

Gemeindevereinigungsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
Einleitung	3
A. Gemeindevereinigungen	4
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Vorgabe der Kantonsverfassung.....	4
1.2. Gemeindevereinigungen im verfassungsrechtlichen Kontext	5
1.3. Grundsätzliche Überlegungen zu Gemeindevereinigungen	6
1.3.1. Gemeindegrösse	6
1.3.2. Auswirkungen von Gemeindevereinigungen	6
1.3.3. Vereinigungen von Schulgemeinden	7
1.4. Umsetzung des Verfassungsauftrags	8
2. Finanzielle Förderung.....	8
2.1. Anreizsystem.....	8
2.2. Instrumente	9
2.3. Beitragsarten	9
2.4. Insbesondere: Entschuldungsbeitrag.....	10
3. Vernehmlassungsverfahren.....	10
3.1. Allgemeine Bemerkungen.....	10
3.2. Beurteilung des Gesetzesentwurfes im Speziellen: Förderbestimmungen	11
3.3. Weitere wesentliche Kritikpunkte	12
3.4. Berücksichtigung der Anliegen aus der Vernehmlassung	12
4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	13
4.1. Vereinigungsverfahren.....	13
4.1.1. Vorbemerkungen zu den Artikeln 1 bis 16	13
4.1.2. Bemerkungen zu den Artikeln 1 bis 16	13
4.2. Finanzielle Förderung (Artikel 17 bis 25).....	16
B. Weitere Bestandesänderungen	18
1. Ausgangslage.....	18
1.1. Regelungsbedarf	18
1.2. Stellung von Kantonsrat und Stimmberechtigten bei Bestandesänderungen	19
1.2.1. Geltendes Recht	19
1.2.2. Künftiges Recht.....	19
2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	20
2.1. Abtrennung von Gemeindeteilen.....	20
2.1.1. Charakteristik	20
2.1.2. Gesetzliche Regelung	20
2.2. Aufhebung von Gemeinden	23
2.2.1. Charakteristik	23
2.2.2. Gesetzliche Regelung	23

C. Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden	25
1. Ausgangslage.....	25
1.1. Vorgabe der Kantonsverfassung.....	25
1.2. Umsetzung des Verfassungsauftrags	26
2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln (Gemeindeggesetz)	26
D. Schlussbestimmungen	26
E. Kostenfolgen	29
F. Rechtliches.....	30
G. Antrag	30
Entwurf (Gemeindevereinigungsgesetz).....	31

Zusammenfassung

Die am 1. Januar 2003 in Vollzug getretene Kantonsverfassung hat den Regelungsbereich über die Gemeinden im Vergleich zur vorher geltenden Verfassung erheblich ausgeweitet. Mit der Aufnahme von Grundsätzen über Stellung und Aufgaben der st.gallischen Gemeinden will der Verfassungsgeber zu einer Stärkung der Gemeinden beitragen. In verschiedenen Bestimmungen verlangt er, dass die Gesetzgebung diese Absicht umsetzt und weiterführt. Dazu gehört unter anderem der Erlass von Bestimmungen über die Förderung der Zusammenarbeit und der Vereinigung von Gemeinden sowie über das Verfahren bei Änderungen im Bestand der Gemeinden. Diese Vorgaben sollen mit dem vorliegenden Erlass umgesetzt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt in einem ersten Abschnitt die Vereinigungen von politischen Gemeinden und von Schulgemeinden, indem er das entsprechende Verfahrensrecht für die Vereinigung von politischen Gemeinden aufstellt und Bestimmungen über die Förderung der Vereinigung von politischen Gemeinden sowie Schulgemeinden enthält. Das Anreizsystem für Gemeindevereinigungen sieht vier Beitragsarten vor. Zunächst sollen Beiträge an den Aufwand ausgerichtet werden, der aus der Durchführung von Vereinigungsprojekten resultiert. Sodann sollen Beiträge zur Herabsetzung der Verschuldung von vereinigungswilligen Gemeinden festgelegt werden (Entschuldungsbeiträge). Sie sollen Gemeinden, die im Vergleich zu anderen am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden eine geringere Finanzstärke und schlechte Vermögenslage aufweisen, «fusionsfähig» machen. Schliesslich sollen Beitragsleistungen an den vereinigungsbedingten Mehraufwand möglich sein, der in der neuen Gemeinde, beispielsweise durch Anpassung von Infrastrukturen, entsteht. Ein weiteres Anreizinstrument, das jedoch nur bei einer Vereinigung von politischen Gemeinden ausgerichtet werden kann, bildet der Startbeitrag. Diesen hat die vereinigte Gemeinde insbesondere für Steuerfussreduktion oder für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden. Den grössten Anteil an den Beiträgen machen die Entschuldungsbeiträge aus. Fördermittel in Form von Projektbeiträgen können im Weiteren zur Bildung von Einheitsgemeinden ausgerichtet werden. Die Bildung von Einheitsgemeinden soll indirekt auch dadurch gefördert werden, dass bei der Vereinigung von politischen Gemeinden und der gleichzeitigen Bildung der Einheitsgemeinde bei der Bemessung der Entschuldungsbeiträge die Vermögenslage der Schulgemeinde mitberücksichtigt wird.

Im Weiteren enthält der Entwurf Bestimmungen über das Verfahren für die weiteren Bestandesänderungen von Gemeinden (Abschnitte B und C). Es regelt im Sinn der Kantonsverfassung drei Sachverhalte, nämlich die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde, die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Bildung einer neuen Gemeinde sowie die Aufhebung von Gemeinden, wenn sie keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllen.

Nach Massgabe der Kantonsverfassung soll im Gemeindegesetz eine Grundlage für Sanktionen im Fall des Unterbleibens einer gebotenen Zusammenarbeit geschaffen werden. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, so können, wie es die Kantonsverfassung vorsieht, Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge (Subventionen) herabgesetzt werden.

Schliesslich werden im Gemeindegesetz die Bestimmungen, die sich zu den Zweckverbänden und zu den bisherigen Gemeindeverbänden äussern, an das neue Verfassungsrecht angepasst, d.h. die Institution des neuen Gemeindeverbandes im Gemeindegesetz verankert.

Das vorliegende Gemeindevereinigungsgesetz untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum. Es löst unmittelbar keine Ausgaben zu Lasten des Staatshaushaltes aus, weshalb das Finanzreferendum nicht anwendbar ist. Hingegen werden die künftigen Beschlüsse des Kantonsrates über die finanzielle Förderung der Vereinigung von Gemeinden nach Massgabe der finanzrechtlichen Zuständigkeitsordnung in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates liegen oder dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen sein.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen hiermit die Vorlage eines Gemeindevereinigungsgesetzes.

Einleitung

Die am 1. Januar 2003 in Vollzug getretene Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) regelt in Abschnitt VIII den Bereich «Gemeinden». Die KV weist in diesem Bereich gegenüber der alten Kantonsverfassung (nGS 25-61; abgekürzt aKV) einen umfassenderen Regelungsinhalt auf. Verschiedene verfassungsrechtliche Bestimmungen erfordern eine Umsetzung auf gesetzlicher Ebene. Die organisationsrechtlichen Bestimmungen machen den Erlass eines Nachtrags zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) nötig; insbesondere bedarf die neue Institution des Gemeindeverbandes, der an die Stelle des Zweckverbandes und des bisherigen Gemeindeverbandes tritt, der Normierung im GG (vgl. Art. 97 KV).

Das Verfassungsrecht «will autonome und leistungsfähige Gemeinden mit einer bestimmten Grösse, gesunden Finanzen sowie genügend Mitteln für die Erfüllung kommunaler Aufgaben» (Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen, ABI 2000, 381; abgekürzt Botschaft nKV). Dieses Ziel schlägt sich u.a. in den Verfassungsbestimmungen über die Änderungen im Bestand der Gemeinden nieder (Botschaft nKV, 398). Die Verfassung weist den Gesetzgeber einerseits an, Verfahrensbestimmungen über die Zusammenarbeit, die Vereinigung von Gemeinden, die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde sowie die Aufhebung von Gemeinden, die keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllen, zu erlassen (Art. 96 Abs. 1 und Art. 98 KV). Andererseits hat das Gesetz dem verfassungsrechtlichen Auftrag nachzukommen, die Zusammenarbeit und die Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung zu fördern (Art. 96 Abs. 2 KV und Art. 99 Abs. 1 KV). Im Weiteren erlaubt die Kantonsverfassung, auf gesetzlicher Ebene eine Grundlage für Sanktionen und Zwang zu schaffen, wenn eine gebotene Zusammenarbeit zwischen Gemeinden oder eine gebotene Vereinigung unterbleibt (Art. 96 Abs. 3, Art. 97 Abs. 2 und Art. 99 Abs. 2 KV).

Gegenstand dieser Vorlage bilden Bestimmungen über die Förderung von Vereinigungen von politischen Gemeinden und Schulgemeinden sowie das Verfahrensrecht für sämtliche Bestandesänderungen von Gemeinden. Im Gemeindegesetz findet sich neu auch eine Bestimmung,

die im Sinn der Kantonsverfassung Sanktionsmöglichkeiten vorsieht, wenn die Gemeinden eine gebotene Zusammenarbeit unterlassen. Ebenso wird der durch die Kantonsverfassung neu eingeführte Gemeindeverband in den entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz verankert. Dieser neue Gemeindeverband ersetzt den bisherigen Gemeindeverband und den Zweckverband.

In einem ersten Abschnitt (Abschnitt A) regelt das Gesetz das Verfahren der Vereinigung von Gemeinden sowie die finanzielle Förderung von Gemeindevereinigungen. Die Verfahrens- und Zuständigkeitsbestimmungen der bisherigen Einzelfallgesetzgebungen, namentlich des Gesetzes über die Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau vom 29. Juni 2004 (sGS 151.31; abgekürzt VgG Nesslau-Krummenau), werden materiell zu einem grossen Teil übernommen. In seinem zweiten und dritten Abschnitt folgt das Gesetz dem Regelungsinhalt von Art. 98 Abs. 1 KV. Es enthält im zweiten Abschnitt (Abschnitt B) Verfahrensbestimmungen für die Abtrennung von Gemeindeteilen, unterteilt einerseits in die Bestimmungen bei Vereinigung des Gemeindeteils mit einer ihn aufnehmenden Gemeinde und andererseits in die Bestimmungen, denen der Sachverhalt einer neu entstehenden Gemeinde zugrunde liegt. Der dritte Abschnitt (Abschnitt C) ist der Aufhebung von Gemeinden gewidmet, wobei die Aufhebung von Gesetzes wegen, die Aufhebung auf eigenen Beschluss und die Aufhebung durch Inkorporation zu regeln sind. In den letztgenannten Teil werden mit Blick auf eine kohärente Regelung die bisher im Gemeindegesetz enthaltenen Inkorporationsvorschriften in das vorliegende Gesetz überführt. Im Abschnitt C findet sich unter dem Titel «Aufhebung durch Inkorporation» eine Bestimmung, welche sich auf die mögliche Ausrichtung von Fördermitteln im Fall der Bildung einer Einheitsgemeinde bezieht.

In die Schlussbestimmungen (Abschnitt D) wird die Anpassung des Gemeindegesetzes aufgenommen, wobei die Nennung der politischen Gemeinden in einem entsprechenden Artikel erfolgt, was die Aufhebung des Anhangs, in welchem noch die Bezirke sowie die Ortsgemeinden aufgelistet sind, ermöglicht. Es findet sich im Weiteren eine Bestimmung, welche die gesetzliche Grundlage für Sanktionen bildet, wenn Gemeinden eine gebotene Zusammenarbeit unterlassen. Schliesslich werden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes, welche sich auf den bisherigen Gemeindeverband und den Zweckverband beziehen, ans neue Verfassungsrecht angepasst, d.h. der neue Gemeindeverband ins Gesetzesrecht überführt.

A. Gemeindevereinigungen

1. Ausgangslage

1.1. Vorgabe der Kantonsverfassung

Art. 99 Abs. 1 KV auferlegt dem Gesetzgeber folgende Verpflichtung:

«Das Gesetz fördert die Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung.»

Die Vereinigung von Gemeinden bildet eine der Varianten, wie der Bestand von Gemeinden geändert werden kann. Zu diesem Regelungsbereich, der in Art. 98 KV umgesetzt ist, hielt die Verfassungskommission des Kantonsrates Folgendes fest (Botschaft nKV, 398):

«Trotz Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Zusammenarbeit kann es geschehen, dass Kleinstgemeinden nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen, oder dass Gemeinden existieren, die nur wenige oder gar keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen. In solchen Fällen liegt es im Interesse der betroffenen Gemeinden und im Gesamtinteresse des Kantons, wenn mittels Vereinigung, Abtrennung oder Aufhebung Gemeinden entstehen, die erstens genügend gross sind und damit über genügend Ressourcen verfügen sowie zweitens möglichst viele Aufgaben auf sich vereinigen, damit bei deren Erfüllung Synergieeffekte genutzt werden können.»

Es sind mithin zwei Aspekte, die für den Verfassungsgeber im Vordergrund gestanden sind, den Gesetzgeber anzuweisen, Gemeindevereinigungen zu fördern. Einerseits geht es um die Gemeindegrösse, andererseits um einen optimierten Ressourceneinsatz und um das Ausschöpfen von aus Bestandesänderungen resultierendem Synergiepotenzial, so dass ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz und eine wirksame Aufgabenerfüllung gewährleistet werden.

1.2. Gemeindevereinigungen im verfassungsrechtlichen Kontext

Die Bestimmung von Art. 99 Abs. 1 KV ist im Kontext mit anderen Normen der Kantonsverfassung, die auf die Stellung und die Funktionen der Gemeinden bezogen sind, zu sehen.

Nach Art. 26 Abs. 1 KV teilt das Gesetz Staatsaufgaben dem Kanton zur Erfüllung zu, «wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen». Mit dieser Bestimmung kommt der Grundsatz der Subsidiarität der Aufgabenzuteilung zum Ausdruck. Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll erreicht werden, dass Staatsaufgaben auf der tiefstmöglichen Ebene wahrgenommen werden, indem aufgrund ihrer regionalen Nähe die Gemeinden oft besser in der Lage sind, Staatsaufgaben zu erfüllen und damit ein bürgernahes Handeln sicherzustellen (vgl. Botschaft nKV, 255). Soll die Subsidiarität in der Aufgabenzuteilung und -erfüllung realisiert und beibehalten werden können, bedingt dies leistungsfähige Gemeinden.

Art. 26 Abs. 2 KV legt fest, dass die Gemeinden, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen, über die Art der Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sind. Diese Bestimmung umschreibt den Grundsatz der Äquivalenz. Dieser besagt, dass Kongruenz oder Deckungsgleichheit von Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung, Entscheidungsfreiheit über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung sowie Verantwortung für die Finanzierung besteht. Je leistungsfähiger eine Gemeinde ist, umso eher kann diesem Grundsatz Rechnung getragen werden. Dies wiederum führt zu eigenverantwortlichem Handeln der Gemeinden und fördert deren Eigenständigkeit.

Mit Art. 89 KV ist die Gemeindeautonomie verfassungsrechtlich verankert worden. Als Grundsatz gilt, dass die Gemeinde autonom ist, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Art. 89 Abs. 1 KV). Eine Einschränkung der Autonomie sowohl in der Aufgabenzuteilung wie in der Aufgabenerfüllung ist umso weniger geboten, je eher die Gemeinden in der Lage sind, dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend Aufgaben zu erfüllen und je grösser der Anteil der insgesamt von ihnen zu erfüllenden Aufgaben ist, die sie nach Art. 90 KV im öffentlichen Interesse selbst wählen. Die Gemeindeautonomie ist indessen nicht auf die Aufgabenerfüllung beschränkt; sie umfasst nach Art. 94 Abs. 1 KV auch die Organisation (Organisationsautonomie) und das Finanzgebaren (Finanzhaushaltsautonomie). Nach dieser Bestimmung ist der Gesetzgeber gehalten, sich darauf zu beschränken, «die Grundzüge von Organisation und Finanzhaushalt der Gemeinde» zu regeln. Eigenständige und eigenverantwortliche Gemeinden tragen wesentlich zur Umsetzung dieser auf die Organisations- und Finanzhoheit der Gemeinden ausgerichteten verfassungsrechtlichen Vorgabe, die eine qualifizierte Garantie der Gemeindeautonomie darstellt (Botschaft nKV, 389), bei.

Art. 85 KV verpflichtet den Gesetzgeber, einen Finanzausgleich vorzusehen, der zum Ziel hat, den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern und übermässige Belastungen der Gemeinden auszugleichen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers sind die Ziele des Finanzausgleichs längerfristig mittels interkommunaler Zusammenarbeit und Änderungen im Bestand der Gemeinden in Form von Vereinigungen anzustreben, während die eigentlichen Instrumente des kantonalen Finanzausgleichs, d.h. Ausgleichszahlungen und Beiträge, auf kurzfristige Sicht eingesetzt werden sollen (Botschaft nKV, 375).

1.3. Grundsätzliche Überlegungen zu Gemeindevereinigungen

1.3.1. Gemeindegrösse

Der aus den vorstehend erwähnten Zielen abgeleitete verfassungsrechtliche Auftrag, Gemeindevereinigungen zu fördern, entspricht dem in manchen Kantonen zu beobachtenden Trend zu Gemeindegemeinschaften. Im Unterschied zu anderen Kantonen hat der Kanton St.Gallen mit 89 politischen Gemeinden (ab 1. Januar 2007 sind es 88 politische Gemeinden) vergleichsweise wenige Gemeinden, die zudem eine relativ hohe durchschnittliche Bevölkerungszahl von 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern aufweisen. Es gibt nur gerade sechs politische Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand: 31. Dezember 2004).

Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gebietskörperschaft kann weder das prioritäre noch gar das alleinige Kriterium für Gemeindevereinigungen sein, obschon vorab in der ökonomischen Literatur verschiedentlich die These vertreten wird, dass es eine optimale Gemeindegrösse gibt, wobei die Autoren zu sehr unterschiedlichen Zahlenwerten gelangen (vgl. dazu: Reto Steiner, *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz – Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*, Bern 2002, 119 ff.; nachfolgend abgekürzt: Steiner, *Gemeindegemeinschaften*). In Bezug auf den Kanton St.Gallen hält eine Studie aus dem Jahr 1974 fest, dass eine Gemeinde ab etwa 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern kostenoptimal geführt werden könne (Hans Peter Fagagnini, *Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung – Eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St.Gallen*, Diss. St.Gallen, Bern 1974, 184), während eine auf Deutschland zugeschnittene Untersuchung zum Schluss gelangt, dass eine Einwohnerzahl zwischen 5'000 und 50'000 als optimal anzusehen sei (Hiltrud Nassmacher und Karl-Heinz Nassmacher, *Kommunalpolitik in Deutschland*, Opladen 1999, 31; zit. in: Steiner, *Gemeindegemeinschaften*, 120).

Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, wie sie in einem Gutachten für den Kanton Schaffhausen enthalten ist (Ueli Friedrich / Daniel Arn / Jürg Wichtermann, *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen – Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen*, Bern 1998, 104; zit. in: Steiner, *Gemeindegemeinschaften*, 120):

«Die Bestimmung einer allgemein gültigen <optimalen Gemeindegrösse> ist nicht möglich, weil die Frage der Gewichtung verschiedener wirtschaftlicher, politologischer oder soziologischer und rechtlicher Gesichtspunkte nicht nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden, sondern nur durch bewusste politische und in gewissem Sinn <willkürliche> Entscheidung vorgenommen werden kann.»

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass von einer gesetzlich fixierten Mindestgrösse der Gemeinden abzusehen ist. Dies bedeutet, dass auch keine verbindliche gesetzliche Vorgabe über eine bestimmte Zahl von Gemeinden festgelegt werden soll.

1.3.2. Auswirkungen von Gemeindevereinigungen

Auch die Frage, ob Gemeindevereinigungen letztlich zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz und zu einer wirksameren Aufgabenerfüllung führen (vgl. zu diesen Begriffen die Bemerkungen zu Art. 17 des Gesetzesentwurfs, Abschnitt A Ziffer 4.2.), muss – wie Steiner aufgrund seiner empirischen Untersuchungen über Gemeindegemeinschaften feststellt – «differenziert beurteilt werden», indem «je nach zugrunde liegender Werthaltung ... unterschiedliche Schlussfolgerungen» gezogen würden (Steiner, *Gemeindegemeinschaften*, 484). Seine zusammenfassenden Feststellungen über durchgeführte Gemeindevereinigungen lauten wie folgt (484 ff.):

«Kriterium <Verbesserung der finanziellen Situation>: Die finanziellen Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften waren von Fall zu Fall unterschiedlich. In rund der Hälfte der Gemeinden stieg die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren an, in der anderen Hälfte konnten

Schulden getilgt werden. Die Investitionen wurden in der Regel getätigt, um den Ausbaustandard der Infrastruktur in der neuen Gemeinde zu vereinheitlichen. Einige beteiligte Gemeinden mussten ihre Steuern erhöhen, um die verbesserte Dienstleistungsqualität zu finanzieren.

Kriterium «Verbesserung des Dienstleistungsangebots»: Gemeindezusammenschlüsse führten in der Regel zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität. Das Leistungsniveau der zuvor grösseren Gemeinde bildete den Massstab.

Kriterium «Politische Integration»: Die Teilnahme an Gemeindeversammlungen nahm nach Gemeindezusammenschlüssen leicht ab. Die jeweiligen Ortsteile blieben in den Exekutiven während den ersten acht Jahren nach dem Zusammenschluss angemessen vertreten.

Kriterium «Gemeindeautonomie»: Durch die Zusammenschlüsse haben die ehemaligen Gemeinden ihre Autonomie zugunsten der neuen Gemeinde aufgegeben. Es fällt auf, dass die neuen Gemeinden über ein starkes Selbstvertrauen verfügen und den Zusammenschluss im Nachhinein positiv bewerten. Betont werden vor allem die höhere Professionalität und dadurch auch der tendenziell höhere Handlungsspielraum. Dies könnte als Zeichen dafür gewertet werden, dass die Autonomie zwar kurzfristig abnahm, mittelfristig aber anwuchs.

Kriterium «Anpassungsfähigkeit»: In den zusammengeschlossenen Gemeinden sind die Strukturen verschiedentlich angepasst worden (z.B. neues Personal eingestellt, Abläufe optimiert). Zu vermuten ist, dass die Anpassungsfähigkeit durch den Gemeindezusammenschluss gewahrt blieb oder sogar erhöht werden konnte. ...

Kriterium «Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes»: Durch die Gemeindezusammenschlüsse wurden nicht mehr benötigte Exekutiven und Kommissionen aufgelöst. Zudem sind eine Vielzahl Funktionäre durch wenige, fest angestellte Personen ersetzt worden. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Führbarkeit der zusammengeschlossenen Gemeinden erhöht werden konnte. Wenn sich kleinere Gemeinden mit einer grösseren zusammenschlossen, sind die milizmässigen Strukturen der kleineren Gemeinden durch jene der bereits zuvor professionell organisierten grösseren Gemeinde ersetzt worden. So ergab sich in der Regel eine bessere Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Kriterium «Motivation der Mitarbeitenden»: Die Mehrzahl der Gemeinden erhöhte den Personalbestand nach dem Zusammenschluss, bei einigen wenigen blieb der Personalbestand konstant. In der Regel wurde eine Vielzahl Funktionäre freigestellt (was jeweils zu einigen Unstimmigkeiten führte), fest angestelltes Personal wurde aber nie abgebaut. Der Aufgabeninhalt blieb nach dem Zusammenschluss mehrheitlich gleich, einige Angestellte waren jetzt einfach für ein grösseres Gebiet zuständig.»

Trotz dieser relativierenden Beurteilung der Auswirkungen von Gemeindevereinigungen kommt Steiner zum Schluss, dass sich Gemeindevereinigungen durchaus positiv auswirkten, dass in dessen die Annahmen über die Auswirkungen realistisch sein müssten. Er hält fest, dass Gemeindezusammenschlüsse – wie die Fallstudien gezeigt hätten – zu einer Entlastung des Staatshaushalts führen sowie das Dienstleistungsangebot in den Gemeinden verbessern und die Kosten der Leistungserstellung senken können; in der Regel würden jedoch selten alle Ziele gleichzeitig erreicht (Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 492).

1.3.3. Vereinigungen von Schulgemeinden

Bezüglich der Vereinigung von Schulgemeinden ist anzufügen, dass diese im Kontext mit der Förderung der Vereinigung von politischen Gemeinden und dem Ziel der Bildung von Einheitsgemeinden zu werten ist. Primär sollen laut dieser Gesetzesvorlage Vereinigungen von politischen Gemeinden finanziell gefördert werden. Die Bildung von Einheitsgemeinden kann mittels Projektbeiträgen unterstützt werden. Einheitsgemeinden sollen gegenüber einer allfälligen Vereinigung von Schulgemeinden vorrangige Förderung erfahren, da Einheitsgemeinden dem primären Ziel der Förderung der Vereinigungen von politischen Gemeinden dienen, während eine Vereinigung von Schulgemeinden eine spätere Bildung einer Einheitsgemeinden erschweren kann (vgl. dazu auch die Ausführungen unter den Bemerkungen zu Art. 25 der Gesetzesvorlage).

1.4. Umsetzung des Verfassungsauftrags

Der in Art. 99 Abs. 1 KV verankerte Auftrag zur Förderung von Gemeindevereinigungen basiert auf den in vorstehender Ziffer 1.2. erwähnten begleitenden staatspolitischen Grundsätzen und entspricht dem Willen des Verfassungsgebers nach eigenständigen und leistungsfähigen Gemeinden, die weniger als bisher auf den Zuschuss von kantonalen Mitteln angewiesen sind, was langfristig zu einer Verminderung von Finanzausgleichsleistungen sowie zum Abbau von Staatsbeiträgen und damit zu einer Entlastung des Staatshaushalts führt.

Das von der Verfassung vorgesehene Konzept der Förderung von Gemeindevereinigungen baut auf drei Stufen auf (Botschaft nKV, 400 f.): Die erste Stufe bildet die freiwillige Vereinigung; für die zweite Stufe sind finanzielle Anreize zur Vereinigung kennzeichnend, während die dritte Stufe den Zwang zur Vereinigung vorsieht, wenn eine gebotene Vereinigung unterbleibt oder andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezieht sich auf die zweite Stufe. Der Gesetzgeber ist – wie aus dem Wortlaut von Art. 99 Abs. 1 KV hervorgeht – verpflichtet, Bestimmungen über die Förderung von Gemeindevereinigungen zu erlassen. Demgegenüber ist er mit Blick auf die Kann-Formulierung von Art. 99 Abs. 2 Ingress KV nicht gehalten, Vorschriften über Zwangsmassnahmen, die in Form einer Nichtanrechnung von Mehraufwendungen im Finanzausgleich oder in der Herabsetzung von Staatsbeiträgen (Art. 99 Abs. 2 Bst. a KV) oder im Vereinigungszwang (Art. 99 Abs. 2 Bst. b KV) bestehen, zu erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht nicht nur aus diesem formellen Grund von Zwangsbestimmungen ab. Ausschlaggebend ist mit Blick auf ein gesetzgeberisch verhältnismässiges Handeln auch die Absicht, dass vorerst mit der Umsetzung der zweiten Stufe Erfahrungen gesammelt werden sollen. Unter dem Aspekt der Gemeindeautonomie sollen die Gemeinden zunächst eigenverantwortlich entscheiden können, ob sie angesichts der bestehenden finanziellen Anreize vereinigungswillig sind. Von Seiten des Kantons sollen keine für die Gemeindestrukturen verbindliche Vorgaben gemacht werden, was bei Einführung eines Zwangsinstrumentariums notwendig wäre. Hingegen ist im Zusammenhang mit der Reform des Finanzausgleichs zu prüfen, ob und inwieweit die Zwangsmittel nach Art. 99 Abs. 2 Bst. a KV umzusetzen sind.

2. Finanzielle Förderung

2.1. Anreizsystem

Die finanzielle Förderung von Gemeindevereinigungen kann entweder aus finanzpolitischer oder aus staatspolitischer Sicht Sinn machen. Finanzpolitisch von Bedeutung ist ein konkreter Zusammenschluss, wenn er eine positive Wirkung auf den Haushalt von Staat und Gemeinden zeitigt. Selbst wenn dieser monetäre Effekt einer Gemeindevereinigung gering ausfällt, indem er sich vorwiegend auf einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz im Rahmen einer gemeinsamen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und bei repetitiven Verwaltungsaufgaben beschränkt, darf dennoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass mit der Grösse der Gemeinde die Chance steigt, Dienstleistungen in höherer Qualität zu erbringen. Hinzu kommt, dass dem Kanton mit einer geringeren Zahl von Gemeinden weniger Ansprechpartner gegenüberstehen. Ferner vermag der Zusammenschluss von finanzschwachen Gemeinden auch für diese zu einer Stärkung ihrer Autonomie beizutragen. Aus diesen vorab staatspolitischen Gründen ist es deshalb geboten, ein Anreizsystem vorzusehen, das Gemeindevereinigungen fördert, an denen ausschliesslich oder zum überwiegenden Teil finanzschwache Gemeinden beteiligt sind. Auch sind Gemeindezusammenschlüsse unter staatspolitischen Gesichtspunkten förderungswürdig, wenn dadurch die Entwicklung einer Region unterstützt werden kann. Im Anreizsystem soll kein Rechtsanspruch auf Beiträge vorgesehen werden; es ist dem Ermessen des Kantonsrates überlassen, einzelfallgerecht zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Beiträge an ein Vereinigungsvorhaben oder eine Vereinigung ausgerichtet werden sollen. Damit soll auch ermöglicht werden, von Beiträgen abzusehen, wenn es den beteiligten Gemeinden zuzumuten ist, aus eigenen Mitteln die Vereinigung zu finanzieren.

2.2. Instrumente

Das Anreizsystem umfasst nach Massgabe der Empfängergemeinden zwei sich ergänzende Stufen. In der Stufe 1 finden sich die auf die an der Vereinigung beteiligten Gemeinden bezogenen Instrumente. Sie finden vor der Vereinigung Anwendung. Die Stufe 2 ist auf den Zustand nach erfolgter Vereinigung ausgerichtet. Mit ihr wird das Anreizsystem mit Blick auf die vereinigte Gemeinde fortgesetzt.

Übersicht 1: Instrumente des Anreizsystems

Empfängergemeinden	Projektbeiträge	Entschuldungsbeiträge	Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand	Startbeitrag
	Anreizsystem: Stufe 1		Anreizsystem: Stufe 2	
Beteiligte Gemeinden	X	X		
Vereinigte Gemeinde			X	X

Damit finanzstärkere Gemeinden einer Vereinigung mit finanzschwächeren Gemeinden positiv gegenüberstehen, ist es unabdingbar, in der ersten Stufe des Anreizsystems die finanzielle Ausgangslage der finanzschwächeren Gemeinden zu verbessern. Diese in der ersten Stufe erzielte Verbesserung muss in einer zweiten Stufe, die auf die vereinigte Gemeinde ausgerichtet ist, eine Fortsetzung finden, um dadurch die finanzielle Ausgangslage auch für die neue Gemeinde auf Dauer günstig zu gestalten. Hierfür drängt sich in der Hauptsache das Instrument des Startbeitrages auf.

2.3. Beitragsarten

Die finanzielle Förderung von Vereinigungen umfasst vier Beitragsarten, die auf die unterschiedlichen mit dem Zusammenschluss verknüpften Sachverhalte bezogen sind.

- **Projektbeiträge:** Die Vorbereitung und die Durchführung einer Vereinigung stellt für die beteiligten Gemeinden ein ressourcenintensives Projekt dar (vgl. z.B. Ursin Fetz und Daniel Bühler, Leitfaden für Gemeindefusionen, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur, Chur 2005; nachfolgend abgekürzt: Fetz/Bühler, Leitfaden). Vielfach werden die Gemeinden nicht darum herumkommen, externes Expertenwissen nutzbar zu machen. Es entstehen indessen auch verwaltungsinterne Aufwendungen, sei es durch den Einsatz einer Projektorganisation, sei es durch eine projektbedingte Zunahme des Personal- und Sachaufwandes. Es ist angezeigt, den sich am Projekt beteiligenden Gemeinden einen Projektbeitrag auszurichten.
- **Entschuldungsbeiträge:** Zentrales Element des vorgesehenen Anreizsystems bilden die Entschuldungsbeiträge. Diese sind darauf ausgerichtet, die an der Vereinigung beteiligten finanzschwächeren Gemeinden im Verhältnis zur finanzstärksten – oder am wenigsten finanzschwachen – beteiligten Gemeinde «fusionsfähig» zu machen, indem sie Mittel erhalten, die sie zweckgebunden für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen verwenden müssen. Mitberücksichtigt wird auch die Vermögenslage der beteiligten Gemeinden. Damit soll im Sinn der verfassungsrechtlichen Ziele für den Finanzausgleich nach Art. 85 KV der finanzielle Unterschied zwischen den an der Vereinigung beteiligten Gemeinden verringert und eine übermässige Belastung der künftigen, vereinigten Gemeinde verhindert werden. Es soll dem Risiko begegnet werden, dass eine reichere Gemeinde durch Beteiligung an der Vereinigung erhebliche finanzielle Lasten übernehmen muss.

- Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand: Die Vereinigung kann – wie in vorstehender Ziffer 1.3.2. erwähnt – dazu führen, dass die vereinigte Gemeinde sich zu Investitionen veranlasst sieht, um den Ausbaustandard der Infrastruktur in der neuen Gemeinde zu vereinheitlichen oder um die bestehende Infrastruktur auf ihre Notwendigkeit und auf mögliches Optimierungspotenzial hin zu prüfen. Sodann sind vereinigungsbedingte Arbeitsplatzverluste in den bisherigen Gemeindeverwaltungen denkbar, die soziale Massnahmen für das betroffene Personal und Behördenmitglieder erforderlich machen. Solcher und ähnlicher Mehraufwand, der vereinigungsbedingt entstanden ist, ist im Anreizsystem ebenfalls zu berücksichtigen.
- Startbeiträge: Als Ergänzung zum Entschuldungsbeitrag soll der vereinigten Gemeinde einmalig ein Beitrag ausgerichtet werden können, den sie insbesondere zur Herbeiführung eines attraktiven Steuerfusses verwenden kann.

2.4. Insbesondere: Entschuldungsbeitrag

Im Rahmen des Anreizsystems ist der Entschuldungsbeitrag von zentraler Bedeutung. Die Bemessung hat auf der Basis von Grössen zu erfolgen, die der Beeinflussung durch die Gemeinde weitgehend entzogen sind. Auf diese Weise kann eine Gleichbehandlung der beitragsberechtigten Gemeinden gewährleistet werden. Im Mittelpunkt der Beitragsbemessung stehen deshalb die kommunale Steuerkraft und die Vermögenslage der beteiligten Gemeinden. Je höher die Steuerkraft ist, umso eher ist eine Gemeinde in der Lage, ihre Verschuldung aus eigener Kraft abzubauen. Die neu entstehende, vereinigte Gemeinde profitiert von einer Minderbelastung, die resultiert, weil Entschuldungsbeiträge vor der Vereinigung ausgerichtet werden können.

Bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages soll auch die Vermögenslage der Gemeinde berücksichtigt werden. Dabei sollen im Rahmen einer Gesamtschau u.a. der Zustand der Immobilien und der allfällige Nachholbedarf bezüglich Investitionen sowie auch eine allfällige kurzfristige Realisierbarkeit des Finanzvermögens und die stillen Reserven in die Betrachtung einbezogen werden.

Von Bedeutung ist, dass nicht die Verschuldung als solche, die eine an der Vereinigung beteiligte Gemeinde aufweist, Bemessungskriterium für den Entschuldungsbeitrag ist, weil diese – im Gegensatz zur Steuerkraft – von der Gemeinde im Rahmen ihrer Finanz- und Aufgabenpolitik beeinflusst werden kann. Der Entschuldungsbeitrag, der zweckbestimmt für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden ist, soll dahingehend wirken, dass die Gemeinde nachhaltig tiefere Abschreibungs- und Zinslasten zu tragen hat.

Wird bei einer Vereinigung von politischen Gemeinden gleichzeitig eine Einheitsgemeinde gebildet, ist bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages die Vermögenslage der Schulgemeinde mitzubehrsichtigen. Damit wird die Förderung der Bildung von Einheitsgemeinden unterstützt.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Am 22. November 2005 ermächtigte die Regierung das Departement des Innern, den Entwurf des Gesetzes über Gemeindevereinigungen und weitere Bestandesänderungen bis am 31. Januar 2006 der Vernehmlassung zu unterstellen. Zur Stellungnahme wurden eingeladen:

- die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien;
- die Stadt- und Gemeinderäte der politischen Gemeinden;
- die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP);
- der Verband St.Gallischer Volksschulträger (SGV);

- der Verband St.Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre (VGGV);
- der Verband St.Gallischer Ortsgemeinden (VSGOG);
- die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell;
- der Kantonal-St.Gallische Gewerbeverband;
- der Kantonale Gewerkschaftsbund;
- die Staatskanzlei und die Departemente.

