltungsstandort Gommiswald, derjenige des Bauamtes Ernetschwil sein.

Die Bevölkerung von zwei der drei Gemeinden wird entsprechend keinen eigenen Verwaltungssitz und kein eigenes Bauamt mehr haben. Dies kann auf den ersten Blick als Abbau im Dienstleistungsangebot interpretiert werden. Die Gemeindebehörden gehen jedoch vom Gegenteil aus: Alle Dienstleistungen werden an einem Ort untergebracht. Das erleichtert den Einwohnerinnen und Einwohnern die Orientierung und sorgt für Bürgernähe. Darüber hinaus lässt sich eine zentrale Verwaltung effizienter führen und kann auch besser eine hohe Professionalität gewährleisten.

3.2.2. *Moderate Reduktion des Personalbestands*

Die Behörden gehen von einem moderaten Stellenabbau in der vereinigten Gemeinde aus. Sie wird so viele Arbeitsplätze haben, wie es für eine Gemeinde mit rund 4900 Einwohnerinnen und Einwohnern nötig ist.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltungen und Bauämter von Gommiswald, Rieden und Ernetschwil müssen nicht mit Entlassungen rechnen. Einerseits gehen die Behörden davon aus, dass während einer bestimmten Übergangsfrist mindestens der heutige Personalbestand benötigt wird. Andererseits ist angesichts der Altersstruktur des Personals in allen drei Gemeindeverwaltungen zu erwarten, dass die Stellenreduktion im Rahmen der natürlichen Fluktuation erfolgen kann. Insgesamt rechnen die Behörden mit einer Reduktion der Anzahl Stellen um rund 300 Stellenprozent (bisher 2'110 Stellenprozent, neu 1'800 Stellenprozent).

3.2.3. *Optimierung der Schulverwaltung*

In der vereinigten Gemeinde soll auch im Bereich der Schule eine klare Aufteilung zwischen der strategischen Ebene und der operativen Ebene erfolgen. Für die strategische Ebene wird ein Schulrat verantwortlich zeichnen, dem ein Schulpräsident oder eine Schulpräsidentin vorsteht. Das Schulratspräsidium ist ebenfalls im Gemeinderat vertreten. Die operative Führung wird noch markanter als heute den Schulleitungen übertragen. Die Stellen werden je nach Grösse der Schule mit einem Pensum von 40 bis 50 Prozent ausgestattet.

In der vereinigten Gemeinde wird die Schule Teil der Einheitsgemeinde. Das bedeutet, dass die Schulverwaltung ebenfalls Bestandteil der Gemeindeverwaltung wird. Das Schulsekretariat wird an einem Standort konzentriert und als Pool für die ganze Schulverwaltung wie auch für die administrative Unterstützung der Schulleitungen zuständig sein. Die Liegenschafts- und Finanzverwaltung der Schulen werden in der Einheitsgemeinde dem Bauamt respektive der Gemeindeverwaltung angegliedert.

Für die Bevölkerung hat die Neustrukturierung wesentliche Vorteile. So dürfen die Eltern schulpflichtiger Kinder damit rechnen, dass sie während den normalen Büroöffnungszeiten stets eine kompetente Ansprechperson antreffen. Die Aufgaben zwischen Schulrat, Schulleitung und Schulverwaltung sind klarer definiert, so dass eine Orientierung leicht fällt. Im vereinigten Sekretariat wird es einfacher sein, eine hohe Qualität und Professionalität zu bieten, als dies heute der Fall ist.

