

Interpellation Looser-Nesslau (17 Mitunterzeichnende) vom 24. April 2018

## Einheitsgemeinden im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. August 2018

Kilian Looser-Nesslau weist in seiner Interpellation vom 24. April 2018 zu den Perspektiven für die Bildung von Einheitsgemeinden darauf hin, dass der Kantonsrat in der Februarsession 2018 im Rahmen der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans (33.18.04) die Regierung eingeladen hat, die nächste Phase des Projekts «Gemeindeprofile der Zukunft» anzugehen. Die Mehrheit der St.Galler Gemeinden (55 von 77) kenne bereits heute das Modell der Einheitsgemeinde. Deren Bildung sei schon zweimal anlässlich des Gemeindetags der Regierung – am 9. September 2011 und am 30. August 2013 – thematisiert worden. Beide Diskussionen hätten gezeigt, dass sich eine grosse Mehrheit der politischen Gemeinden eine Einheitsgemeinde vorstellen könne oder sich eine solche wünsche. Im Zusammenhang mit der voranschreitenden Digitalisierung stelle sich auch die Frage nach automatisierten und standardisierten Schnittstellen. Dies betreffe den Austausch von Daten ebenso wie die Auswertung von statistischen Daten. Mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells der St.Galler Gemeinden (RMSG) würde sich eine Vereinheitlichung anbieten, da politische Gemeinden und Schulgemeinden zukünftig über analoge Kontenpläne verfügten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Trend zur Bildung von Einheitsgemeinden dauert unvermindert an. Bestanden im Jahr 2006 vor der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) in den damals 89 politischen Gemeinden noch 116 autonome Schulgemeinden, reduzierte sich deren Zahl auf aktuell 36 Schulgemeinden bei insgesamt 77 politischen Gemeinden. Mit wenigen Ausnahmen – Mörschwil, Eggersriet, St.Margrethen und Andwil – entstanden überall dort Einheitsgemeinden, wo alle Schulgemeinden jeweils innerhalb der eigenen Grenzen der politischen Gemeinden lagen. In den meisten der noch bestehenden autonomen Schulgemeinden überlappen die Schulgemeindegrenzen jene der politischen Gemeinden. Es handelt sich dabei meist um Oberstufen- oder Gesamtschulgemeinden (Wittenbach, Mittelrheintal, Rebstein-Marbach, Altstätten, Oberriet-Rüthi, Weesen-Amden, Wattwil-Krinau, Oberes Neckertal, Neckertal, Bütschwil-Ganterschwil, Sproochbrugg oder Oberbüren-Niederbüren-Sonnental), aber auch um einige Primarschulgemeinden (Au-Heerbrugg, Hinterforst, Kobelwald-Hub-Hard oder Weesen). Erschwerend bei der Bildung von Einheitsgemeinden in diesen Gebieten ist der Umstand, dass bei der Inkorporation in eine der beteiligten politischen Gemeinden die Bürgerschaft der anderen beteiligten Gemeinde ihr Stimm- und Wahlrecht verliert. Die Lösung des Problems liegt in der Regel in der gleichzeitigen Vereinigung der beteiligten politischen Gemeinden, wie es derzeit in Rebstein und Marbach sowie in Neckertal, Hemberg und Oberhelfenschwil geplant ist.

Die Regierung sieht das Modell der Einheitsgemeinden als die Lösung für eine gute zukünftige Gestaltung der Gemeinden und als grosse strukturelle Verbesserung in der Gemeindeflandschaft. Sie unterstützt deshalb sowohl Inkorporationen von Schulgemeinden in bestehende politische Gemeinden als auch solche in gleichzeitig vereinigte politische Gemeinden mit finanziellen Beiträgen und Beratungsdienstleistungen durch das Amt für Gemeinden.