In der Vernehmlassung wurde im Allgemeinen die Stossrichtung des Gesetzesentwurfes für richtig erachtet. Zustimmung fanden die Idee der finanziellen Förderung von Gemeindevereinigungen als solche sowie ihre Ausgestaltung auf der Grundlage der Freiwilligkeit der Gemeinden und der Verzicht auf einen gesetzlich vorgesehenen Zwang zu Gemeindevereinigungen. Auf fast einhellige Zustimmung stiessen die Verfahrensbestimmungen über die weiteren Bestandesänderungen.

Kritische Anmerkungen gab es hinsichtlich der Ausgestaltung der Bestimmungen über die finanzielle Förderung. Einzelne Vernehmlassungsadressaten bezeichneten die Vorlage gar als inakzeptabel, wollten keine «verbindliche Vernehmlassung abgeben» oder forderten die Einstellung der Gesetzgebung in diesem Bereich. Die Kritik bezog sich auf die Beschränkung der finanziellen Förderung auf die politischen Gemeinden. Verlangt wurde die Ausdehnung des Systems auf die Schulgemeinden. Nach Ansicht einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten sollte die Bildung von Schulverbänden und/oder Einheitsgemeinden ebenfalls finanziell gefördert werden. Zahlreiche Stellungnahmen forderten die Ausdehnung des Fördersystems auf alle Spezialgemeinden und auf die Korporationen. Im Weiteren wurde fast einhellig kritisiert, dass kein Rechtsanspruch der Gemeinden auf die Beiträge verankert wurde. Die «Kann-Formulierungen» fanden keine Zustimmung in der Vernehmlassung. Die Höhe und Berechnungsgrundlage sowie die Nachvollziehbarkeit der Berechnung der Beiträge, insbesondere der Entschuldungsbeiträge, stiessen ebenfalls auf Kritik. Die Beiträge wurden durchwegs als zu niedrig beurteilt, so dass ihnen eine Anreizwirkung abgesprochen wurde. Die fehlende Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht wurde schliesslich ebenso mehrfach bemängelt.

3.2. Beurteilung des Gesetzesentwurfes im Speziellen: Förderbestimmungen

Verlangt wurde bei allen Beitragsarten die Verankerung eines Rechtsanspruches auf die finanziellen Beiträge. Die meisten Vernehmlassungsantworten nahmen Bezug auf die Berechnung der Entschuldungsbeiträge.

Die Kritik und Anregungen zeigten sich bei den einzelnen Beitragsarten wie folgt:

a) Projektbeiträge

Kritik fand sich hier insofern, als befürchtet wurde, dass externes Expertenwissen entschädigt wird, während die Arbeit der Behörden nicht finanziell abgegolten wird.

b) Entschuldungsbeiträge

Die Berechnungsgrundlage sollte nach einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten überdacht und verbessert werden. Es wurde vielfach angeregt, nicht die Steuerkraft in den Mittelpunkt zu stellen. Vorgeschlagen wurde, stattdessen auf die Verschuldung abzustellen. Vereinigungen von finanzschwachen Gemeinden oder von Gemeinden, die ungefähr gleich finanzstark sind, sollten wesentlich stärker gefördert werden. Es fanden sich bei den Vernehmlassungsantworten verschiedene Vorschläge einer anderen Berechnungsweise. So wurde u.a. etwa gefordert, bei der Berechnung des Entschuldungsbeitrages auf die Verschuldung der Gemeinden abzustellen oder die Differenz der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde zur durchschnittlichen Steuerkraft im Kanton herbeizuziehen oder andere.

c) *Beiträge an Abgangsentschädigungen*

Dieser Beitrag wurde als weniger wichtig oder sogar als unnötig bezeichnet oder dessen Ausrichtung erst ab einem bestimmten Alter vorgeschlagen.

d) *Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand*

Diese Beiträge bildeten Anlass zu verschiedentlicher Kritik. So wurde angeregt, die Beiträge auf die Kategorie «soziale Massnahmen für das Personal» zu beschränken und in jedem Fall auf 50 Prozent zu begrenzen. Im Weiteren wurde vorgeschlagen, auch den Aufwand für Mehrkosten des öffentlichen Verkehrs anzurechnen. Mehrere Vernehmlassungsadressaten forderten die genauere Definition des anrechenbaren Aufwandes.

e) *Startbeiträge*

Hierzu fanden sich kontroverse Äusserungen. Während die einen die Startbeiträge als solche grundsätzlich ablehnten, erachteten andere diese Startbeiträge zwar als wichtig, jedoch als viel zu gering in der Höhe und sprachen ihnen daher in der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Form jede Anreizwirkung auf eine Vereinigung ab.

3.3. Weitere wesentliche Kritikpunkte

Bezug zum Finanzausgleichsgesetz

Kritisiert wurde, dass das neue Finanzausgleichsgesetz und der vorliegende Entwurf nicht aufeinander abgestimmt seien.

Zusammenarbeit von Gemeinden

In einigen Vernehmlassungen wurde verlangt, dass der Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden mehr Gewicht beizumessen sei. Ungeklärt sei die Frage, was passiere, wenn eine Gemeinde die gebotene Zusammenarbeit suche, während die andere Gemeinde diese nicht unterstütze. Gefordert wurde, dass der nach Verfassungsrecht neue Gemeindeverband Eingang in den Entwurf finden sollte, d.h. die Zweckverbände sollten gemäss dieser Auffassung gar nicht mehr erwähnt werden. Beiträge sollten auch für die Folgekosten einer Zusammenarbeit ausgerichtet werden.

Finanzielle Beiträge

Einzelne Vernehmlassungen wünschten, dass der Zeitpunkt der Beitragszusicherung bekannt wäre.

3.4. Berücksichtigung der Anliegen aus der Vernehmlassung

Der vorliegende Entwurf behält die Förderbeiträge als solche und auch das System der Ausrichtung bei, wonach den Gemeinden kein Rechtsanspruch auf die Förderbeiträge gewährt werden soll. Auf die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Berechnungsgrundlage und Bemessung der Entschuldungsbeiträge wird im vorliegenden Entwurf verzichtet. Als Berechnungsgrundlage der Entschuldungsbeiträge wird neu nebst der Steuerkraft die Vermögenslage der Gemeinden herangezogen. Weitere Faktoren können je nach Vereinigungsprojekt bei der Berechnung der Entschuldungsbeiträge eine Rolle spielen. Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist gegenüber der Vernehmlassungsvorlage die Bemessung der Entschuldungsbeiträge offener formuliert und lässt somit dem Kantonsrat mehr Spielraum bei der Berechnung. Bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages soll im Falle einer gleichzeitigen Bildung einer Einheitsgemeinde die Vermögenslage der Schulgemeinde mitberücksichtigt werden. Der Beitrag an Abgangsentschädigungen wird nicht mehr als separates Instrument geregelt, sondern kann Teil des vereinigungsbedingten Mehraufwandes sein. Letzterer soll höchstens 50 Prozent des unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwandes betragen. Die Höhe des Startbei-

trages soll fallweise bestimmt werden und nicht – wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen war – von bisher ausgerichteten Finanzausgleichsbeiträgen abhängig gemacht werden.

Hinsichtlich der Förderung der Vereinigung der Schulgemeinden ist anzumerken, dass oberstes Ziel die Bildung der Einheitsgemeinde sein soll. Die Förderung der Vereinigung von Schulgemeinden darf die Bildung von Einheitsgemeinden nicht behindern. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Förderung der Vereinigung von Schulgemeinden mittels Projektbeiträgen, Entschuldungsbeiträgen und Beiträgen an vereinigungsbedingten Mehraufwand vor.

Die an einem Vereinigungsprojekt beteiligten Gemeinden sollen neu auf gemeinsamen Antrag ihrer Räte hin von der Regierung einen Vorbescheid über die Höhe der Ausrichtung allfälliger Förderbeiträge erhalten können. Ein solcher Vorbescheid präjudiziert den letztlich dem Kantonsrat zustehenden Entscheid über die Ausrichtung und Höhe allfälliger Förderbeiträge nicht.

Im vorliegenden Entwurf wird auf die Ausrichtung von Projektbeiträgen an Zusammenarbeitsprojekte verzichtet. Dagegen sollen Projektbeiträge an die Bildung von Einheitsgemeinden ausgerichtet werden können.

Der Entwurf sieht, unter Berücksichtigung der Anregungen aus der Vernehmlassung, im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage das Institut des neu in der KV vorgesehenen Gemeindeverbandes anstelle des bisherigen Gemeinde- und des Zweckverbandes vor. Gleichzeitig sollen sämtliche Bestimmungen des GG, welche sich auf den bisherigen Zweckverband bezogen, an das Institut des neuen Gemeindeverbandes angepasst werden.

4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

4.1. Vereinigungsverfahren

4.1.1. Vorbemerkungen zu den Artikeln 1 bis 16

Das Vereinigungsverfahren lehnt sich weitestgehend an die bisher durchgeführten Zusammenschlüsse von Gemeinden an, weil sich das Vorgehen bewährt hat.

Ob eine Vereinigung von Gemeinden überhaupt in Gang gesetzt werden soll, ist in einer Grundsatzabstimmung der Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden zu entscheiden. Ein zeitlich, personell und finanziell aufwändiges Vereinigungsprojekt soll erst in die Wege geleitet werden, wenn die Bereitschaft der Stimmberechtigten hierzu vorhanden ist. Diese soll durch die Grundsatzabstimmung eruiert werden. Im Anschluss an die Grundsatzabstimmung vereinbaren die Räte der beteiligten Gemeinden den Vereinigungsbeschluss, der wiederum den Bürgerschaften zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Das zuständige Departement beschliesst alsdann über dessen Genehmigung.

Der Konstituierungsrat wirkt als Organ, das die Organisation und die Wahl der Behörden der künftigen vereinigten Gemeinde vorbereitet. Ihm obliegen die politische Leitung des Vereinigungsverfahrens und insbesondere auch die Ausarbeitung einer Gemeindeordnung sowie eines ersten Voranschlages für die vereinigte Gemeinde.

Auf Seiten des Kantons ist zuletzt das Zustandekommen der Vereinigung formell festzustellen.

4.1.2. Bemerkungen zu den Artikeln 1 bis 16

In *Art. 1* werden – wie bei jedem folgenden Abschnitt im Gesetz – die für die Regelung der einzelnen Tatbestände massgebenden Begriffe hinsichtlich der Stellung, die einer Gemeinde im konkreten Bestandesänderungsverfahren zukommt, umschrieben.

Art. 2 bestimmt den Geltungsbereich der Verfahrensbestimmungen über das Verfahren für die Vereinigung von Gemeinden. Für das Verfahren der Vereinigung von Spezialgemeinden soll die Regierung durch Verordnung Bestimmungen erlassen, um ein den verschiedenen Spezialgemeinden angepasstes einfacheres Verfahren zu ermöglichen.

Art. 3 regelt die das Vereinigungsverfahren einleitende Grundsatzabstimmung. Das Institut der Grundsatzabstimmung ist nicht neu; es besteht bereits im geltenden Recht, nämlich in Art. 39 GG für Gemeinden mit Bürgerversammlung und in Art. 114 GG für Gemeinden mit Parlament. Für die Grundsatzabstimmung ist kennzeichnend, dass die Bürgerschaft durch ihr Ergebnis nicht gebunden ist (Art. 39 Abs. 3 und Art. 114 Abs. 3 GG), so dass sie im weiteren Verlauf des Vereinigungsverfahrens abweichende Beschlüsse fassen und auf diese Weise das Vereinigungsverfahren abbrechen kann. Eine Grundsatzabstimmung ist entweder auf übereinstimmenden Beschluss der Räte der beteiligten Gemeinden oder aufgrund von gleichlautenden Initiativen durchzuführen. Wo ein Gemeindeparlament besteht, handelt dieses anstelle des Rates, weil es in Parlamentsgemeinden nach Art. 114 Abs. 1 GG Sache des Parlamentes ist, Grundsatzabstimmungen anzuordnen.

Art. 4 verpflichtet die Räte zur Vereinbarung eines gemeinsamen Vereinigungsbeschlusses («Fusionsvertrag»), welcher den Bürgerschaften zur Abstimmung zu unterbreiten ist.

Art. 5 zählt die Bestandteile des Vereinigungsbeschlusses auf. Mit dem Vereinigungsbeschluss wird festgelegt, wie die neue Gemeinde in ihren Grundzügen organisiert ist und welche Regeln bei ihrer Entstehung und in der ersten Zeit nach ihrer Entstehung gelten. Zusammen mit der Gemeindeordnung sowie mit dem Voranschlag der vereinigten Gemeinde (vgl. Art. 8 Bst. d sowie Art. 9 bzw. 10 des Gesetzesentwurfs) gewährleistet der Vereinigungsbeschluss die Funktionsfähigkeit der neuen Gemeinde ab Vollzugsbeginn der Vereinigung.

Art. 6: Der Vereinigungsbeschluss bedarf – gleich wie alle rechtsetzenden Vereinbarungen (vgl. Art. 6 Abs. 1 GG) – zu seiner Rechtsgültigkeit der Genehmigung des zuständigen Departementes.

Art. 7 verlangt die Bildung eines Konstituierungsrates. Er nimmt die Funktionen des Rates der künftigen Gemeinde bis zu deren formellen Entstehung wahr. Von einer speziellen Wahl dieses Rates durch die Stimmberechtigten der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden ist abzusehen, nicht zuletzt auch deshalb, um nicht noch ein weiteres Mal eine auf den Vereinigungsprozess bezogene Abstimmung durchführen zu müssen. Damit der Konstituierungsrat dennoch eine demokratische Legitimation aufweist, ist er dem Vereinigungsbeschluss entsprechend aus Mitgliedern der Räte der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden zu bilden. Die oder der Vorsitzende ist vom Konstituierungsrat aus dem Kreis seiner Mitglieder zu wählen. Ferner wählt er seine Schreiberin oder seinen Schreiber. Da dem Konstituierungsrat den Funktionen des Rates einer Gemeinde vergleichbare Aufgaben übertragen sind, werden die diesbezüglichen Vorschriften des Gemeindegesetzes sachgemäss auf ihn angewendet.

Art. 8 beschreibt die hauptsächlichsten Aufgaben des Konstituierungsrates im Rahmen des Vereinigungsverfahrens. Er ist politisches Leitorgan des Vereinigungsverfahrens (Bst. a). Sodann vollzieht er den Vereinigungsbeschluss (Bst. b). Nachdem dieser eine Zuteilung von Zuständigkeiten auch auf die Räte der beteiligten Gemeinden vorsehen kann, ist der Konstituierungsrat nur soweit Vollzugsorgan, als nicht die einzelnen Räte handeln. Eine wichtige und dem Art. 136 Bst. i GG nachgebildete Kompetenz bildet die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit (Bst. c). Sodann ist es Sache des Konstituierungsrates, die für die Funktionsfähigkeit der künftigen Gemeinden massgebenden Entscheide der Bürgerschaft vorzubereiten (Bst. d und e), nämlich die Gemeindeordnung der vereinigten Gemeinde, den Voranschlag für das erste Rechnungsjahr der vereinigten Gemeinde sowie die Wahl von Rat und Geschäftsprüfungskommission bzw. von Rat und Gemeindeparlament der vereinigten Gemeinde. In Bezug auf den Voranschlag stellt Bst. d Ziff. 2 eine gegenüber dem Gemeindegesetz abweichende Spezialregelung dar. Eine neu entstandene Gemeinde soll bereits ab dem ersten Tag ihres

Bestehens über einen Voranschlag verfügen und nicht erst – wie dies nach Art. 44 Abs. 1 erstem Satz GG möglich ist – ab dem 15. April. Wird der Voranschlag erst nach Beginn des Rechnungsjahres beschlossen, kann der Rat bis zu diesem Zeitpunkt nur die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen sowie Ausgaben der Investitionsrechnung vornehmen, soweit Kreditbeschlüsse vorliegen. Diese Einschränkung der Handlungsfreiheit soll bei Gründung einer Gemeinde nicht bestehen.

Art. 9 und *Art. 10* regeln den Erlass der Gemeindeordnung, wobei zwischen der Organisationsform mit Bürgerversammlung (*Art. 9*) und der Organisationsform mit Gemeindeparlament (*Art. 10*) unterschieden wird. Es ist angezeigt, dass in der Gemeinde mit Gemeindeparlament die Gemeindeordnung befristet wird, damit das nach zustande gekommener Vereinigung bestehende Parlament nach *Art. 99* Abs. 1 Bst. a GG über die Gemeindeordnung beschliessen und den Stimmberechtigten unterbreiten kann.

Art. 11 führt *Art. 98* Abs. 2 KV aus. Er bezieht sich auf die Rechtsnachfolge der sich an der Vereinigung beteiligenden Gemeinden und umschreibt den Übergang von Rechten und Pflichten auf die vereinigte Gemeinde.

Mit *Art. 12* wird der Erwerb des Bürgerrechts der vereinigten Gemeinde festgestellt. Diese Bestimmung ist dann von Bedeutung, wenn sich politische Gemeinden vereinigen, weil nach *Art. 101* KV im Gegensatz zur alten Kantonsverfassung das Gemeindebürgerrecht der politischen Gemeinde massgebend ist.

Art. 13 beschreibt die Folgen einer Vereinigung in Bezug auf die Mitgliedschaft in einem Gemeindeverband. Sind alle an der Vereinigung beteiligten Gemeinden im gleichen Gemeindeverband, bleiben sie dies auch nach der Vereinigung. Mitglied ist neu die vereinigte Gemeinde. Die Verbandsvereinbarung ist entsprechend anzupassen und dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Ist nur ein Teil der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden Mitglied in einem Gemeindeverband, so regeln alle an der Vereinigung beteiligten Gemeinden und der Gemeindeverband die allfällige künftige Mitgliedschaft der vereinigten Gemeinde im Gemeindeverband. Kommt die Mitgliedschaft nicht zustande, ist unter Umständen die Weiterexistenz des Gemeindeverbandes in Frage gestellt. Bei Uneinigkeit über die weitere Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden entscheidet die Regierung (analog *Art. 222* GG).

Art. 14 bezieht sich auf selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen, die von einer an der Vereinigung beteiligten Gemeinde nach Massgabe von 197 ff. GG errichtet worden sind. Sie bleiben bestehen, wenn sie nicht von der Gründungsgemeinde nach *Art. 199* GG vor der Vereinigung aufgelöst werden. Für unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen ist keine diesbezügliche Bestimmung erforderlich, weil sie lediglich einen organisatorisch verselbständigten Verwaltungszweig ohne eigene Rechtspersönlichkeit darstellen und deshalb ohne weiteres an die vereinigte Gemeinde übergehen. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen, die nach *Art. 5* Bst. d des Gesetzesentwurfs im Vereinigungsbeschluss vereinbart werden.