3.2.4. *Verbesserungen in der Klassenorganisation*

Wie in den meisten st.gallischen Gemeinden sind die Schülerzahlen auch in den beteiligten Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden rückläufig. Folgende Entwicklung ist absehbar:

Schuleintritte:

Gemeinde	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Ernetschwil	13	20	10	18	15	10	6
Gommiswald	24	30	49	31	29	31	23
Rieden	10	11	14	4	8	3	5
Total	47	61	73	53	52	44	34

Schülerbestand Primarschule:

Gemeinde	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Ernetswil	127	129	123	107	86	Tendenz	↘
Gommiswald	308	301	273	256	236	Tendenz	↘
Rieden	83	80	84	76	69	Tendenz	↘
Total	518	510	480	439	391	Tendenz	↘

In der Oberstufe wird die Tendenz mit leichter zeitlicher Verzögerung ebenfalls spürbar. Aktuell verhindern die Schulgemeindegrenzen eine Optimierung der Klassenzahlen. Es sind bis zum Jahr 2013 lediglich kosmetische Anpassungen im Umfang von maximal zwei Klassen möglich.

Mit der Vereinigung entsteht die Möglichkeit, grossräumiger zu planen und die Klassenorganisation über die gesamte Schülerzahl der Primarschulstufe zu optimieren. Dabei sind dank der neuen Durchlässigkeit der bisherigen Schulgemeindegrenzen auch Varianten denkbar, die kleinere Schulstandorte insbesondere für Unterstufenschüler auch stützen können. Die Vereinigung reduziert zwar nicht den Rückgang an Schülerinnen und Schülern, hilft aber, das Optimum aus der neuen Situation heraus zu holen.

3.2.5. *Qualitätssicherung und Professionalisierung*

Die heutigen Gemeinde- und Schulverwaltungen arbeiten im Rahmen ihrer Möglichkeiten gut und professionell. Die Gemeinde- und Schulbehörden gehen jedoch davon aus, dass die Vereinigung wesentlich dazu beiträgt, die Qualität weiter zu stärken und die Professionalisierung des Dienstleistungsangebots zu beschleunigen.

Der Aufgabenkatalog, den heutige Gemeinde- und Schulverwaltungen erfüllen müssen, sowie die Ansprüche an Professionalität und Effizienz nehmen dauernd zu. Die Komplexität vieler Geschäfte wächst. Für vieles, was man früher noch mit dem sogenannten gesunden Menschenverstand regeln konnte, braucht es heute ein fundiertes juristisches Fachwissen. Anderes, was früher weitgehend autonom entschieden werden konnte, ist heute eingebunden in ein feinmaschiges Netz und bedarf deshalb sorgfältiger Abklärungen.

Die neue Grösse der vereinigten Gemeinde vereinfacht es, die hohe Qualität des Service Public zu bewahren und zu steigern. Sie erlaubt, genau dort in die Qualitätssicherung zu investieren, wo es nötig ist. Und sie gestattet überall dort passende Lösungen zu erarbeiten, wo wegen der geringen Gemeindegrösse Hilfskonstrukte geschaffen werden mussten. Vieles davon geschieht im Hintergrund, so dass die Einwohnerinnen und Einwohner nur den guten Service und die spürbare Professionalität in allen Bereichen der Verwaltung, der Bauämter und der Schulen schätzen werden. Anderes wird direkt an der Front sichtbar. Beispielsweise dank Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltung und anderen Amtsstellen, die dem Lebensrhythmus der heutigen Bevölkerung entsprechen, oder dank kundenspezifisch ausgebauter Dienstleistungen über den virtuellen Schalter auf der Gemeindehomepage im Internet.

4. **Förderbeiträge**

4.1. **Organisation der vereinigten Gemeinde**

Die vereinigte Gemeinde wird als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Der Rat besteht zukünftig aus sieben Mitgliedern, wovon die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident und die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident direkt gewählt werden. Die vereinigte Gemeinde strebt einen Gemeindesteuerfuss von 123 Steuerprozent an.

4.2. **Entschuldungsbeiträge**

Nach Art. 21 GvG kann der beteiligten Gemeinde ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage be-

rücksichtigt. Im Weiteren soll auch die Zielerreichung nach Art. 17 GvG beurteilt und mitberücksichtigt werden.