Als realisierbare Variante kann auch die Vereinigung von Schulgemeinden zu grösseren Oberstufen- oder Gesamtschulgemeinden betrachtet werden. Eine solche Vereinigung kann der erste

Schritt sein, auch in den zugehörigen politischen Gemeinden eine Vereinigungsdiskussion anzuregen. Positives Beispiel dafür ist die politische Gemeinde Eschenbach, wo per 1. Januar 2009 die vier Schulgemeinden aus Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen zur Gesamtschulgemeinde fusionierten, um vier Jahre später in die politisch ebenfalls vereinigte Gemeinde inkorporiert zu werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. In Gemeinden mit autonomen Schulgemeinden werden Finanzplanung, Investitionsplanung, Budgetierung und Rechnungslegung in jeder der bestehenden Gemeinden separat durchgeführt und von der jeweils zugehörigen Bürgerschaft beschlossen. Dies kann zu Konflikten führen, indem beispielsweise Prioritäten für Investitionen völlig unterschiedlich festgelegt werden und dadurch letztlich die Finanzierung über die entsprechenden politischen Gemeinden nur erschwert erfolgen kann. Die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Gemeinden ist sehr stark durch die gewählten Personen in den jeweiligen Räten geprägt und kann sehr gut funktionieren oder auch Mängel aufweisen.

Da die gesamte Planung und Realisierung in einer Einheitsgemeinde aus einer Hand erfolgt, lässt sich daraus ein erheblicher Effizienzgewinn ableiten. Die Planung verschiedener Vorhaben kann langfristig erfolgen, was der Gemeinde vor allem bei grösseren Investitionen mehr Möglichkeiten in Bezug auf die Finanzierung offen lässt. Schliesslich befinden über alle oben genannten Themen dieselben Bürgerinnen und Bürger, was eine einheitliche Meinungsbildung erlaubt und die Prozesse schneller und effizienter werden lässt.

Es ist aber zu beachten, dass insbesondere für die Ausgestaltung des eigentlichen Schulbetriebs Effizienz nicht alleine vom Vorhandensein einer Einheitsgemeinde abhängig ist. Es gilt die Organisation als Ganzes zu betrachten. Dazu gehört das Zusammenspiel der Schulbehörde mit einem allfälligen Rektorat, einer Gesamtleitung Schule und/oder den Schulleitungen. Hingegen sind bei einer Einheitsgemeinde deutliche Effizienzvorteile im Liegenschaftsbereich zu erwarten. Die Zusammenarbeit mit der politischen Gemeinde bei Bau und Unterhalt wird erleichtert, wobei schon bei der Planung eine vereinfachte, gesamtheitliche Sichtweise ermöglicht wird.

2. Die «ideale Gemeindegrösse» lässt sich kaum abstrakt definieren. In verschiedenen Publikationen im In- und Ausland ist von einer idealen Gemeindegrösse zwischen 3'000 und 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Rede.<sup>1</sup> Im Kanton St.Gallen lässt sich keine konkrete Zahl nennen. Zu unterschiedlich ist die geografische, topografische, wirtschaftliche oder strukturelle Basis in den Gemeinden. Es darf allerdings davon ausgegangen werden, dass Gemeinden mittlerer Grösse grundsätzlich in der Lage sind, ihre Aufgaben selbständig zu finanzieren und eigenverantwortlich zu erbringen. Kleinere Gemeinden dürften im Kanton St.Gallen wie auch in anderen Kantonen zukünftig mehr Schwierigkeiten haben, ihre Behörden zu besetzen und genügend qualifiziertes Personal für die Verwaltung zu rekrutieren.

Im Vergleich mit anderen Kantonen<sup>2</sup> verfügt der Kanton St.Gallen bereits über eher grosse politische Gemeinden. So liegt er mit einer durchschnittlichen Zahl von 6'527 Einwohnerinnen und Einwohnern je Gemeinde schweizweit an sechster Stelle. Nur die Kantone Zürich

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa H.P. Fagagnini, Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung: Eine interdisziplinäre Studie zum inneren Aufbau des Kantons St.Gallen, Bern und Stuttgart 1974; H. und K.-H. Nassmacher, Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999; W. Hirsch, The Economics of State and Local Government, New York 1970.