Art. 15 regelt die örtliche und zeitliche Weitergeltung von Reglementen und Vereinbarungen der bisherigen Gemeinden in der durch Vereinigung entstandenen neuen Gemeinde. Diese Regelung entspricht materiell den bei der Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau erlassenen Bestimmungen (*Art. 9* VgG Nesslau-Krummenau).

Art. 16: Das Zustandekommen der Vereinigung bedarf der oberbehördlichen Feststellung. Die Regierung ist dafür zuständig, weil sie – wie erwähnt – nach Massgabe von *Art. 91* Abs. 2 KV dem Kantonsrat eine Gesetzesänderung in Bezug auf Zahl und Namen der politischen Gemeinden vorlegen muss.

4.2. Finanzielle Förderung (Artikel 17 bis 25)

Art. 17 enthält die Ziele, die mit der Förderung der Vereinigung von politischen Gemeinden verwirklicht werden sollen. Die Vereinigung wird vom Kanton gefördert, wenn die vereinigte Gemeinde insgesamt fähig ist, ihre Aufgaben leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen als die an der Vereinigung beteiligten Gemeinden dies zusammen vor der Vereinigung taten.

Als leistungsfähig gilt die vereinigte Gemeinde, wenn sie sowohl in Bezug auf die Aufgabenerfüllung wie auch hinsichtlich der Finanzierung ihrer Leistungen eigenverantwortlich zu handeln vermag. Eigenverantwortlich bedeutet einerseits, dass sie über Gestaltungs- und Finanzhaushaltsautonomie verfügt. Andererseits ist sie in der Lage, dem Grundsatz der Äquivalenz entsprechend zu handeln.

Nach Art. 99 Abs. 1 KV fördert das Gesetz die Vereinigung von Gemeinden im Interesse «eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes» oder «einer wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerfüllung». Diese Begriffe finden sich in mehreren Bestimmungen der Verfassung, so etwa im Zusammenhang mit der Zuteilung von Aufgaben an Kanton und Gemeinden (Art. 26 Abs. 1 KV), der dezentralen Erfüllung von Staatsaufgaben durch den Kanton (Art. 27 KV), der periodischen Überprüfung der Aufgabenerfüllung (Art. 30 KV) sowie dem Zwang zum Beitritt zu einem Gemeindeverband (Art. 97 Abs. 2 zweiter Satz KV). Die Verfassung enthält jedoch keine inhaltliche Umschreibung dieser Begriffe. Sie bedürfen je nach Sachverhalt der Interpretation. Art. 17 Abs. 2 Bst. b und c des Gesetzesentwurfs interpretieren – bezogen auf die Ziele der Vereinigung von Gemeinden – diese Begriffe.

Der wirtschaftliche Mitteleinsatz ist gleichbedeutend mit dem Begriff «Effizienz». Effizientes Handeln liegt vor, wenn ein Output, d.h. die Erfüllung einer Aufgabe oder das Erbringen einer Leistung, mit dem kleinstmöglichen Mitteleinsatz erreicht wird, wobei «Mitteleinsatz» nicht nur den Einsatz von finanziellen Mitteln im engeren Sinn, sondern auch andere Ressourcen, wie Personal, technisches Material, Infrastruktur, Energie, Boden usw. umfasst (vgl. Botschaft nKV, 369). Nach Abs. 2 Bst. b handelt eine vereinigte Gemeinde im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, wenn sie im Stande ist, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Das Kriterium der wirksamen Aufgabenerfüllung ist gleichzusetzen mit «Effektivität». Es geht einerseits um die Frage, inwieweit ein Mittel geeignet ist, ein Ziel mit Hilfe dieses Mittels zu erreichen (vgl. Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 267), andererseits auch darum, die Mittel dort einzusetzen, wo sie am meisten Wirkung haben (Botschaft nKV, 368) und mithin einen möglichst hohen Nutzen zeitigen. Dabei muss das öffentliche Interesse an einer Leistung mitberücksichtigt werden, dies deshalb, weil Kanton und Gemeinden mitunter zum Erbringen einer Leistung verpflichtet sind, bei der zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung ein Missverhältnis besteht, so dass dem Grundsatz der Effektivität nicht oder nur teilweise entsprochen werden kann (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. März 1993 zum Staatsverwaltungs-gesetz, ABI 1993, 758 ff., 776). Diese zweifache Bedeutung der wirksamen Aufgabenerfüllung wird in Bezug auf die Leistungserbringung einer vereinigten Gemeinde in Abs. 2 Bst. c wieder-gegeben.

Art. 18: Die Vereinigung von Gemeinden stellt – wie Erfahrungen im Kanton St.Gallen und in anderen Kantonen zeigen – ein komplexes Projekt dar, das über mehrere Jahre personelle Kräfte bindet sowie finanzielle und zeitliche Ressourcen bedingt. Umso bedeutungsvoller ist eine vorgängige Klärung aller relevanten Sachverhalte, die für den bevorstehenden Prozess organisatorisch und inhaltlich bestimmend sind. Das Projektkonzept umfasst insbesondere die Festlegung von Projektziel und Projektorganisation, den Zeitplan mit Projektverlauf und Projektetappen, die allfällige Inkorporation von Spezialgemeinden, die Organisationsform der vereinigten Gemeinde sowie die Kommunikation. Weitere Bestandteile des Projektkonzepts bilden die Finanzdaten der beteiligten Gemeinden, d.h. Angaben über die Steuerfussentwicklung, die wichtigsten Positionen der Bestandes- und Verwaltungsrechnungen sowie die wichtigsten

Kennzahlen. Zum Projektkonzept gehören im Weiteren ein vorläufiger Steuerplan und ein vorläufiger Finanzplan der vereinigten Gemeinde sowie Überlegungen zu Gemeindeflaggen und Gemeindeflaggen der vereinigten Gemeinde.

In *Art. 19* sind die vier verschiedenen Beitragsarten aufgelistet (vgl. dazu Abschnitt A Ziffer 2.3.). Wie hoch die je Rechnungsjahr zu gewährenden Kredite sind, ergibt sich zu gegebener Zeit anhand der in Gang gesetzten bzw. befindlichen Vereinigungsprojekte. Der Kantonsrat wird jeweils einzelfallweise mit dem Voranschlag bzw. je nach Beitragshöhe mit einem Objektkredit über die für die Beitragszusicherungen erforderlichen Kredite beschliessen (Art. 52 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1, in Verbindung mit Art. 18 der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1). Die verschiedenen Beitragsarten sollen dazu dienen, bestehende Hindernisse einer Vereinigung zu beseitigen. Solche Hindernisse können darin bestehen, dass:

- a) die Bürgerschaften einer Vereinigung erst dann zustimmen, wenn sie aus der Vereinigung finanzielle Vorteile erwarten können;
- b) finanzschwächere Gemeinden keine Mittel für ein Vereinigungsprojekt aufbringen können bzw. aus diesem Grund die Initiative für ein Projekt nicht ergreifen;
- c) Unterschiede beim Steuerfuss und/oder hohe Unterschiede in der Verschuldung Vereinigungen verhindern;
- d) Schlüsselpersonen aus persönlichen Gründen eine Vereinigungsinitiative behindern oder verhindern;
- e) die vereinigte Gemeinde von grösseren Infrastrukturanpassungen betroffen ist, welche die finanzielle Situation der neuen Gemeinde negativ beeinflussen;
- f) eine oder mehrere beteiligte Gemeinden ihre Steuerfüsse nach oben anpassen müssten.

Die Startbeiträge werden laut Abs. 3 bei der Ermittlung der Finanzausgleichsbeiträge nicht als Einnahmen angerechnet; Startbeiträge sollen ohne Rücksicht darauf, ob die neu entstandene vereinigte Gemeinde finanzausgleichsberechtigt ist oder nicht, ausgerichtet werden.

Art. 20 räumt den an einem Vereinigungsprojekt beteiligten Gemeinden das Recht ein, von der Regierung einen Vorbescheid über die Höhe der in Aussicht genommenen Beiträge zu erhalten. Dazu haben die Räte der beteiligten Gemeinden gemeinsam einen entsprechenden Antrag an die Regierung zu richten. Der Vorbescheid der Regierung ist ohne jegliche rechtliche Wirkung, da der Entscheid über die Höhe der Beiträge in der Kompetenz des Kantonsrates liegt. Es steht der Regierung daher nicht zu, den Entscheid des Kantonsrates zu präjudizieren.

Der in *Art. 21* geregelte Projektbeitrag bemisst sich nach der Höhe des projektbedingten Mehraufwandes, der bei einer beteiligten Gemeinde entsteht, wobei Notwendigkeit und Angemessenheit dieses Aufwandes zu berücksichtigen sind. Der Projektbeitrag beträgt höchstens 50 Prozent des anrechenbaren Aufwandes.

Art. 22 hält in Abs. 1 den Grundsatz fest, dass der beteiligten Gemeinde ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden kann. Abs. 2 regelt in den Grundzügen die Bemessung des Entschuldungsbeitrags. Bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages werden die jeweilige Steuerkraft der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden sowie deren Vermögenslagen berücksichtigt. Die Gewichtung erfolgt je nach Situation. Daher wird auf konkrete Bemessungskriterien und Berechnungsbeispiele verzichtet. Die jeweilige Vermögenslage der zu vereinigenden Gemeinden wird in die Betrachtung einbezogen. Wird gleichzeitig eine Einheitsgemeinde gebildet, so wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages die Vermögenslage der Schulgemeinde mitberücksichtigt. Abs. 3 auferlegt der beitragsberechtigten Gemeinde die Verpflichtung, den Entschuldungsbeitrag für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden. Diese Bestimmung geht als Spezialnorm jener von Art. 176 Abs. 1 GG vor, wonach eine Gemeinde Einnahmenüberschüsse auch dem Eigenkapital zuweisen oder in Vorfinanzierungen für künftige Ausgaben einlegen kann.

Der in *Art. 23* geregelte Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand wird im Gegensatz zu den anderen Beiträgen nicht an eine beteiligte Gemeinde, sondern an die neu entstandene

vereinigte Gemeinde ausgerichtet. Es wird jener Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist. Anrechenbar ist nach Abs. 2 insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördemitgliedern. Soziale Massnahmen für Behördemitglieder können darin bestehen, dass den vollamtlich tätigen Personen Abgangsentschädigungen ausgerichtet werden. Erfahrungen zeigen nämlich, dass der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten und den weiteren Exekutivmitgliedern sowohl beim Anstoss eines Vereinigungsprojektes wie auch bei der Durchführung des Zusammenschlusses eine ausschlaggebende Rolle zukommt (vgl. Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 245). Umgekehrt kann ein solches Projekt unterbleiben oder vorzeitig abgebrochen werden, wenn die Gemeindeexekutive ihm ablehnend gegenübersteht. Dieser Fall kann namentlich auch wegen des durch die Vereinigung bewirkten Verlustes des politischen Amtes eintreten.

Das Wort «insbesondere» drückt aus, dass nebst den in Abs. 2 erwähnten auch weitere Massnahmen denkbar sind, die unter dem Titel «vereinigungsbedingter Mehraufwand» die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen zur Folge haben. So sollen auch Aufwendungen oder Mindererinnahmen, die auf Dauer eintreten, für eine beschränkte Zeit durch einen Beitrag abgedeckt werden können, beispielsweise im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Der kantonale Beitrag beträgt höchstens 50 Prozent des Mehraufwandes.

Art. 24: Der Startbeitrag kann der vereinigten Gemeinde einmalig ausgerichtet werden. Er soll ihr dazu verhelfen, einen im Vergleich zu den Steuerfüssen der vorher bestandenen Gemeinden attraktiven Steuerfuss festlegen zu können. Sind die beteiligten Gemeinden demgegenüber Bezüger von direkten Finanzausgleichsbeiträgen, dient der Startbeitrag dazu, der vereinigten Gemeinde zu ermöglichen, die hohe Steuerbelastung durch eine zusätzliche, namhafte Entschuldung zu reduzieren und durch flankierende Massnahmen (z.B. Infrastrukturmassnahmen, Bildung einer Einheitsgemeinde usw.) ihre Situation insgesamt zu verbessern.

Art. 25 bezieht sich auf die Förderung der Vereinigung von Schulgemeinden. Eine Vereinigung von Schulgemeinden darf die spätere Bildung einer Einheitsgemeinde nicht erschweren. Bestehen in derselben politischen Gemeinde mehrere Primarschulgemeinden, so steht die Vereinigung dieser Schulgemeinden einer späteren Bildung der Einheitsgemeinde nicht im Wege. Dies wäre etwa in den Gemeinden Oberriet (fünf Primarschulgemeinden), Pfäfers (vier Primarschulgemeinden) oder Mosnang (drei Primarschulgemeinden) der Fall. Eine Vereinigung von Schulgemeinden, die sich über mehrere politische Gemeinden erstrecken, wird in vielen Fällen eine spätere Bildung einer Einheitsgemeinde erschweren.

Die Förderbeiträge, die für die Vereinigung von politischen Gemeinden ausgerichtet werden können, kommen, mit Ausnahme der Startbeiträge, auch bei Vereinigungen von Schulgemeinden zur Anwendung. Schulgemeinden erhalten keine Startbeiträge, weil die Schulgemeinden kein Eigenkapital äufnen, sondern das Geld der politischen Gemeinde zufließt.

B. Weitere Bestandesänderungen

1. Ausgangslage

1.1. Regelungsbedarf

Nach geltendem Recht ist für jede Vereinigung von Gemeinden ein auf diese konkrete Vereinigung bezogenes, separates Vereinigungsgesetz zu erlassen (vgl. das Gesetz über die Gemeindeverschmelzung Ebnat-Kappel vom 15. Juli 1964 [nGS 3, 136] sowie das VgG Nesslau-Krummenau). Die Kantonsverfassung sieht demgegenüber eine andere Regelung vor, indem sie den Gesetzgeber in Art. 98 anweist, generelle Verfahrensbestimmungen für Bestandesänderungen von Gemeinden zu erlassen. Geregelt werden sollen laut Art. 98 Abs. 1 KV die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Bst. a), die Abtrennung von Gemeindeteilen

zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde (Bst. b) sowie die Aufhebung von Gemeinden, die keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllen (Bst. c). Art. 98 Abs. 2 KV verpflichtet den Gesetzgeber zur Regelung des Übergangs von Rechten und Pflichten. Dieses verfassungsrechtlich vorgegebene Regelungskonzept ist nicht auf die politischen Gemeinden beschränkt, sondern bezieht sich auch auf die Spezialgemeinden (vgl. Botschaft nKV, 399).

1.2. Stellung von Kantonsrat und Stimmberechtigten bei Bestandesänderungen

1.2.1. Geltendes Recht

Der Kantonsrat und im Rahmen des fakultativen Gesetzesreferendums die Stimmberechtigten haben nach geltendem Recht bei Bestandesänderungen von politischen Gemeinden sowie von Ortsgemeinden ein Mitwirkungsrecht.

Bei den politischen Gemeinden sind es einerseits die auf den Einzelfall bezogenen Vereinigungsgesetze, die vom Kantonsrat zu erlassen und den Stimmberechtigten als Referendumsvorlage zu unterbreiten sind. Sodann bedarf auch das Gemeindegesetz der Anpassung, weil die politischen Gemeinden in Bezug auf ihre Zahl in Art. 13 GG und in Form einer Aufzählung im Anhang zum GG erwähnt werden.

Eine differenzierte Regelung besteht bei den Spezialgemeinden. Eine Bestandesänderung bei den Ortsgemeinden verlangt eine Anpassung von Art. 18 GG, in welchem die Zahl der Ortsgemeinden genannt wird, sowie des Anhangs zum GG, der die Ortsgemeinden einzeln aufführt. Eine Ausnahme davon bildete die in Art. 123 Abs. 2 KV enthaltene übergangsrechtliche Regelung, nach welcher die Regierung die Aufhebung von Ortsgemeinden festzustellen hatte, welche die Voraussetzungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns der Kantonsverfassung nicht mehr erfüllten, indem sie weder gemeinnützige, kulturelle oder andere Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnahmen noch über Vermögen verfügten.

1.2.2. Künftiges Recht

Das Gemeindevereinigungsgesetz unterscheidet zwischen den politischen Gemeinden und den Spezialgemeinden. Diese Differenzierung ist verfassungsrechtlich vorgegeben, indem Art. 91 Abs. 2 KV bestimmt, dass das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden bestimmt. Bestandesänderungen von politischen Gemeinden, die sich auf deren Zahl und Namen auswirken, bedürfen deshalb weiterhin der Mitwirkung des Gesetzgebers und unterstehen dem fakultativen Referendum. Dies trifft für die von Art. 98 Abs. 1 Bst. a KV erfasste Vereinigung von politischen Gemeinden sowie für die nach Art. 98 Abs. 1 Bst. b KV erfolgende Abtrennung von Gemeindeteilen zur Bildung einer neuen politischen Gemeinde zu. Hingegen ist der ebenfalls in Art. 98 Abs. 1 Bst. b KV erwähnte Fall der Abtrennung eines Gemeindeteils, der alsdann mit einer bestehenden politischen Gemeinde vereinigt wird, nicht als einen die Zahl und die Namen der politischen Gemeinden ändernden Sachverhalt anzusehen, abgesehen davon, dass es sich dabei nicht um eine eigentliche Bestandes-, sondern um eine Gebietsänderung handelt (Botschaft nKV, 399). Handelt es sich gar um eine blosse Grenzberichtigung, fällt eine solche ohnehin nicht unter die in Art. 98 Abs. 1 KV enthaltenen Tatbestände. Bereits das geltende Recht sieht hierfür ein einfaches Verfahren vor, bei dem das zuständige Departement im Rahmen der Genehmigung einer entsprechenden Vereinbarung (Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG) bzw. die Regierung bei Nichtzustandekommen einer Vereinbarung mitwirkt (Art. 12 Abs. 2 GG). Ist somit die Mitwirkung des Kantonsrates und im Rahmen des fakultativen Referendums der Stimmberechtigten bei Bestandesänderungen von politischen Gemeinden verfassungsrechtlich vorgegeben, entfällt eine solche Vorgabe bei den Spezialgemeinden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

2.1. Abtrennung von Gemeindeteilen

2.1.1. Charakteristik

Die Abtrennung eines Gemeindeteils hat entweder zur Folge, dass dieser in eine andere Gemeinde integriert, d.h. mit dieser vereinigt wird, oder dass eine neue Gemeinde gebildet wird. Das Verfahren ist deshalb unterschiedlich auszugestalten.