Bei der Bemessung eines möglichen Entschuldungsbeitrags wurden die Bilanzen der sieben beteiligten Gemeinden (drei politische Gemeinden, drei Primarschulgemeinden, eine Oberstufenschulgemeinde) per 31. Dezember 2009 bereinigt. Ziel der Bilanzbereinigung waren die Auflösung stiller Reserven³ und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, wurden 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.

Weiter wurden die Schulden der Schulgemeinden der jeweiligen politischen Trägergemeinde zugeordnet. Bei der Oberstufenschulgemeinde wurde die Schülerzahl der drei politischen Gemeinden bei dieser Umlage berücksichtigt.

Anhand der bereinigten Bilanzen wurde die bereinigte Verschuldung pro Kopf der beteiligten Gemeinden berechnet. Als Resultat aus obigen Ausführungen und der internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden wurde festgestellt, dass einzig die Gemeinde Ernetschwil (politische Gemeinde und Schulgemeinden) überdurchschnittlich verschuldet ist (bereinigter Kantonsdurchschnitt pro Kopf der Bevölkerung: Fr. 1'826.33):

<u>Gemeinde</u>	<u>Pro Kopf-Verschuldung</u>
Ernetschwil	Fr. 2'664.69
Gommiswald	Fr. 1'175.08
Rieden	Fr. 1'612.03

Die Gemeinde Ernetschwil erhält somit nach erfolgreicher Abstimmung zur Vereinigung aller beteiligten Gemeinden einen Entschuldungsbeitrag von Fr. 1'167'800.–.

4.3. Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt 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 Gemeinden müssen zusammen mit den Entschuldungsbeiträgen und dem Startbeitrag auch die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand beantragen.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um vereinigungsbedingten Mehraufwand zusammen mit den Gesuchen um Entschuldungs- und Startbeitrag einzureichen, da sich die Beiträge gegenseitig beeinflussen. Aus diesem Grund sind insbesondere bei Infrastrukturausbauten infolge 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.

³ Stille Reserven sind vereinfacht gesagt der Unterschiedsbetrag zwischen dem Buchwert des Finanzvermögens zum Veräusserungszeitpunkt und dem Verkaufserlös für die Gemeinde. Sind im Finanzvermögen Grundstücke enthalten, ergeben sich in vielen Fällen namhafte stille Reserven durch Wertsteigerungen und/oder Abschreibungen der Gebäudeteile.

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen vereinigungsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend (in Franken):

a) Infrastruktur und Raumplanung

Zentralisation Gemeindehaus	3'000'000.–
Ausbau Bauamtsmagazin Ernetschwil	500'000.–
Zügelaufwand, Installationen	100'000.–
Zentralisation Schulverwaltung	350'000.–
Anpassungen Reglemente, Verordnungen usw.	250'000.–
Total Infrastruktur	4'200'000.–

b) Informatikanpassungen

Migrationsaufwand	275'000.–
Corporate Identity	105'000.–
Total Informatikanpassungen	380'000.–

c) Personal

ausserordentliche Personalkosten (Härtefälle, personeller Mehraufwand während der Umsetzung)	150'000.–
Total Personal	150'000.–

Als bedeutender, höchster Betrag fällt die geplante Zentralisation des Gemeindehauses auf. Vorgesehen ist, die Verwaltung am bestehenden Standort Gommiswald zusammenzuführen. Das bisherige Gemeindehaus kann jedoch keine zusätzlichen Arbeitsplätze mehr aufnehmen. Im Nachbargebäude können für die Übergangsfrist zwei Wohnungen zugemietet werden. Dazu soll ein Anbau am bisherigen Gemeindehaus die neuen, zusammengeführten Arbeitsplätze aufnehmen. Eine konkrete Bauplanung liegt noch nicht vor. Der beantragte vereinigungsbedingte Mehraufwand ist gemäss bisherigen Erfahrungen meist höher als der effektiv notwendige Mehraufwand. Zu beachten ist aber, dass in Aussicht gestellte, jedoch nicht benötigte Mittel entfallen. Aufgrund der detaillierten Prüfung der jeweiligen Abrechnungen von vereinigungsbedingtem Mehraufwand durch das Amt für Gemeinden besteht kein Risiko für zu grosszügige Leistungen unter diesem Titel.