<sup>2</sup> Statistik Amt für Gemeinden. Vergleichsjahr 2016.

und Genf sowie die nur über wenige Gemeinden verfügenden Kantone Basel-Stadt, Zug und Glarus liegen hier vor dem Kanton St.Gallen. Betrachtet man den Median, so liegen lediglich die Kantone Basel-Stadt, Glarus, Zug und Obwalden vor dem Kanton St.Gallen mit 4'734 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese statistischen Vergleiche sind aber zu relativieren, weil es grosse Unterschiede in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gibt, was die für die Aufgabenerfüllung angemessene Grösse massgeblich mitbestimmt.

3. Um die noch bestehenden, autonomen Schulgemeinden in die politischen Gemeinden zu inkorporieren, gibt es drei verschiedene Vorgehensvarianten:

a) Sofern eine Schulgemeinde ganz auf dem Gebiet einer einzigen politischen Gemeinde liegt, dieses aber nicht vollständig umfasst, kann die Schulgemeinde mit dem üblichen Verfahren nach Art. 52 ff. GvG inkorporiert werden. Nach der Inkorporation würden dann allerdings auch Bürgerinnen und Bürger über diese Schule(n) befinden, die zuvor zwar in derselben politischen Gemeinde gewohnt haben, jedoch nicht im Gemeindegebiet der damals noch autonomen Schulgemeinde. Die Inkorporation einer solchen Schulgemeinde führt demgegenüber jedoch nicht dazu, dass vorherige Schulbürgerinnen und -bürger ihr Mitbestimmungsrecht verlieren. Die Inkorporation ist somit relativ einfach durchzuführen und bedingt keinerlei Gesetzesanpassung.

b) Ist die autonome Schulgemeinde deckungsgleich mit der zugehörigen politischen Gemeinde, kommt dasselbe Verfahren nach Art. 52 ff. GvG zum Zug. Da zuvor schon Deckungsgleichheit in Bezug auf die räumliche bzw. personelle Ausdehnung bestand, gibt es in Bezug auf das Mitspracherecht weder Gewinner noch Verlierer. Auch diese Art von Inkorporation ist relativ einfach zu vollziehen und bedarf keiner Anpassung des bestehenden (Gesetzes-)Rechts.

c) In folgenden Fällen kann die Inkorporation nicht auf einfachem Weg gemäss Bst. a und b vollzogen werden:

- Die autonome Schulgemeinde umfasst Teile der zugehörigen politischen Gemeinde und weitere (Teil-)Gebiete anderer politischer Gemeinden.
- Die autonome Schulgemeinde umfasst das Gebiet der zugehörigen politischen Gemeinde und weitere (Teil-)Gebiete anderer politischer Gemeinden.
- Die autonome Schulgemeinde umfasst das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden vollständig.

In diesen Fällen ergeben sich zwei mögliche Verfahren:

Erfolgt die Inkorporation der Schulgemeinde in eine der zugehörigen politischen Gemeinden, wird das Gebiet der Schule auf jenes dieser politischen Gemeinde reduziert. Dadurch verlieren alle ausserhalb dieser politischen Gemeinde wohnhaften Personen, die zuvor der Schulgemeinde angehörten, ihr Stimm- und Wahlrecht in Bezug auf die Schule. Ein Besuch der Schule ist hingegen weiterhin mittels Regelung durch Beschulungsverträge möglich. Die Inkorporation, die ebenfalls nach Art. 52 ff. GvG durchgeführt wird, bedarf der Zustimmung aller betroffenen politischen Gemeinden, die zuvor ein Teilgebiet der autonomen Schulgemeinde umfassten. Speziell geregelt werden muss in einem solchen Fall, was mit Schulanlagen passiert, die ausserhalb der Einheitsgemeinde auf dem Gebiet der ehemaligen Schulgemeinde liegen.