Ist die Integration mit einer anderen Gemeinde Folge der Abtrennung des Gemeindeteils, ist hierfür ein übereinstimmender Beschluss der beteiligten Räte erforderlich; in Gemeinden mit Parlament beschliesst das Gemeindeparlament. Alsdann vereinbaren die Räte der beteiligten Gemeinden einen Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss, über den die Bürgerschaften zu befinden haben. Wird ihm zugestimmt, obliegt dem zuständigen Departement die Genehmigung. Gleichzeitig stellt es das Zustandekommen der Abtrennung des Gemeindeteils und seiner Aufnahme in eine andere Gemeinde fest.

Entsteht aus dem abgetrennten Gemeindeteil eine neue Gemeinde, gleicht das Verfahren zu einem grossen Teil jenem der Vereinigung von zwei Gemeinden. Der hauptsächlichste Unterschied besteht indessen darin, dass nicht zwei oder mehrere Gemeinden, sondern eine einzige Gemeinde am Verfahren beteiligt ist, nämlich jene, bei der ein Gebietsteil zu einer eigenen Gemeinde wird.

2.1.2. Gesetzliche Regelung

a) Vereinigung mit einer aufnehmenden Gemeinde

Art. 26 enthält die für das Verfahren der Abtrennung von Gemeindeteilen massgebenden Begriffsdefinitionen.

Nach *Art. 27* wird das Verfahren durch übereinstimmenden Beschluss der Räte der beteiligten Gemeinden eingeleitet; allenfalls ist das Gemeindeparlament für die Beschlussfassung zuständig. Denkbar ist auch, dass gleichlautende Initiativen in den beteiligten Gemeinden eingereicht werden, die zur Einleitung des Abtrennungs- und Aufnahmeverfahrens führen.

Art. 28 verlangt die Vereinbarung eines Abtrennungs- und Aufnahmebeschlusses auf der Basis einer zwischen den Räten abgeschlossenen Vereinbarung, die der obligatorischen Abstimmung unterliegt.

In *Art. 29* werden die im Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss zu regelnden Gegenstände aufgezählt. Von Bedeutung ist die Bezeichnung des betroffenen Gebietes sowie die Festlegung des Zeitpunkts der Abtrennung bzw. Aufnahme des Gebietsteils (Bst. a). Auch ist im Sinn von *Art. 98 Abs. 2 KV* der Übergang von Rechten und Pflichten zu regeln (Bst. b), ebenso die Übertragung von Vermögenswerten und von Archivgegenständen (Bst. c). Sind von der abgebenden Gemeinde weitere Geld- oder Sachleistungen zu erbringen, ist dies ebenfalls Gegenstand des Abtrennungs- und Aufnahmebeschlusses (Bst. d).

Art. 30 regelt das Vorgehen, wenn sich im Gebiet der einen Gebietsteil abgebenden politischen Gemeinde eine örtliche Korporation befindet, deren Korporationsgebiet sich auf das Gebiet jenes Gemeindeteils erstreckt, der abgetrennt wird und an eine andere politische Gemeinde übergeht. Nachdem *Art. 26 GG* die Erfüllung von Aufgaben durch örtliche Korporationen nur zulässt, wenn sie nicht von der politischen Gemeinde wahrgenommen werden, bedarf es bis zu einer definitiven Lösung, die beispielsweise in einer Neudefinition des Korporationsgebietes nach *Art. 27 Abs. 2 GG* bestehen kann, einer Übergangsregelung. Von einer detaillierten Regelung im Gesetz ist jedoch abzusehen, weil die Verschiedenartigkeit von Fällen eine allgemein gültige Vorgabe für das Vorgehen verunmöglicht. Vielmehr sollen einzelfallgerechte Lösungen realisiert werden können, weshalb sich das Gesetz darauf beschränkt, eine auf höchst-

tens drei Jahre abzuschliessende Vereinbarung zwischen der den Gemeindeteil aufnehmenden politischen Gemeinde und der auf diesem Gebiet tätigen örtlichen Korporation über die Aufgabenerfüllung im entsprechenden Gebiet vorzuschreiben. Diese Vereinbarung hat zwar rechtsetzenden Charakter, weil sie Wirkungen gegenüber Dritten hat (Leistungsempfängerinnen und -empfänger, Abgabepflichtige) und den Kreis der Stimmberechtigten der örtlichen Korporation (vorübergehend) verändert. Sie ist indessen aus Gründen einer raschen Durchführung des Abtrennungs- und Aufnahmeverfahrens sowie eines ungehinderten Vollzugs des Abtrennungs- und Aufnahmebeschlusses vom fakultativen Referendum auszunehmen, jedoch der Genehmigung des zuständigen Departementes zu unterstellen.

Art. 31 übernimmt für Schulgemeinden sachgemäss dieselbe Regelung, wie sie in Art. 30 des Gesetzesentwurfs für örtliche Korporationen festgelegt ist.

Art. 32 überträgt dem zuständigen Departement die Kompetenz zur Genehmigung des Abtrennungs- und Aufnahmebeschlusses sowie zur Feststellung des Zustandekommens von Abtrennung und Aufnahme des Gemeindeteils. Ferner beschliesst es über die Genehmigung von Vereinbarungen, die nach Art. 30 und 31 erlassen worden sind.

b) Bildung einer neuen Gemeinde

Art. 33: Weil im Verfahren der Abtrennung eines Gemeindeteils zur Bildung einer neuen Gemeinde vorerst nur eine einzige Gemeinde beteiligt ist, ist die Einleitung des Verfahrens auf die Organe dieser Gemeinde beschränkt. Entweder beschliesst der Rat bzw. das Gemeindeparlament über die Einleitung des Abtrennungsverfahrens, oder dieses ist im Gefolge einer zustande gekommenen Initiative einzuleiten.

Art. 34 sieht vor, dass zunächst ein Abtrennungs- und Gründungsbeschluss zu erlassen ist, welcher der obligatorischen Abstimmung durch die Bürgerschaft untersteht. Für die Rechtsgültigkeit des Abtrennungs- und Gründungsbeschlusses sind zwei Teilbürgerschaften zu bilden, die je dem Beschluss zustimmen müssen. Die eine Teilbürgerschaft besteht aus den Stimmberechtigten des Gebietes, das in der abgebenden Gemeinde verbleibt; die andere Teilbürgerschaft umfasst die Stimmberechtigten im Gemeindeteil, der zwecks Bildung einer neuen Gemeinde abgetrennt wird.

Art. 35 bezeichnet die Gegenstände, die in den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss aufzunehmen sind. Sein Inhalt deckt sich weitgehend einerseits mit dem Vereinigungsbeschluss nach Art. 4 und andererseits mit dem Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss nach Art. 28 des Gesetzesentwurfs. Eine Besonderheit ergibt sich in Bezug auf selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen nach Art. 197 ff. GG. Ihr allfälliger Übergang an die neue Gemeinde ist Bestandteil des Abtrennungs- und Gründungsbeschlusses, dies im Gegensatz zur Vereinigung von Gemeinden, bei der ein selbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen grundsätzlich in die Verantwortung der neuen Gemeinde fällt (vgl. Art. 14 des Gesetzesentwurfs).

Nach *Art. 36* hat das zuständige Departement den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss zu genehmigen.

Art. 37 verlangt – gleich wie beim Verfahren der Vereinigung von politischen Gemeinden – einen Konstituierungsrat. Er hat sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die in der neuen Gemeinde stimmberechtigt sind.

Nach *Art. 38* ist der Konstituierungsrat von den Stimmberechtigten des von der Abtrennung erfassten Gemeindeteils zu wählen, wobei die Wahl gleichzeitig mit der Abstimmung über den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss stattfindet. Die Wahl kommt zustande, wenn der Abtrennungs- und Gründungsbeschluss nach Massgabe von Art. 28 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs rechtsgültig wird.

Art. 39: Dem Konstituierungsrat obliegen im Wesentlichen dieselben Aufgaben, wie sie vom Konstituierungsrat, der bei der Vereinigung von politischen Gemeinden eingesetzt wird, zu erfüllen sind (vgl. Art. 7 des Gesetzesentwurfs). Eine Besonderheit besteht in Bezug auf den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss, der vom Konstituierungsrat gemeinsam mit dem Rat der abgebenden Gemeinde zu vollziehen ist; bei Uneinigkeit über Vollzugshandlungen ist das zuständige Departement einzubeziehen (Bst. b).

Art. 40 und *Art. 41* regeln den Erlass der Gemeindeordnung für die neue Gemeinde. Das Verfahren ist gleich ausgestaltet wie jenes bei der Vereinigung von politischen Gemeinden (vgl. Art. 9 und 10 des Gesetzesentwurfs).

Art. 42 legt fest, dass Personen mit Wohnsitz in der neuen Gemeinde deren Bürgerrecht erhalten, soweit sie das Bürgerrecht der abgebenden Gemeinde besessen haben. Sie verlieren von Gesetzes wegen das Bürgerrecht der abgebenden Gemeinde.

In *Art. 43* wird die Mitgliedschaft der neuen Gemeinde in Gemeindeverbänden geregelt, in denen die abgebende Gemeinde Mitglied ist. Grundsätzlich wird auch die neue Gemeinde Mitglied des Gemeindeverbandes, es sei denn, dass der Konstituierungsrat einen anderen Beschluss fasst. Mit der Aufnahme der neuen Gemeinde oder aufgrund ihres Nichtbeitritts sind die Rechte und Pflichten der beiden Gemeinden im Verhältnis zum Gemeindeverband neu zu ordnen; je nach Verbandsvereinbarung ist die abgebende Gemeinde wegen der künftig geringeren Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern zu anderen Beitragsleistungen verpflichtet. Auch die Zahl ihrer Mitglieder in der Delegiertenversammlung ändert sich. Demgegenüber wird die neue Gemeinde nach Massgabe der Verbandsvereinbarung zu Leistungen verpflichtet, und sie hat Anrecht auf Mitwirkung in den Verbandsorganen. Auf diese Sachverhalte ausgerichtete Verhandlungen über Rechte und Pflichten sind auch nötig, wenn die neue Gemeinde vom Beitritt in den Gemeindeverband absieht. Falls Uneinigkeit entstehen sollte, ist das zuständige Departement einzubeziehen.

Art. 44 ist analog zu Art. 30 des Gesetzesentwurfs formuliert. Er regelt das Verfahren, wenn im Gebiet der abgebenden Gemeinde eine örtliche Korporation öffentliche Aufgaben erfüllt. Bis zu einer definitiven Lösung, die beispielsweise darin bestehen kann, dass die örtliche Korporation weiterhin im gleichen Gebiet wirkt wie bisher und sich somit künftig auf zwei politische Gemeinden erstreckt, ist eine Vereinbarung über die Erfüllung der Korporationsaufgaben im Gebiet der neuen Gemeinde erforderlich. Diese Vereinbarung ist – wie in den Bemerkungen zu Art. 30 des Gesetzesentwurfs erläutert – vom fakultativen Referendum auszunehmen, jedoch der Genehmigung des zuständigen Departementes zu unterstellen.

Art. 45 bezieht sich – bezogen auf eine Schulgemeinde – auf denselben Sachverhalt, wie er hinsichtlich einer örtlichen Korporation in Art. 44 des Gesetzesentwurfs geregelt wird.

Art. 46 regelt die Weitergeltung von Reglementen und Vereinbarungen der abgebenden Gemeinden; die Bestimmung deckt sich materiell mit Art. 15 des Gesetzesentwurfs.

Art. 47: Mit der Feststellung des Zustandekommens der Abtrennung eines Gemeindeteils zur Bildung einer neuen Gemeinde wird das Verfahren abgeschlossen. Falls eine neue politische Gemeinde entstanden ist, bedarf es einer Vorlage an den Kantonsrat, der die gesetzlichen Bestimmungen über Zahl und Namen der politischen Gemeinden anpassen muss. Deshalb obliegt die Feststellung des Zustandekommens in diesem Fall der Regierung; bei der Bildung von Spezialgemeinden ist dies Sache des zuständigen Departementes.

2.2. Aufhebung von Gemeinden

2.2.1. Charakteristik

Das Verfahrensrecht über die Aufhebung von Gemeinden ist auf die Spezialgemeinden beschränkt, weil die Aufhebung von politischen Gemeinden aufgrund ihrer Eigenschaft als territoriale Gebietskörperschaften des Kantons nicht möglich ist. Der Bestand von politischen Gemeinden kann sich nur durch Vereinigung oder durch Abtrennung eines Gebietsteils durch Bildung einer neuen politischen Gemeinde ändern.

Es sind drei Arten von Aufhebungen möglich, nämlich von Gesetzes wegen, auf eigenen Beschluss der Gemeinde sowie durch Inkorporation. Die Inkorporation unterscheidet sich gegenüber einer Vereinigung von Gemeinden im Wesentlichen dadurch, dass bei der Vereinigung die beteiligten Gemeinden ihre Existenz als Einzelgemeinden aufgeben und sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen, während die Inkorporation auch als «Eingemeindung» bezeichnet werden kann, bei der eine Gemeinde in eine bereits bestehende andere Gemeinde eintritt (vgl. Steiner, Gemeindezusammenschlüsse, 115 f.).

Damit eine Gemeinde von Gesetzes wegen aufgehoben wird, ist ausschlaggebend, dass sie keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllt (Art. 98 Abs. 1 Bst. c KV). Die Aufhebung ist vom zuständigen Departement zu verfügen. Einen Sonderfall bilden die ortsbürgerlichen Korporationen, deren Existenz nach Art. 22 GG vom Bestand einer oder mehrerer Ortsgemeinden abhängt. Sind Ortsgemeinden wegen Nichterfüllens von Aufgaben im öffentlichen Interesse aufzuheben und sind ihnen ortsbürgerliche Korporationen zugeordnet, entfällt die Existenzberechtigung der ortsbürgerlichen Korporationen. Auch in diesem Fall ist das zuständige Departement die für den Erlass des Aufhebungsbeschlusses zuständige Behörde.

Die Aufhebung auf eigenen Beschluss der Gemeinde bezieht sich auf Spezialgemeinden, die nach wie vor Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen, diese jedoch an eine andere Spezialgemeinde übertragen wollen. Hierzu ist eine rechtsetzende Vereinbarung zwischen den beteiligten Gemeinden erforderlich. Kommt diese zustande, ist es Sache des zuständigen Departementes, diese zu genehmigen und die Aufhebung der Spezialgemeinde festzustellen.

Die Aufhebung durch Inkorporation bezieht sich auf Schulgemeinden und örtliche Korporationen, die in die politische Gemeinde inkorporiert werden, sowie auf ortsbürgerliche Korporationen, die sich in die Ortsgemeinde, in eine andere ortsbürgerliche Korporation oder in eine Kirchgemeinde «eingemeinden». Grundlage von Inkorporationen bilden auch hier rechtsetzende Vereinbarungen zwischen den beteiligten Gemeinden. Das zuständige Departement verfügt die Genehmigung der Vereinbarung und stellt die Aufhebung der sich inkorporierenden Gemeinde fest.

2.2.2. Gesetzliche Regelung

Art. 48 enthält die für das Verfahren der Aufhebung von Gemeinden massgebende Begriffsdefinition.

a) Aufhebung von Gesetzes wegen

Art. 49 legt in Ergänzung von Art. 98 Abs. 1 Bst. c KV fest, dass sich die Aufhebung von Gemeinden auf den Kreis der Spezialgemeinden bezieht. Ferner wird im Sinn von Art. 98 Abs. 2 KV festgelegt, welchen Inhalt die vom zuständigen Departement zu erlassende Aufhebungsverfügung aufweist. In den überwiegenden Fällen dürfte die Übergabe des Archivs die einzige zu regelnde Modalität darstellen.

Art. 50 beschreibt den Sonderfall der Aufhebung von ortsbürgerlichen Korporationen. Solche bestehen in Gestalt von Vermögensgemeinschaften mehrerer Ortsgemeinden, Rhoden und anderen Teilen einer Ortsgemeinde, Bürgerkorporationen und anderen Zusammenschlüssen bestimmter Geschlechter einer Ortsgemeinde sowie Zusammenschlüssen von Bürgern gleicher

Konfession in einer Ortsgemeinde (Art. 22 GG). Die ortsbürgerlichen Korporationen sind somit vom Bestand einer oder mehrerer Ortsgemeinden abhängig, was auch dadurch zum Ausdruck kommt, dass nach Art. 25 GG die Vorschriften des Gemeindegesetzes sachgemäss für die ortsbürgerlichen Korporationen gelten. Fallen die Ortsgemeinden, die Grundlage einer ortsbürgerlichen Korporation bilden, dahin, geht auch die Existenzberechtigung der ortsbürgerlichen Korporation unter.

b) Aufhebung auf eigenen Beschluss

Art. 51 verlangt bei einer Aufhebung auf eigenen Beschluss den Abschluss einer rechtsetzenden Vereinbarung zwischen den beteiligten Spezialgemeinden. Auf Seiten der sich aufhebenden Spezialgemeinde ist in Abweichung des für rechtsetzende Vereinbarungen üblichen Verfahrens des fakultativen Referendums (Art. 36 Bst. b GG) die obligatorische Abstimmung der Bürgerschaft erforderlich, weil mit Genehmigung der Vereinbarung das Dahinfallen der Spezialgemeinde verbunden ist, was dem Entscheid ihrer Stimmberechtigten anheim zu stellen ist.

Art. 52 regelt die Rechtsnachfolge sowie den Übergang der Vermögenswerte und des Archivs an die übernehmende Spezialgemeinde.

Nach Art. 53 ist es Sache des zuständigen Departementes, die Vereinbarung zu genehmigen und die Aufhebung der Spezialgemeinde festzustellen.

c) Aufhebung durch Inkorporation

Art. 54 schafft die Grundlage für die Bildung von Einheitsgemeinden. Mit dieser Bestimmung wird Art. 16 Abs. 1 GG in das vorliegende Gesetz überführt. Folge der Inkorporation ist, dass dadurch nach Massgabe von Art. 166 GG die Volksschule durch die politische Gemeinde geführt und der Rat der politischen Gemeinde für die Schulverwaltung zuständig ist. Grundlage für die Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde ist eine zwischen den beteiligten Gemeinden abzuschliessende Vereinbarung.

Auf Seiten der sich inkorporierenden Schulgemeinde ist in Abweichung des für rechtsetzende Vereinbarungen üblichen Verfahrens des fakultativen Referendums (Art. 36 Bst. b GG) die obligatorische Abstimmung der Bürgerschaft erforderlich, weil mit Genehmigung der Vereinbarung das Dahinfallen der Schulgemeinde verbunden ist, was dem Entscheid ihrer Stimmberechtigten anheim zu stellen ist.

Falls sich die Schulgemeinde über mehrere politische Gemeinden erstreckt, sind alle politischen Gemeinden in die Vereinbarung einzubinden.