Die vereinigte Gemeinde, welche die vereinigungsbedingten Anpassungen vornehmen wird, weist eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhält deshalb Beiträge an den vereinigungsbedingten Mehraufwand zum Höchstsatz von 50 Prozent, der sich mutmasslich wie folgt zusammensetzt (in Franken):

Infrastruktur und Raumplanung	2'100'000.–
Informatikanpassungen	190'000.–
Personal	75'000.–
Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	2'365'000.–

Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Gemeinde nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

4.4. Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde

Der Startbeitrag soll der vereinigten Gemeinde dazu verhelfen, einen im Vergleich zu den Steuerfüssen der vorher bestandenen Gemeinden attraktiven Steuerfuss festzulegen. Sind die beteiligten Gemeinden demgegenüber Bezüger von Finanzausgleichsbeiträgen, dient der Startbeitrag dazu, es der vereinigten Gemeinde zu ermöglichen, die hohe Steuerbelastung durch zusätzliche, namhafte Entschuldung zu reduzieren und durch flankierende Massnahmen (z.B.

Infrastrukturmassnahmen) ihre Situation insgesamt zu verbessern (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 24 GvG in der Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006, ABI 2006, 1985).

Die vereinigte Gemeinde beabsichtigt mit einem Gemeindesteuerfuss von 123 Steuerprozent zu starten und diesen auch längerfristig zu halten. Der angestrebte Steuerfuss muss aus Sicht des Kantons nicht nur attraktiv, sondern vor allem auch realistisch sein. Realistisch ist er dann, wenn die Gemeinde eigenständig in der Lage ist, diesen Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrags weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen.

Die drei beteiligten Gemeinden erhoben im Rechnungsjahr 2009 folgende Steuerfüsse:

– Ernetschwil	157 Prozent
– Gommiswald	123 Prozent
– Rieden	162 Prozent

Im Fall von Gommiswald ist zu berücksichtigen, dass der effektive Steuerfuss bei rund 134 Steuerprozent lag, da in der Jahresrechnung 2009 ein Bezug aus dem Eigenkapital in Höhe von rund 500'000 Franken erfolgte. Den Behörden ist dieser Umstand bewusst. Sie äussern sich dahingehend, dass der effektive Steuerfuss in Gommiswald bei einem Alleingang nach dem Verzehr des Eigenkapitals bei rund 134 Steuerprozent zu liegen kommt. Ein Steuerfuss von 123 Prozent darf somit für alle beteiligten Gemeinden als attraktiv bezeichnet werden. Er erhöht die Motivation und die Pflicht der verantwortlichen Behördenmitglieder, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit dieser Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrags weitergeführt werden kann.

Die Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses erfolgte auf Basis der Jahresrechnung 2009. Dazu wurden sämtliche Aufwände und Erträge der sieben beteiligten Gemeinden kumuliert und das abweichende Synergiepotenzial der kumulierten Gemeinde errechnet. Ergänzend wurden einerseits die im Jahr 2009 einmalig aufgelaufenen, ausserordentlichen Kosten abgezogen und die sich aktuell bereits abzeichnenden Korrekturen in den Nettoaufwendungen der kumulierten Gemeinde berücksichtigt (z.B. Wegfall der Finanzierung der Polizeiaufgaben, Wegfall des Gemeindeanteils an den Ergänzungsleistungen). Es blieb letztlich ein Nettoaufwand der neuen vereinigten Gemeinde in Höhe von rund 12,42 Mio. Franken, welcher durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 123 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich rund 3,4 Mio. Franken gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2009. Nach Abzug der nicht vereinigungsbedingten Synergien verbleiben rund 2,3 Mio. Franken an vereinigungsbedingten Einsparungen. Das wichtigste Sparpotenzial liegt im Schulbereich (- Fr. 1'053'300.– dank Einheitsgemeinde und damit verbundener Straffung der Strukturen), in der Verwaltung (- Fr. 411'000.– durch Optimierungen und Stellenreduktion) sowie bei Zinslasten und Amortisationen (- Fr. 505'400.– dank zusätzlicher Entschuldung aus dem Startbeitrag und eigenen Verkäufen von Finanzvermögen). Diese Grössen sind allen beteiligten Gemeinden bekannt und wurden als realisierbar eingestuft.