Sollen die Mitbestimmungsrechte der bisherigen Schulbürgerschaft geschützt werden, bleibt lediglich die Möglichkeit einer Inkorporation einschliesslich gleichzeitiger Vereinigung der beteiligten politischen Gemeinden. In diesem Fall werden zwei verschiedene Verfahren angewendet. Zum einen die Vereinigung der politischen Gemeinden nach Art. 1 ff. GvG mit

Grundsatzabstimmung und Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss in allen beteiligten politischen Gemeinden. Zum anderen in einem ergänzenden Verfahren die Inkorporation der Schulgemeinde nach Art. 52 ff. in die vereinigte politische Gemeinde. Käme allerdings die Vereinigung der politischen Gemeinden nicht zustande, könnte auch die Inkorporation der Schulgemeinde nicht erfolgen.

Für beide Verfahrensvarianten gemäss Bst. c sind grundsätzlich keine Gesetzesanpassungen notwendig, solange die beteiligten Gemeinden dem Prozess und dem Ergebnis selber zustimmen.

4. Die Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) regelt in Art. 99 KV, dass das Gesetz vorsehen kann, dass Gemeinden vereinigt werden, wenn eine gebotene Vereinigung unterbleibt oder wenn andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert werden (Abs. 2 Bst. b). Allerdings wurde auf die Aufnahme einer solchen Bestimmung in das GvG verzichtet. Ein Zwang zur Vereinigung besteht somit nach jetziger Rechtslage nicht.

Weiter werden in Art. 88 Abs. 1 Bst. b KV die Schulgemeinden als Gemeindeart im Kanton St.Gallen bezeichnet. In Art. 92 KV wird den Schulgemeinden die durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich zugeordnet.

Aus Sicht der Regierung handelt es sich hierbei um eine eigentliche Bestandesgarantie für Schulgemeinden, solange sie nicht selber ihre eigene Inkorporation in eine Einheitsgemeinde an die Hand nehmen. Um das Modell der Einheitsgemeinde im Kanton als obligatorisch erklären zu können, müssten sowohl die Nennung der Schulgemeinden als Gemeindeart in der Verfassung (Art. 88 Abs. 1 Bst. b KV) als auch die Zuweisung der Aufgaben an die Schulgemeinden nach Art. 92 KV aufgehoben werden. Weiter wäre das Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) so zu ändern, dass Schulgemeinden nicht mehr als Gemeinden erwähnt sind. Zudem wäre für eine gewisse Zeit eine Übergangslösung in das GG aufzunehmen, die den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden die Möglichkeit lassen würde, in einer definierten Frist die Inkorporationen umzusetzen. Das GvG wäre um einen Pflichtartikel zu ergänzen, der es ermöglicht, politische Gemeinden nötigenfalls innerhalb des Gebiets der grösseren Schulgemeinde zu vereinigen, sofern sie dies nicht selber an die Hand nehmen. Schliesslich müssten auch das Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) und die Verordnung zum Volksschulgesetz (sGS 213.12) überprüft und entsprechend angepasst werden.

5. Die Regierung plant, die Stellungnahme der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) zum Projekt «Gemeindeprofile der Zukunft» abzuwarten. Diese Stellungnahme soll gemäss dem Vorstand der VSGP anlässlich eines Workshops Mitte August erarbeitet werden. Aufgrund der Ergebnisse aus dieser Stellungnahme kann anschliessend das weitere Vorgehen diskutiert werden. Vorgesehen ist, dass das Projekt «Gemeindeprofile der Zukunft» anschliessend unter Führung des Kantons unter Miteinbezug der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden, vertreten durch die VSGP sowie den Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), lanciert wird.