Art. 55 sieht vor, dass die politische Gemeinde die Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde beschliessen kann, wenn diese Inkorporation im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung angezeigt ist. Voraussetzung ist im Weiteren, dass die Schulgemeinde sich nicht überwiegend über mehrere andere politische Gemeinden erstreckt. In Art. 130 des Vernehmlassungsentwurfs vom 1. Juli 1998 für eine neue Kantonsverfassung war ebenfalls die Entscheidungskompetenz der politischen Gemeinden vorgesehen, von sich aus innerhalb ihres Gebietes bestehende Schulgemeinden zu vereinigen oder zu inkorporieren.

Art. 56 bezieht sich auf die Förderung von Einheitsgemeinden durch den Kanton mittels Ausrichtung von Projektbeiträgen. Auf die Ausrichtung von weiteren finanziellen Beiträgen an die Bildung von Einheitsgemeinden wird verzichtet, da eine Einheitsgemeinde an sich schon finanzielle Vorteile bringt gegenüber dem parallelen Bestehen einer politischen Gemeinde und einer Schulgemeinde.

Art. 57: Die politische Gemeinde wird zur Rechtsnachfolgerin der Schulgemeinde. Sie übernimmt Rechte und Pflichten der vorbestandene Schulgemeinde, und es sind ihr die Vermögenswerte und das Archiv zu übergeben. Falls sich die Schulgemeinde über mehrere politische Gemeinden erstreckt hat, ist in der Vereinbarung die politische Gemeinde zu bezeichnen, welche die Rechtsnachfolge der Schulgemeinde antritt.

Art. 58, der die Grundlage für die Inkorporation der örtlichen Korporation in die politische Gemeinde bildet, entspricht materiell Art. 16 Abs. 2 GG. Auf Seiten der sich inkorporierenden örtlichen Korporation ist in Abweichung des für rechtsetzende Vereinbarungen üblichen Verfahrens des fakultativen Referendums (Art. 36 Bst. b GG) die obligatorische Abstimmung der Bürgerschaft erforderlich, weil mit Genehmigung der Vereinbarung das Dahinfallen der örtlichen Korporation verbunden ist, was dem Entscheid ihrer Stimmberechtigten anheim zu stellen ist.

Analog zur Inkorporation von Schulgemeinden kann die politische Gemeinde bei Vorliegen wichtiger öffentlicher Interessen die Inkorporation einer örtlichen Korporation von sich aus beschliessen (Abs. 2). Der Grund liegt darin, dass die örtliche Korporation nach Art. 26 GG Aufgaben erfüllt, die nicht von der politischen Gemeinde übernommen worden sind.

Art. 59 übernimmt in Abs. 1 die Bestimmung von Art. 16 Abs. 2 zweitem Satz GG. Die politische Gemeinde ist von Gesetzes wegen zur Inkorporation der örtlichen Korporation verpflichtet, wenn sich diese auflösen will. Auch hier spielt der Umstand die massgebende Rolle, dass eine örtliche Korporation Aufgaben erfüllt, die in den Aufgabenbereich der politischen Gemeinde fallen. Im geltenden Recht fehlt eine Regelung, welche die übernahmepflichtige politische Gemeinde bezeichnet, wenn sich eine auflösungswillige örtliche Korporation nach Art. 27 Abs. 1 GG über mehrere politische Gemeinden erstreckt. Massgebend soll hierfür die Zahl der Stimmberechtigten sein.

Art. 60 ordnet die Rechtsnachfolge bei Inkorporation einer örtlichen Korporation. Mit Abs. 3 wird die Rechtsnachfolge für den Fall festgelegt, dass sich eine örtliche Korporation über mehrere politische Gemeinden erstreckt.

Art. 61 ist materiell identisch mit der Bestimmung von Art. 24 GG, der aufgrund des Sachzusammenhangs in das vorliegende Gesetz überführt wird. Je nach Art der ortsbürgerlichen Korporation gemäss Art. 22 GG können unterschiedliche Inkorporationsfälle vorkommen.

Auf Seiten der sich inkorporierenden ortsbürgerlichen Korporation ist in Abweichung des für rechtsetzende Vereinbarungen üblichen Verfahrens des fakultativen Referendums (Art. 36 Bst. b GG) die obligatorische Abstimmung der Bürgerschaft erforderlich, weil mit Genehmigung der Vereinbarung das Dahinfallen der ortsbürgerlichen Korporation verbunden ist, was dem Entscheid ihrer Stimmberechtigten anheim zu stellen ist.

Art. 62 umschreibt die Rechtsnachfolge bei Inkorporation einer ortsbürgerlichen Korporation.

Art. 63: Mit der Genehmigung der Vereinbarung und der Feststellung der Aufhebung der sich inkorporierenden Gemeinde durch das zuständige Departement wird das Inkorporationsverfahren abgeschlossen.

C. Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden

1. Ausgangslage

1.1. Vorgabe der Kantonsverfassung

Laut Art. 96 Abs. 2 KV sollen das Verfahren der Zusammenarbeit und deren Förderung im Gesetz geregelt werden. Abs. 3 derselben Bestimmung erlaubt es, auf gesetzlicher Stufe Sanktionen vorzusehen für den Fall, dass eine gebotene Zusammenarbeit der Gemeinden unterbleibt.

Das Gesetz kann diesfalls vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden. Art. 97 KV äussert sich zum Gemeindeverband. Abs. 1 derselben Bestimmung weist den Gesetzgeber an, Verfahrensbestimmungen für den Zusammenschluss von Gemeinden zu einem Gemeindeverband zu erlassen. Laut Abs. 2 derselben Bestimmung kann das Gesetz die Modalitäten der Zwangsmitgliedschaft in einem Gemeindeverband festlegen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies erfordern.

1.2. Umsetzung des Verfassungsauftrags

Analog zu den Gemeindevereinigungen (vgl. Abschnitt A Ziffer 1.4.) baut das von der Verfassung vorgesehene Konzept der Förderung der Gemeindezusammenarbeit auf drei Stufen auf: Die erste Stufe bildet die freiwillige Zusammenarbeit, die zweite Stufe die Setzung finanzieller Anreize zur Förderung der Zusammenarbeit und die dritte Stufe mögliche Sanktions- und Zwangsmassnahmen.

Parallel zum Erlass des vorliegenden Gesetzes soll eine Bestimmung ins Gemeindegesetz aufgenommen werden, welche die von der Kantonsverfassung erlaubten Sanktionsmöglichkeiten im Fall einer unterbliebenen gebotenen Zusammenarbeit festlegt.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln (Gemeindegesetz)

Der ins Gemeindegesetz neu aufzunehmende *Art. 202bis* erlaubt es dem Kanton, diejenigen Gemeinden, die eine gebotene Zusammenarbeit unterlassen, mittels Sanktionen im Finanzausgleich und bei den Beiträgen zur Zusammenarbeit zu bewegen. Eine Zusammenarbeit ist dann geboten, wenn durch die Zusammenarbeit die finanziellen Vorteile die finanziellen Nachteile überwiegen. Anders gesagt «ist die Zusammenarbeit dann geboten, wenn einer Gemeinde aus der selbständigen Erfüllung einer Aufgabe ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde oder wenn eine Aufgabe mit weniger Mitteleinsatz ebenso gut oder besser erfüllt werden könnte» (Botschaft nKV, 394). Unterlassen die Gemeinden eine derartige Zusammenarbeit, so werden die daraus entstehenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt. Bei Letzteren handelt es sich um Staatsbeiträge, die in bestimmten Aufgabenbereichen ausgerichtet werden. Dies können beispielsweise Beiträge zugunsten der Schulgemeinden an die Lehrerbeseoldung oder an die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen sein. Aus finanziellen Gründen ist eine Zusammenarbeit schon heute, gerade bei Ausgleichsgemeinden, in diversen Bereichen, wie etwa der Feuerwehr oder der Zivilschutzorganisation, geboten.

D. Schlussbestimmungen

Art. 64 sieht weitere Änderungen des Gemeindegesetzes vor. Dazu gehört unter anderem die Anpassung derjenigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes an die neue Kantonsverfassung, welche sich zum Zweckverband bzw. zum bisherigen Gemeindeverband äussern. Die Kantonsverfassung sieht in Art. 97 die neue Institution des Gemeindeverbandes vor. Der Gemeindeverband löst den bisherigen Zweckverband und den bisherigen Gemeindeverband ab. Die Verfassung bestimmt, dass das Gesetz das Verfahren zu regeln hat, wie sich Gemeinden zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen können. In Weiterentwicklung des Zweckverbandes kennt der neue Gemeindeverband eine Verbandsbürgerschaft, die sich aus den Stimmberechtigten der im Gemeindeverband zusammengeschlossenen Gemeinden zusammensetzt. In der Verbandsvereinbarung werden die Mitwirkungsrechte der Verbandsbürgerschaft im Einzelnen festgelegt. Diese Demokratisierung entspricht einer zentralen Neuerung im st.gallischen Gemeindeverbandsrecht und bedeutet, dass der Gemeindeverband einer Gemeinde ähnlich wird. Die Beweglichkeit des neuen Gemeindeverbandes zeigt sich ausserdem darin, dass er im Vergleich zum Zweckverband mehr als nur eine einzige Aufgabe wahrneh-

men kann. Eine Gemeinde kann gleichzeitig Mitglied in mehreren Gemeindeverbänden sein. Im Gemeindegesetz sind redaktionelle Anpassungen erforderlich (Begriff «Zweckverband» durch den Begriff «Gemeindeverband» ersetzen), aber auch entsprechende Bestimmungen zu schaffen, welche das Institut des neuen Gemeindeverbandes regeln.

Zunächst wird durch eine Neufassung von Art. 13 GG die Bestimmung von Art. 91 Abs. 2 KV umgesetzt, wonach das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden zu bestimmen hat. Die Verfassung enthält demgegenüber keine Bestimmung, nach welcher Zahl und Namen von Spezialgemeinden im Gesetz genannt werden müssten. Aus diesem Grund kann mit der Neufassung von Art. 13 GG auch der Anhang des Gemeindegesetzes, in welche noch die Ortsgemeinden – nebst den zwischenzeitlich ohnehin weggefallenen Bezirken – genannt werden, aufgehoben werden. Durch die Vereinigung von Rapperswil und Jona zur Gemeinde Rapperswil-Jona, die am 1. Januar 2007 in Vollzug treten wird, ist die Anpassung von Art. 13 GG erforderlich. Einerseits sind wegen dieser Vereinigung noch 88 politische Gemeinden im Kanton zu verzeichnen, andererseits wird aus den bisherigen Gemeinden Rapperswil und Jona die Gemeinde Rapperswil-Jona.

Art. 16 GG ist aufzuheben, weil die Inkorporation von Schulgemeinden und örtlichen Korporationen nunmehr im vorliegenden Gesetz geregelt wird.

Art. 18 GG, der die Zahl der Ortsgemeinden samt Hinweis auf den Anhang des Gemeindegesetzes nennt, ist aufzuheben, weil die Ortsgemeinden als Spezialgemeinden – wie erwähnt – weder in Bezug auf Anzahl noch hinsichtlich ihres Namens im formellen Gesetz aufgeführt werden müssen.

Mit der Aufhebung von Art. 18 GG und des Anhangs zum Gemeindegesetz wird der Regierungsbeschluss über die Aufhebung der Ortsgemeinden Häggenschwil und Waldkirch vom 14. Dezember 2004 (sGS 151.22), der im Verfahren der vorläufigen Rechtsetzung wegen Dringlichkeit nach Art. 75 KV erlassen wurde, hinfällig.

Art. 24 GG ist aufzuheben, weil die Inkorporation von ortsbürgerlichen Korporationen nunmehr im vorliegenden Gesetz geregelt wird.

Art. 28 Abs. 2 GG sieht die Aufhebung von örtlichen Korporationen vor, die keine wesentlichen öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen. Dieser Tatbestand wird nunmehr im vorliegenden Gesetz geregelt.

In Art. 35 Abs. 3 Bst. i GG sowie in Art. 99 Bst. p GG werden, in Anpassung des Gesetzes an die neue Kantonsverfassung hinsichtlich des Institutes des neuen Gemeindeverbandes, der bisherige Zweckverband und der bisherige Gemeindeverband durch den neuen Gemeindeverband ersetzt. Neu hat die Bürgerschaft bzw. das Parlament, analog der Gemeindeordnung einer Gemeinde, über die Verbandsvereinbarung des Gemeindeverbandes zu bestimmen. Dieser Regelung ergibt sich aus der Analogie der Organisation eines Gemeindeverbandes mit einer Gemeinde.

Neu untersteht laut Art. 110 Bst. b GG auch die Verbandsvereinbarung des Gemeindeverbandes dem obligatorischen Referendum. Die Verbandsvereinbarung ist nämlich mit einer Gemeindeordnung vergleichbar, die ebenfalls der obligatorischen Abstimmung untersteht.

Art. 202bis GG sieht Sanktionen vor, wenn Gemeinden eine gebotene Zusammenarbeit unterlassen. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, so werden die dadurch entstehenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

In Art. 203 Bst. c GG und in der Überschrift nach Art. 209 GG erfolgen redaktionelle Anpassungen, die in der Aufhebung des bisherigen Zweckverbandes begründet sind.

Art. 210 GG regelt in Abs. 1 die Rechtsnatur und in Abs. 2 die Entstehung des Gemeindeverbandes. Die in Abs. 1 erfolgte Anpassung ist redaktioneller Natur. Abs. 3 wird aufgehoben, da im Gemeindeverband nur Gemeinden Mitglieder sein können.

Art. 211 GG wird obsolet, nachdem die Entstehung des Gemeindeverbandes in Art. 210 Abs. 2 GG verankert wird.

Art. 212 Abs. 1 GG wird ebenfalls redaktionell angepasst.

Art. 212bis GG bezieht sich auf die Organisation des Gemeindeverbandes. Entsprechend seiner demokratischen Ausgestaltung, d.h. den Mitspracherechten seiner Mitglieder, kann sich der Gemeindeverband mit Bürgerversammlung oder mit Parlament organisieren.

Art. 212ter GG sieht, in Übereinstimmung mit den Gemeinden, die Bürgerschaft als oberstes Organ vor. Im Gemeindeverband wird dieses Organ als Verbandsbürgerschaft bezeichnet. Abs. 3 erlaubt die Herabsetzung der Unterschriftenzahl für Referendums- und Initiativbegehren in einem Gemeindeverband, wenn diese Herabsetzung in der Verbandsvereinbarung verankert ist. Es handelt sich hierbei um einen indirekten Minderheitenschutz.

Art. 213 GG regelt den Inhalt einer Verbandsvereinbarung.

Art. 214 und Art. 215 GG werden aufgehoben, da die Organe des Gemeindeverbandes analog denjenigen einer Gemeinde ausgestaltet sind.

Art. 216 GG wird in Abs. 1 begrifflich an den neuen Gemeindeverband angepasst. Abs. 3 wird obsolet, da die Bestimmungen über den Haushalt der Gemeinde laut Abs. 2 auch für den Gemeindeverband gelten. Art. 170 Abs. 3 GG, wonach das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr entspricht, ist demzufolge für den Gemeindeverband anwendbar.

Art. 217 und Art. 218 GG werden dem neuen Institut des Gemeindeverbandes entsprechend geregelt.

Art. 219 und 220 GG werden aufgehoben, da Rechte und Information der Mitgliedsgemeinden eines Gemeindeverbandes analog der Rechte und Information der Bürgerschaft einer Gemeinde zu gewährleisten sind.

Art. 221 GG wird redaktionell an das neue Institut des Gemeindeverbandes angepasst.

Art. 222 GG bestimmt in Ausführung von Art. 97 der Kantonsverfassung, wann die Regierung eine Gemeinde zur Mitgliedschaft in einem Gemeindeverband verpflichten kann. Abs. 3 wird obsolet.

Art. 223 GG wird redaktionell geändert und dem neuen Institut des Gemeindeverbandes angepasst.

Art. 224 bis 227 GG werden aufgehoben, da der neue Gemeindeverband den bisherigen Gemeindeverband und den Zweckverband ersetzt. Die Bestimmungen über den bisherigen Gemeindeverband sind damit obsolet.

Art. 247 GG wird redaktionell angepasst.

Mit Art. 65 wird das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) dahingehend geändert, dass Verfügungen und Entscheide auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen über die Förderung der Vereinigung von Gemeinden und der Inkorporation von Schulgemeinden nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Beitragsverfügungen können mit Rekurs bei der Regierung angefochten werden (Art. 43 Bst. c VRP). Ein

Weiterzug der Entscheide der Regierung an das Verwaltungsgericht ist demgegenüber in sachgemässer Übereinstimmung mit der Zusicherung von Beiträgen im Rahmen des Finanzausgleichs (Art. 59bis Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 VRP) auszuschliessen. Dasselbe soll für Verfügungen und Entscheide nach dem Gemeindevereinigungs-gesetz gelten. Es handelt sich dabei um Verfahrensfragen im Bereich der Staatsorganisation, die der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung nicht zugänglich sein sollen.

Art. 66 sieht als Übergangsbestimmung vor, dass Gemeindevereinigungen, die innert fünf Jahren vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses Rechtskraft erlangt haben, um Beiträge nach Art. 23 dieses Erlasses nachsuchen können. Solche Gemeindevereinigungen können den durch die Vereinigung entstandenen Mehraufwand innert eines Jahres nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses geltend machen.

Art. 67 erklärt die Bestimmungen des Gemeindegesetzes, welche sich zu den neuen Gemeindeverbänden äussern, auch für die noch bestehenden Zweckverbände für anwendbar.

Art. 68 bestimmt, dass die bestehenden Zweckverbände innert vier Jahren seit Vollzugsbeginn des Gemeindevereinigungs-gesetzes an das neue Recht anzupassen sind.

Nach Art. 69 bestimmt die Regierung den Vollzugsbeginn des Gesetzes.

E. Kostenfolgen

Die unmittelbar aus der Förderung entstehenden tatsächlichen Kosten sind nicht eruierbar, weil Unkenntnis darüber besteht, wie viele Vereinigungen von Gemeinden realisiert werden. Es ist unmöglich, zum jetzigen Zeitpunkt abzuschätzen, wie viele solcher Projekte künftig durch das vorliegende Förderungssystem in Gang gesetzt und realisiert werden. Die im vorliegenden Erlass vorgesehene Förderung unterliegt keiner zeitlichen Begrenzung. Auch ist kein Zwang zu Vereinigungen vorgesehen. Inwieweit sich das neue Finanzausgleichsgesetz auf Vereinigungen auswirkt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass vor allem für kleinere und/oder finanzschwache Gemeinden der Druck steigt, eine Vereinigung als Alternative zu prüfen. Aufgrund dieser Vorgaben ist davon auszugehen, dass nach Entfalten der Wirkung der Anreizinstrumente im Laufe der Zeit einige Gemeindevereinigungen realisiert werden. Diese werden entsprechende Beitragsleistungen von Seiten des Kantons auslösen. Je nach den jeweils an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden werden die Beitragsleistungen namentlich im Bereich der Entschuldungsbeiträge unterschiedlich ausfallen. Zusätzliche Vereinigungsprojekte, ob diese nun zur Vereinigung führen oder nicht, erfordern schliesslich auch einen höheren Beratungsaufwand von Seiten des Kantons. Dies wird auf längere Frist die Bereitstellung von zusätzlichem Personal erfordern.