Mit 123 Steuerprozent verfügt die vereinigte Gemeinde auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden der Region über einen äusserst attraktiven Steuerfuss. Vor allem entfallen mit den Gemeinden Ernetschwil und Rieden zwei Gemeinden, deren Steuerfuss zu den höchsten im ganzen Wahlkreis See-Gaster gehörte.

Bei der Ermittlung des Startbeitrags geht es insbesondere darum festzustellen, in welchen Bereichen die neue Gemeinde Mehr- bzw. Minderbelastungen gegenüber dem konsolidierten Ergebnis der beteiligten Gemeinden aufweisen wird. Es werden also nicht die Gesamtkosten der Gemeinde näher analysiert, sondern die Mehr- bzw. Minderbelastungen in den einzelnen Funktionen.

Im Weiteren werden bekannte positive, aber auch negative finanzielle Effekte (z.B. Wegfall der Gemeindeanteile an den Ergänzungsleistungen) mitberücksichtigt. Für die Überprüfung und Bestätigung des Sparpotenzials wurden ausserdem die Zahlen von Vergleichsgemeinden herangezogen.

In Übereinstimmung mit den bisherigen Vereinigungen der Gemeinden Neckertal und Wildhaus-Alt St.Johann wird mit dem Startbeitrag der Anteil der Jahr für Jahr noch nicht realisierten Synergien abgegolten, so dass die neue Gemeinde den errechneten, nachhaltig realisierbaren Steuerfuss bereits ab dem ersten Jahr nach der Vereinigung anwenden kann. Demzufolge reduzieren sich die jährlichen Tranchen um die jeweils umgesetzten Synergien. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Entlastung und der errechneten Zielentlastung wird im Laufe der festgelegten Übergangsfrist, welche selbstverständlich auch realisierbar sein muss, geringer.

Der Startbeitrag überbrückt somit im Wesentlichen die Startphase, bis die eigenen Einsparungen der vereinigten Gemeinde greifen. Diese Einsparungen lassen sich erfahrungsgemäss nicht vom ersten Tag an realisieren. Den Berechnungen wird deshalb zugrunde gelegt, dass im fünften Jahr die deklarierten Einsparungen realisiert sein müssen. Damit haben die neuen Behördenmitglieder rund vier Jahre Zeit, die Gemeinde neu zu organisieren und die betrieblichen Abläufe und Infrastrukturen zu optimieren. Der Startbeitrag wird demzufolge für die ersten vier Jahre seit Gründung der vereinigten Gemeinde ausgerichtet.

Im vorliegenden Fall ergeben sich folgende Belastungen während der Übergangszeit von fünf Jahren, die mit dem Startbeitrag aufgefangen werden sollen:

	Total	2013	2014	2015	2016	2017
Nettoentlastung gegenüber Jahresrechnung 2009	3'389'300	1'481'900	2'181'600	2'758'900	2'827'500	3'389'300
Zielentlastung nach Übergangs- frist von 5 Jahren	3'389'300	3'389'300	3'389'300	3'389'300	3'389'300	3'389'300
Differenz Nettobelastung	4'307'400	1'907'400	1'207'700	630'400	561'800	0

Aus Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 4'307'400.–.