Am 21. Mai 2006 haben die Stimmberechtigten dem Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital zugestimmt. Ziff. 2 dieses Beschlusses¹ lautet wie folgt:

2. Das aus der Zuweisung entstandene besondere Eigenkapital kann in jährlichen Tranchen von höchstens Fr. 30'600'000.– eingesetzt werden zur:

- a) Finanzierung von steuerlichen Entlastungen, erstmals im Rechnungsjahr 2007;
- b) Förderung von Gemeindevereinigungen und kommunaler Zusammenarbeit nach Massgabe des Gesetzes.

Die zulässige Jahrestranche erhöht sich im Ausmass der in den vorangegangenen Jahren nicht bezogenen Mittel.

Der Vorbezug von höchstens einer Jahrestranche ist möglich.

¹ ABI 2006, 1025.

F. Rechtliches

Der vorliegende Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum. Er löst unmittelbar keine Ausgaben zu Lasten des Staatshaushaltes aus, weshalb das Finanzreferendum nicht anwendbar ist. Hingegen werden die künftigen Beschlüsse des Kantonsrates über die finanzielle Förderung der Vereinigung von Gemeinden nach Massgabe der finanzrechtlichen Zuständigkeitsordnung in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates liegen oder dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen sein.

G. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Gemeindevereinigungsgesetzes einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Gemeindevereinigungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006² Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 98 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³

als Gesetz:

A. Vereinigung

I. Allgemeine Bestimmung

Begriffe

Art. 1. In diesem Abschnitt bedeuten:

- a) beteiligte Gemeinde: die in das Vereinigungsverfahren und in die Vereinigung einbezogene Gemeinde;
- b) vereinigte Gemeinde: die neue Gemeinde nach Abschluss der Vereinigung.

II. Verfahren

Geltungsbereich

Art. 2. Die Bestimmungen dieses Erlasses über das Vereinigungsverfahren gelten für die Vereinigung von politischen Gemeinden.

Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen über das Verfahren der Vereinigung von Spezialgemeinden.

Grundsatzabstimmung

Art. 3. Die Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden beschliessen in einer Grundsatzabstimmung⁴ über die Einleitung des Vereinigungsverfahrens.

Die Grundsatzabstimmung wird durchgeführt:

- a) auf übereinstimmenden Beschluss der Räte der beteiligten Gemeinden. In Gemeinden mit Parlament beschliesst das Parlament;
- b) nach Zustandekommen von gleichlautenden Initiativen in den beteiligten Gemeinden.

² ABI ●.

³ sGS 111.1.

⁴ Art. 39 und 114 GG, sGS 151.2.

Vereinigungsbeschluss a) Verfahren

Art. 4. Stimmen die beteiligten Gemeinden der Einleitung des Vereinigungsverfahrens zu, vereinbaren die Räte den Vereinigungsbeschluss.

Der Vereinigungsbeschluss untersteht der obligatorischen Abstimmung in den beteiligten Gemeinden.

b) Inhalt

Art. 5. Der Vereinigungsbeschluss regelt insbesondere:

- a) Name, Organisationsform und Wappen der neuen Gemeinde;
- b) Zeitplan für die Vereinigung und Zeitpunkt der Entstehung der vereinigten Gemeinde;
- c) den Vollzug hängiger Beschlüsse der Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden in der vereinigten Gemeinde;
- d) die Überführung von Verwaltungsstellen, unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Personal in die vereinigte Gemeinde.

c) Genehmigung

Art. 6. Das zuständige Departement genehmigt den Vereinigungsbeschluss.

Konstituierungsrat a) Zusammensetzung

Art. 7. Der Konstituierungsrat setzt sich nach Massgabe des Vereinigungsbeschlusses aus Mitgliedern der Räte der beteiligten Gemeinden zusammen.

Er wählt die Vorsitzende oder den Vorsitzenden aus seiner Mitte und die Schreiberin oder den Schreiber.

Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979⁵ über den Rat werden sachgemäss angewendet.

b) Aufgaben

Art. 8. Der Konstituierungsrat:

- a) leitet das Vereinigungsverfahren;
- b) vollzieht den Vereinigungsbeschluss, soweit nicht die Räte der beteiligten Gemeinden zuständig sind;
- c) informiert die Öffentlichkeit über das Vereinigungsverfahren;
- d) legt der Bürgerschaft der vereinigten Gemeinde vor:
 - 1. die Gemeindeordnung;
 - 2. den Voranschlag für das erste Rechnungsjahr;
- e) führt die Wahl von Rat und Geschäftsprüfungskommission oder von Rat und Gemeindeparlament der vereinigten Gemeinde durch.

Gemeindeordnung a) für eine Gemeinde mit Bürgerversammlung

Art. 9. Ist die vereinigte Gemeinde als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert, wird ihre Gemeindeordnung auf unbestimmte Zeit erlassen.

⁵ Art. 135 ff. GG, sGS 151.2.

Die Bürgerschaft der neuen Gemeinde beschliesst an der konstituierenden Bürgerversammlung die Gemeindeordnung.

b) für eine Gemeinde mit Parlament

Art. 10. Ist die vereinigte Gemeinde als Gemeinde mit Parlament organisiert, wird eine vorläufige Gemeindeordnung erlassen, die bis zum Vollzugsbeginn einer vom neu gewählten Parlament beschlossenen Gemeindeordnung, jedoch höchstens vier Jahre nach Entstehung der vereinigten Gemeinde, angewendet wird.

Die Bürgerschaft der vereinigten Gemeinde beschliesst an der Urne über die vorläufige Gemeindeordnung.

Das Parlament der vereinigten Gemeinde unterbreitet der Bürgerschaft möglichst rasch nach seiner Konstituierung eine Gemeindeordnung.

Rechtsnachfolge

Art. 11. Die vereinigte Gemeinde ist Rechtsnachfolgerin der beteiligten Gemeinden.

Aktiven und Passiven der beteiligten Gemeinden, einschliesslich Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse, gehen im Zeitpunkt ihrer Entstehung auf die vereinigte Gemeinde über.

Bürgerrecht

Art. 12. Wer das Bürgerrecht einer beteiligten Gemeinde besitzt, erhält mit der Vereinigung das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde.

Mitgliedschaft im Gemeindeverband

Art. 13. Sind beteiligte Gemeinden Mitglieder in einem Gemeindeverband, dem auch nicht beteiligte Gemeinden angehören, regeln alle beteiligten Gemeinden und der Gemeindeverband die künftige Mitgliedschaft im Gemeindeverband. Bei Uneinigkeit entscheidet die Regierung.

Selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen

Art. 14. Selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen einer beteiligten Gemeinde bleiben nach der Vereinigung bestehen, wenn sie nicht von der beteiligten Gemeinde vor der Vereinigung aufgelöst werden.

Weitergeltung von Reglementen und Vereinbarungen

Art. 15. Reglemente und Vereinbarungen der beteiligten Gemeinden werden in den bisherigen Gemeindegebieten bis zum Vollzugsbeginn neuer Reglemente der vereinigten Gemeinde angewendet.

Die vereinigte Gemeinde passt Reglemente und Vereinbarungen der beteiligten Gemeinden innert dreier Jahre nach ihrer Gründung an, soweit sie nicht innert gleicher Frist eigene Reglemente erlässt und Vereinbarungen abschliesst.

Das zuständige Departement kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn es sich aus wichtigen Gründen als unmöglich erweist, Reglemente anzupassen oder zu erlassen und Vereinbarungen abzuschliessen.

Zustandekommen

Art. 16. Die Regierung stellt das Zustandekommen der Vereinigung fest.

Sie beantragt dem Kantonsrat die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen über Zahl und Namen.

III. Förderung

Ziele

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

Die vereinigte Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben:

- a) leistungsfähig, wenn sie die Leistungen eigenverantwortlich erbringt und finanziert;
- b) wirtschaftlich, wenn sie die Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erbringt;
- c) wirksam, wenn sie:
 - 1. über die für die Leistungserbringung geeigneten Mittel verfügt;
 - 2. mit ihren Leistungen nach Massgabe des öffentlichen Interesses einen hohen Nutzen erzielt.

Projektkonzept

Art. 18. Die Räte der beteiligten Gemeinden erstellen gemeinsam ein Projektkonzept.

Beiträge a) Grundsatz

Art. 19. Der Kanton kann leisten:

- a) Projektbeiträge;
- b) Entschuldungsbeiträge;
- c) Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand;
- d) Startbeiträge.

Die Beiträge werden nach Massgabe der vom Kantonsrat gewährten Kredite zugesichert.

Startbeiträge werden bei der Ermittlung von Finanzausgleichsbeiträgen nicht als Einnahmen angerechnet.

b) Vorbescheid

Art. 20. Die Regierung stellt den beteiligten Gemeinden auf gemeinsamen Antrag ihrer Räte einen Vorbescheid zu, in dem sie die Höhe der in der Vorlage an den Kantonsrat in Aussicht genommenen Beiträge festhält.

Der Vorbescheid präjudiziert die Beschlüsse des Kantonsrates nicht.

c) Projektbeitrag

Art. 21. Der beteiligten Gemeinde kann an die Projektkosten ein Beitrag von höchstens 50 Prozent des anrechenbaren Aufwandes ausgerichtet werden.

Anrechenbar ist der projektbedingte zusätzliche Personal- und Sachaufwand der beteiligten Gemeinde, soweit er notwendig und angemessen ist.

d) Entschuldungsbeitrag

Art. 22. Der beteiligten Gemeinde kann ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden.

Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage berücksichtigt. Wird gleichzeitig eine Einheitsgemeinde gebildet, wird bei der Bemessung die Vermögenslage der Schulgemeinde mitberücksichtigt.

Die beteiligte Gemeinde verwendet den Entschuldungsbeitrag für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen.

e) Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand

Art. 23. Der vereinigten Gemeinde kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt höchstens 50 Prozent.

Anrechenbar sind insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördemitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist.

f) Startbeitrag

Art. 24. Der vereinigten Gemeinde kann ein Startbeitrag ausgerichtet werden.

Er ist insbesondere für Steuerfussreduktionen und für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden.

Vereinigung von Schulgemeinden

Art. 25. Der Kanton fördert die Vereinigung von Schulgemeinden, wenn sie die spätere Bildung der Einheitsgemeinde nicht erschwert.

Die Bestimmungen dieses Erlasses über die Beiträge werden sachgemäss angewendet. Es werden keine Startbeiträge ausgerichtet.

B. Abtrennung von Gemeindeteilen

I. Allgemeine Bestimmung

Begriffe

Art. 26. In diesem Abschnitt bedeuten:

- a) beteiligte Gemeinde: die in das Verfahren einbezogene Gemeinde;
- b) abgebende Gemeinde: die Gemeinde, von welcher der Gemeindeteil abgetrennt wird;
- c) aufnehmende Gemeinde: die Gemeinde, in welcher der Gemeindeteil aufgenommen wird;
- d) neue Gemeinde: die Gemeinde, die aus dem Gemeindeteil der abgebenden Gemeinde entsteht.

II. Vereinigung mit einer aufnehmenden Gemeinde

Einleitung des Verfahrens

Art. 27. Das Verfahren der Abtrennung eines Gemeindeteils zur Vereinigung mit einer aufnehmenden Gemeinde wird eingeleitet:

- a) durch übereinstimmenden Beschluss der Räte der beteiligten Gemeinden. In Gemeinden mit Parlament beschliesst das Parlament;
- b) nach Zustandekommen von gleichlautenden Initiativen in den beteiligten Gemeinden.

Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss a) Verfahren

Art. 28. Die Räte der beteiligten Gemeinden vereinbaren den Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss.

Der Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss untersteht der obligatorischen Abstimmung in den beteiligten Gemeinden.

b) Inhalt

Art. 29. Der Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss legt das Gebiet des Gemeindeteils fest und regelt insbesondere:

- a) den Zeitpunkt von Abtrennung und Aufnahme;
- b) die auf die aufnehmende Gemeinde übergehenden Rechte und Pflichten;
- c) die Übertragung von Vermögenswerten und Archiv an die aufnehmende Gemeinde;
- d) allfällige von den beteiligten Gemeinden einander zu entrichtende Geld- und Sachleistungen.

Erfüllung von Aufgaben a) der örtlichen Korporation

Art. 30. Der Rat der aufnehmenden politischen Gemeinde und der Rat der örtlichen Korporation, deren Gebiet sich in der abgebenden Gemeinde auf den abgetrennten Gemeindeteil erstreckt, vereinbaren für höchstens drei Jahre nach Aufnahme des Gemeindeteils die Erfüllung der Korporationsaufgaben auf dem Gebiet der aufnehmenden Gemeinde.

Die Vereinbarung ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

b) der Schulgemeinde

Art. 31. Der Rat der aufnehmenden politischen Gemeinde und der Rat der Schulgemeinde, deren Gebiet sich in der abgebenden Gemeinde auf den abgetrennten Gemeindeteil erstreckt, vereinbaren für höchstens drei Jahre nach Aufnahme des Gemeindeteils die Erfüllung der Aufgaben der Schulgemeinde auf dem Gebiet der aufnehmenden Gemeinde.

Die Vereinbarung ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

Genehmigung

Art. 32. Das zuständige Departement:

- a) genehmigt den Abtrennungs- und Aufnahmebeschluss;
- b) genehmigt die Vereinbarung zwischen politischer Gemeinde und örtlicher Korporation oder Schulgemeinde über die Erfüllung von Aufgaben auf dem Gebiet der aufnehmenden Gemeinde;
- c) stellt das Zustandekommen von Abtrennung und Aufnahme des Gemeindeteils fest.

III. Bildung einer neuen Gemeinde

Einleitung des Verfahrens

Art. 33. Das Verfahren der Abtrennung eines Gemeindeteils zur Bildung einer neuen Gemeinde wird eingeleitet:

- a) durch Beschluss des Rates der abgebenden Gemeinde. In Gemeinden mit Parlament beschliesst das Parlament;
- b) nach Zustandekommen einer Initiative.

Abtrennungs- und Gründungsbeschluss a) Verfahren

Art. 34. Die Bürgerschaft beschliesst auf Antrag des Rates, in Gemeinden mit Parlament auf Antrag des Parlamentes, in obligatorischer Abstimmung über den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss.

Der Abtrennungs- und Gründungsbeschluss wird rechtsgültig, wenn er von den Stimmberechtigten des in der abgebenden Gemeinde verbleibenden Gebietes und den Stimmberechtigten des die neue Gemeinde bildenden Gemeindeteils angenommen wird.

b) Inhalt

Art. 35. Der Abtrennungs- und Gründungsbeschluss legt das Gebiet des Gemeindeteils fest und regelt insbesondere:

- a) Name, Organisationsform und Wappen der neuen Gemeinde;
- b) den zeitlichen Ablauf der Abtrennung und den Zeitpunkt der Gründung der neuen Gemeinde;
- c) die auf die neue Gemeinde übergehenden Rechte und Pflichten;
- d) den Vollzug hängiger Beschlüsse der Bürgerschaft der abgebenden Gemeinde mit Wirkung für die neue Gemeinde;
- e) die Übertragung von Vermögenswerten und Archiv an die neue Gemeinde;
- f) die Zurverfügungstellung von Verwaltungspersonal und Einrichtungen der abgebenden Gemeinde für die neue Gemeinde;
- g) die Überführung von Verwaltungsstellen, unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Personal in die neue Gemeinde;
- h) den Übergang von selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen an die neue Gemeinde.

c) Genehmigung

Art. 36. Das zuständige Departement genehmigt den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss.

Konstituierungsrat a) Zusammensetzung

Art. 37. Der Konstituierungsrat setzt sich aus wenigstens fünf Mitgliedern zusammen, die in dem für die Bildung der neuen Gemeinde bezeichneten Gemeindeteil stimmberechtigt sind.

Er wählt die Vorsitzende oder den Vorsitzenden aus seiner Mitte sowie die Schreiberin oder den Schreiber.

Die Vorschriften des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 über den Rat⁶ werden sachgemäss angewendet.

⁶ Art. 135 ff. GG, sGS 151.2.

b) Wahl

Art. 38. Die Stimmberechtigten des für die Bildung der neuen Gemeinde bezeichneten Gemeindeteils wählen den Konstituierungsrat.

Die Wahl findet gleichzeitig mit der Abstimmung über den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss statt. Sie kommt mit Rechtsgültigkeit des Abtrennungs- und Gründungsbeschlusses zustande.

c) Aufgaben

Art. 39. Der Konstituierungsrat:

- a) leitet das Gründungsverfahren;
- b) vollzieht gemeinsam mit dem Rat der abgebenden Gemeinde den Abtrennungs- und Gründungsbeschluss. Bei Uneinigkeit entscheidet das zuständige Departement;
- c) informiert die Öffentlichkeit über das Gründungsverfahren;
- d) legt der Bürgerschaft der neuen Gemeinde vor:
 1. die Gemeindeordnung;
 2. den Voranschlag für das erste Rechnungsjahr;
- e) führt die Wahl von Rat und Geschäftsprüfungskommission oder von Rat und Gemeindeparlament durch.

Gemeindeordnung a) für eine Gemeinde mit Bürgerversammlung

Art. 40. Ist die neue Gemeinde als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert, wird ihre Gemeindeordnung auf unbestimmte Zeit erlassen.

Die Bürgerschaft der neuen Gemeinde beschliesst an der konstituierenden Bürgerversammlung die Gemeindeordnung.

b) für eine Gemeinde mit Parlament

Art. 41. Ist die neue Gemeinde als Gemeinde mit Parlament organisiert, wird eine vorläufige Gemeindeordnung erlassen, die bis zum Vollzugsbeginn einer vom neu gewählten Parlament beschlossenen Gemeindeordnung, jedoch höchstens vier Jahre nach Entstehung der neuen Gemeinde, angewendet wird.

Die Bürgerschaft der neuen Gemeinde beschliesst an der Urne über die vorläufige Gemeindeordnung.

Das Parlament der neuen Gemeinde unterbreitet der Bürgerschaft möglichst rasch nach seiner Konstituierung eine Gemeindeordnung.

Bürgerrecht

Art. 42. Wer das Bürgerrecht der abgebenden Gemeinde besitzt und Wohnsitz in der neuen Gemeinde hat, erhält mit der Bildung der neuen Gemeinde das Bürgerrecht dieser Gemeinde und verliert jenes der abgebenden Gemeinde.