4.5. Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden haben bislang noch nicht um die Ausrichtung von Projektbeiträgen nachgesucht. Sie sind somit nicht Gegenstand der Beschlussfassung durch den Kantonsrat im Zusammenhang mit den übrigen Förderbeiträgen. Sie werden in dieser Botschaft der Vollständigkeit halber aufgeführt und zu gegebener Zeit errechnet, falls ein entsprechendes Gesuch eingereicht wird.

5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Durch die Vereinigung der drei politischen Gemeinden entfallen Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von insgesamt rund 970'000 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 400'200.– im Sonderlastenausgleich Weite und um Fr. 219'700.– im Ressourcenausgleich. Im partiellen Steuerfussausgleich der zweiten Stufe entfallen sämtliche Beiträge in der Höhe von Fr. 349'100.–.

Die durch die Vereinigung reduzierte Anzahl politischer Gemeinden (von 85 auf 83) tangiert den Referenzsteuerfuss für die Berechnung des partiellen Steuerfussausgleichs. Dieser liegt neu bei der 28. Gemeinde.

6. Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von Fr. 7'840'200.– kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt werden (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). Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses 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.

Die aktuell verfügbaren Mittel sind grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 7'840'200.–. Es kann somit in entsprechendem Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldo-neutral ist.

7. 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 zulasten 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 gesamten Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs-gesetz an die Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald, Rieden und an die vereinigte Gemeinde betragen Fr. 7'840'200.–. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

8. Gesetzesänderung

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit der Vereinigung gehen drei politische Gemeinden unter, eine neue politische Gemeinde entsteht. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden zu ändern. Die Gemeinden Ernetschwil, Gommiswald und Rieden sind zu streichen, der noch zu bestimmende Name der neuen, vereinigten Gemeinde ist aufzunehmen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat für alle per 1. Januar 2013 noch zu regelnden Sachverhalte zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden

Damit die Förderbeiträge zugunsten der beteiligten Gemeinden und der vereinigten Gemeinde ausbezahlt werden können, ist die Zustimmung der Bevölkerung aller sieben beteiligten Gemeinden in der Grundsatzabstimmung vom September 2010 sowie in der Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss bzw. zur Inkorporationsvereinbarung zu einem später noch zu bestimmenden Zeitpunkt nötig. Sollte dabei eine oder mehrere der beteiligten Bürgerschaften die Grundsatzabstimmung, den Vereinigungsbeschluss oder die Inkorporationsvereinbarung ablehnen, entfällt die Leistung aller Beiträge gemäss dieser Vorlage.

10. Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Ernetswil, Gommiswald und Rieden einzutreten.

Im Namen der Regierung

Der Präsident:

Willi Haag

Der Staatssekretär:

Canisius Braun

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden

Entwurf der Regierung vom 28. September 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. September 2010⁴ Kenntnis genommen und erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungs-gesetzes vom 17. April 2007⁵

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 7'840'200.–.
2. Zulasten der Verwaltungsrechnung 2011 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 7'840'200.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 7'840'200.– aus dem besonderen Eigenkapital (zugunsten Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital» im Finanzdepartement).

3. Die Auszahlung der Förderbeiträge erfolgt:
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Entschuldungsbeitrags nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 1'167'800.– an die Gemeinde Ernetschwil);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde (Fr. 4'307'400.– an die vereinigte Gemeinde);
 - c) mittels Auszahlung nach Massgabe der tatsächlichen Aufwendungen und nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden mit der Schlussrechnung der jeweiligen Vorhaben für die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 2'365'000.– an die vereinigte Gemeinde).
4. Dieser Erlass steht unter der Voraussetzung, dass die politischen Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden ihre Vereinigung und die Primarschulgemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden sowie die Oberstufenschulgemeinde Gommiswald-Ernetschwil-Rieden die Inkorporation in die vereinigte Gemeinde beschliessen.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum⁶.

⁴ ABI 2010, ●●.

⁵ sGS 151.3.

⁶ Art. 7 Abs.1 RIG, sGS 125.1.