Mitgliedschaft im Gemeindeverband

Art. 43. Die neue Gemeinde wird Mitglied im Gemeindeverband, dem die abgebende Gemeinde angehört, wenn sie nicht durch Beschluss des Konstituierungsrates von einem Beitritt absieht.

Gemeindeverband und beteiligte Gemeinden regeln Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden:

- a) aus der Mitgliedschaft der abgebenden und der neuen Gemeinde;
- b) aus dem Nichtbeitritt der neuen Gemeinde.

Bei Uneinigkeit entscheidet das zuständige Departement.

Erfüllung von Aufgaben a) der örtlichen Korporation

Art. 44. Der Konstituierungsrat der politischen Gemeinde und der Rat der örtlichen Korporation, deren Gebiet sich in der abgebenden Gemeinde auf den abgetrennten Gemeindeteil erstreckt, vereinbaren für höchstens drei Jahre nach Gründung der neuen Gemeinde die Erfüllung der Korporationsaufgaben auf dem Gebiet der neuen Gemeinde.

Die Vereinbarung ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

Sie bedarf der Genehmigung des zuständigen Departementes.

b) der Schulgemeinde

Art. 45. Der Konstituierungsrat der politischen Gemeinde und der Rat der Schulgemeinde, deren Gebiet sich in der abgebenden Gemeinde auf den abgetrennten Gemeindeteil erstreckt, vereinbaren für höchstens drei Jahre nach Gründung der neuen Gemeinde die Erfüllung der Aufgaben der Schulgemeinde auf dem Gebiet der neuen Gemeinde.

Die Vereinbarung ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

Sie bedarf der Genehmigung des zuständigen Departementes.

Weitergeltung von Reglementen und Vereinbarungen

Art. 46. Reglemente und Vereinbarungen der abgebenden Gemeinde werden in der neuen Gemeinde bis zum Vollzugsbeginn eigener Reglemente und Vereinbarungen angewendet.

Die neue Gemeinde passt Reglemente und Vereinbarungen der abgebenden Gemeinde innert dreier Jahre nach ihrer Gründung an, soweit sie nicht innert gleicher Frist eigene Reglemente erlässt und Vereinbarungen abschliesst.

Das zuständige Departement kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn es sich aus wichtigen Gründen als unmöglich erweist, die Anpassung oder den Erlass von Reglementen und den Abschluss von Vereinbarungen vorzunehmen.

Zustandekommen

Art. 47. Das zuständige Departement, bei Beteiligung von politischen Gemeinden die Regierung, stellt das Zustandekommen der Abtrennung des Gemeindeteils zur Bildung einer neuen Gemeinde fest.

Ist eine neue politische Gemeinde entstanden, beantragt die Regierung dem Kantonsrat die Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über Zahl und Namen.

C. Aufhebung von Gemeinden

I. Allgemeine Bestimmung

Begriff

Art. 48. In diesem Abschnitt bedeutet «vorbestandene Gemeinde» die aufzuhebende oder die aufgehobene Gemeinde.

II. Aufhebung von Gesetzes wegen

Verfahren

Art. 49. Das zuständige Departement hebt Spezialgemeinden auf, die keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllen.

Es beschliesst über:

- a) die Rechtsnachfolge der vorbestandenen Gemeinde;
- b) den Übergang von Aktiven und Passiven. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemernte Rechtsverhältnisse gehen auf die Rechtsnachfolgerin im Zeitpunkt der Aufhebung der Spezialgemeinde über;
- c) die Übergabe des Archivs.

Ortsbürgerliche Korporation

Art. 50. Das zuständige Departement hebt eine ortsbürgerliche Korporation auf, wenn die Ortsgemeinde, der sie angehört, aufgehoben worden ist.

Es hebt eine als Vermögensgemeinschaft mehrerer Ortsgemeinden bestehende ortsbürgerliche Korporation auf, wenn alle sie bildenden Ortsgemeinden aufgehoben worden sind.

Art. 49 Abs. 2 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

III. Aufhebung durch eigenen Beschluss

Verfahren

Art. 51. Die Spezialgemeinde kann durch rechtsetzende Vereinbarung die Aufgaben einer anderen Spezialgemeinde übertragen und die Aufhebung der Gemeinde beschliessen.

Die Bürgerschaft der Spezialgemeinde, die ihre Aufgaben überträgt, beschliesst in obligatorischer Abstimmung über die Vereinbarung.

Rechtsnachfolge

Art. 52. Die Spezialgemeinde, an welche die Aufgaben übertragen werden, ist Rechtsnachfolgerin der vorbestandenen Spezialgemeinde.

Sie übernimmt:

- a) Aktiven und Passiven. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemernte Rechtsverhältnisse gehen auf die Rechtsnachfolgerin im Zeitpunkt der Aufhebung der vorbestandenen Gemeinde über;
- b) das Archiv der Spezialgemeinde.

Zustandekommen

Art. 53. Das zuständige Departement:

- a) genehmigt die Vereinbarung;
- b) stellt die Aufhebung der Spezialgemeinde fest.

IV. Aufhebung durch Inkorporation

Einheitsgemeinde a) Inkorporation durch Vereinbarung

Art. 54. Politische Gemeinde und Schulgemeinde können die Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde vereinbaren.

Die Bürgerschaft der Schulgemeinde beschliesst in obligatorischer Abstimmung über die Vereinbarung.

Erstreckt sich die Schulgemeinde über mehrere politische Gemeinden, bedarf die Vereinbarung der Zustimmung aller politischen Gemeinden.

b) Inkorporation durch Beschluss der politischen Gemeinde

Art. 55. Die politische Gemeinde kann die Inkorporation einer Schulgemeinde beschliessen, wenn:

- a) sich das Gebiet der Schulgemeinde nicht in überwiegendem Mass über mehrere andere politische Gemeinden erstreckt;
- b) die Inkorporation im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung liegt.

c) Förderung

Art. 56. Der Kanton kann Projektbeiträge leisten. Sie werden nach Massgabe der vom Kantonsrat gewährten Kredite zugesichert.

Art. 21 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

d) Rechtsnachfolge

Art. 57. Die politische Gemeinde ist Rechtsnachfolgerin der vorbestandene(n) Schulgemein(de)n.

Sie übernimmt:

- a) Aktiven und Passiven. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse gehen auf die Rechtsnachfolgerin im Zeitpunkt der Inkorporation der vorbestandene(n) Gemein(de) über;
- b) das Archiv der Schulgemein(de)n.

Die Vereinbarung bezeichnet die als Rechtsnachfolgerin wirkende politische Gemein(de), wenn sich die Schulgemein(de)n über mehrere politische Gemein(de)n erstreckt.

Örtliche Korporation a) Inkorporation durch Vereinbarung oder Beschluss

Art. 58. Politische Gemeinde und örtliche Korporation können die Inkorporation der örtlichen Korporation in die politische Gemeinde vereinbaren. Die Bürgerschaft der örtlichen Korporation beschliesst in obligatorischer Abstimmung über die Vereinbarung.

Die politische Gemeinde kann, wenn wichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen, die örtliche Korporation durch Beschluss inkorporieren.

Erstreckt sich die örtliche Korporation über mehrere politische Gemeinden, bedarf die Vereinbarung oder der Beschluss der Zustimmung aller politischen Gemeinden.

b) Inkorporationspflicht

Art. 59. Die politische Gemeinde ist zur Inkorporation verpflichtet, wenn die Bürgerschaft einer örtlichen Korporation die Aufhebung beschliesst.

Erstreckt sich die örtliche Korporation über mehrere politische Gemeinden, wird die örtliche Korporation in die politische Gemeinde, welche die meisten Stimmberechtigten der örtlichen Korporation zählt, inkorporiert.

c) Rechtsnachfolge

Art. 60. Die politische Gemeinde ist Rechtsnachfolgerin der örtlichen Korporation.

Sie übernimmt:

- a) Aktiven und Passiven. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse gehen auf die Rechtsnachfolgerin im Zeitpunkt der Inkorporation der vorbestandene Gemeinde über;
- b) das Archiv der örtlichen Korporation.

Erstreckt sich die örtliche Korporation über mehrere politische Gemeinden, ist die politische Gemeinde, welche die meisten Stimmberechtigten der örtlichen Korporation zählt, Rechtsnachfolgerin.

Ortsbürgerliche Korporation a) Verfahren

Art. 61. Eine ortsbürgerliche Korporation kann durch Vereinbarung inkorporiert werden:

- a) in die Ortsgemeinde;
- b) in eine andere ortsbürgerliche Korporation, wenn diese derselben Ortsgemeinde angehört und den gleichen oder einen ähnlichen Zweck erfüllt;
- c) in die Kirchgemeinde oder in eine kirchliche Korporation, wenn die ortsbürgerliche Korporation Bürgerinnen und Bürger gleicher Konfession umfasst.

Die Bürgerschaft der ortsbürgerlichen Korporation beschliesst in obligatorischer Abstimmung über die Vereinbarung.

b) Rechtsnachfolge

Art. 62. Die inkorporierende Gemeinde ist Rechtsnachfolgerin der ortsbürgerlichen Korporation.

Sie übernimmt:

- a) Aktiven und Passiven. Grundstücke, beschränkte dingliche Rechte sowie vor- und angemerkte Rechtsverhältnisse gehen auf die Rechtsnachfolgerin im Zeitpunkt der Inkorporation der vorbestandene Gemeinde über;
- b) das Archiv der ortsbürgerlichen Korporation.

Zustandekommen

Art. 63. Das zuständige Departement:

- a) genehmigt die Vereinbarung;
- b) stellt die Aufhebung der Gemeinde fest.

D. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts a) Gemeindegesetz

Art. 64. Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979⁷ wird wie folgt geändert:

Zahl und Bestand

Art. 13. Der Kanton St.Gallen umfasst die **88 politischen Gemeinden St. Gallen, Wittenbach, Häggenschwil, Muolen, Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Eggersriet, Rorschacherberg, Rorschach, Thal, Rheineck, St.Margrethen, Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau, Widnau, Rebstein, Marbach, Altstätten, Eichberg, Oberriet, Rüthi, Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen, Wartau, Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt, Quarten, Amden, Weesen, Schänis, Benken, Kaltbrunn, Rieden, Gommiswald, Ernetschwil, Uznach, Schmerikon, Rapperswil-Jona, Eschenbach, Goldingen, St.Gallenkappel, Wildhaus, Alt St.Johann, Stein, Nesslau-Krummenau, Ebnat-Kappel, Wattwil, Lichtensteig, Oberhelfenschwil, Brunnadern, Hemberg, St.Peterzell, Krinau, Bütschwil, Lütisburg, Mosnang, Kirchberg, Mogelsberg, Ganterschwil, Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren, Niederhelfenschwil, Gossau, Andwil, Waldkirch, Gaiserwald.**

Art. 16, 18 und 24 werden aufgehoben.

Entstehung und Aufhebung

Art. 28. Die örtliche Korporation entsteht mit der Annahme der Gemeindeordnung und der Anerkennung durch das zuständige Departement. Dieses kann eine Minderheit zum Beitritt zwingen.

Zuständigkeit gemäss Gesetz a) obligatorische Abstimmungen

Art. 35. Die Bürgerschaft wählt den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates, die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sowie in den politischen Gemeinden den Vermittler und seinen Stellvertreter.

In Gemeinden, in denen mehr als ein Mitglied des Rates vollamtlich tätig ist, kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass der Vorsitzende aus der Mitte der Ratsmitglieder gewählt wird.

Sie beschliesst über:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) die Jahresrechnung;
- c) Voranschlag und Steuerfuss;

⁷ sGS 151.2.

- d) einmalige oder während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen; als Ausgaben gelten auch Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen, sowie Bürgschaften und Garantieerklärungen;
- e) Erwerb von Grundstücken zu einem Preis, der den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigt;
- f) Veräusserung von Grundstücken, wenn Verkehrswert oder Anlagekosten den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen, soweit nicht ein Beschluss der Bürgerschaft im Einzelfall eine andere Regelung vorsieht;
- f^{bis}) Veräusserung von Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen, soweit die Gemeindeordnung oder ein Beschluss der Bürgerschaft keine andere Regelung vorsieht;
- g) Nachtragskredite, soweit die Gemeindeordnung keine andere Regelung vorsieht;
- h) Annahme von Schenkungen und Vermächtnissen mit Auflagen oder Bedingungen von grosser Tragweite;
- i) **die Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden und die Verbandsvereinbarung;**
- k) Initiativbegehren;
- l) Geschäfte, die ihr durch besondere gesetzliche Vorschriften zugewiesen sind.

Aufgaben a) gemäss Gesetz

Art. 99. Das Parlament beschliesst über:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) rechtsetzende Reglemente, ausgenommen Vollzugsvorschriften;
- c) rechtsetzende Vereinbarungen;
- d) Gebührentarife für die Benützung von Gemeindeunternehmen, soweit nicht die Gemeindeordnung oder Reglement den Rat als zuständig erklärt;
- e) das Geschäftsreglement;
- f) Genehmigung von Verwaltungsplänen, die für Rat und Parlament wegleitend sind;
- g) den jährlichen Geschäftsbericht des Rates;
- h) die Jahresrechnung;
- i) Voranschlag und Steuerfuss;
- k) einmalige oder während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen; als Ausgaben gelten auch Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen, sowie Bürgschaften und Garantieerklärungen;
- l) Erwerb von Grundstücken zu einem Preis, der den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigt;
- m) Veräusserung von Grundstücken, wenn Verkehrswert oder Anlagekosten den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen;
- m^{bis}) Veräusserung von Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen, soweit die Gemeindeordnung oder das Parlament keine andere Regelung vorsieht;
- n) Nachtragskredite, soweit die Gemeindeordnung keine andere Regelung vorsieht;
- o) Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf eine andere Gemeinde;
- p) **die Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden und die Verbandsvereinbarung.**

Das Parlament beaufsichtigt Rat und Verwaltung.

c) obligatorisches Referendum

Art. 110. Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) **die** Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden und **die Verbandsvereinbarung**;
- c) Geschäfte nach Art. 99 Abs. 1 Bst. k bis m dieses Gesetzes, für welche die Gemeindeordnung das obligatorische Referendum vorsieht.

Unterbleiben einer gebotenen Zusammenarbeit

Art. 202bis (neu). Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

Vereinbarungen

Art. 203. Gemeinden können durch Vereinbarung:

- a) Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen;
- b) gemeinsam Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen;
- c) ___ Gemeindeverbände bilden.

*Überschrift nach Art. 209. III. **Gemeindeverbände***

Begriff

Art. 210. Der **Gemeindeverband** ist eine aus Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Er entsteht mit Annahme der Verbandsvereinbarung durch die Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden.

—

Art. 211 wird aufgehoben.

Mitwirkung des zuständigen Departementes

Art. 212. Wenn die Gründung eines **Gemeindeverbandes** notwendig erscheint, aber keine **Verbandsvereinbarung** zustande kommt, kann das zuständige Departement die Vertreter der Gemeinden zu Verhandlungen über die Gründung eines **Gemeindeverbandes** zusammenrufen.

Das Departement leitet die Verhandlungen.

Organisation a) Organisationsform

Art. 212bis (neu). Der Gemeindeverband organisiert sich durch die Verbandsvereinbarung als Gemeindeverband mit Bürgerversammlung oder als Gemeindeverband mit Parlament.

b) Verbandsbürgerschaft

Art. 212ter (neu). Die Verbandsbürgerschaft ist oberstes Organ des Gemeindeverbandes.

Sie setzt sich aus den Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden zusammen.

Die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Zuständigkeit der Bürgerschaft und die Ausübung der politischen Rechte werden sachgemäss angewendet. Die Verbandsvereinbarung kann die Zahl der Unterschriften für Referendums- und Initiativbegehren bis auf einen Dreissigstel der Stimmberechtigten herabsetzen.

Verbandsvereinbarung

Art. 213. Die Verbandsvereinbarung:

- a) **bestimmt** Name, Mitglieder ___ und Sitz **des Gemeindeverbandes;**
- b) **bezeichnet die Verbandsaufgaben;**
- c) **legt die Zuständigkeiten der Verbandsorgane fest. Für den Gemeindeverband mit Bürgerversammlung werden die Vorschriften dieses Gesetzes über Gemeinden mit Bürgerversammlung, für den Gemeindeverband mit Parlament die Vorschriften dieses Gesetzes über die Gemeinden mit Parlament sachgemäss angewendet;**
- d) **enthält die Grundsätze über die Finanzierung der Verbandsaufgaben;**
- e) **bestimmt** Voraussetzungen und Verfahren für Beitritt und Austritt;
- f) **regelt** das Auflösungsverfahren.

Art. 214 und 215 werden aufgehoben.

Haushalt a) Grundsatz

Art. 216. Der **Gemeindeverband** führt einen eigenen Haushalt.

Die Vorschriften dieses Gesetzes über den Gemeindehaushalt und seine Kontrolle werden sachgemäss angewendet.

—

b) Einnahmen

Art. 217. Die ___ vom **Gemeindeverband** erlassenen Reglemente ordnen die Einnahmen.

Die **Mitgliedsgemeinden** werden mindestens zur ___ Deckung **des Ausgabenüberschusses des Gemeindeverbandes** verpflichtet.

Jahresrechnung und Voranschlag sind so rechtzeitig zu erstellen, dass die Verbandsgemeinden ihre Beiträge spätestens in die eigene Rechnung und in den eigenen Voranschlag des folgenden Jahres aufnehmen können.

*Haftung der **Mitgliedsgemeinden***

Art. 218. Die **Mitgliedsgemeinden** haften für den **Gemeindeverband** subsidiär entsprechend ihren Anteilen.

Art. 219 und 220 werden aufgehoben.

Eintritt und Austritt

Art. 221. Von neuen Mitgliedern kann eine angemessene Einkaufssumme verlangt werden.

Die Regierung kann auf Gesuch die Kündigungsfrist erstrecken, wenn ein Austritt **die Erfüllung der Verbandsaufgaben** gefährdet oder die übrigen Mitglieder des **Gemeindeverbandes** übermässig belastet.

Austretende Mitglieder haben keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn die Vereinbarung nichts anderes vorsieht. Sie haften für Verbindlichkeiten des **Gemeindeverbandes**, die während der Dauer ihrer Mitgliedschaft entstanden sind.

*Anordnungen der **Regierung***

Art. 222. Die Regierung kann eine Gemeinde zur Mitgliedschaft **in einem Gemeindeverband** verpflichten, wenn:

- a) **die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe sonst in Frage gestellt wäre;**
- b) **ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.**

Sie kann einen **Gemeindeverband** verpflichten, **eine Gemeinde** aufzunehmen, wenn **ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen** und die Aufnahme die bisherigen Verbandsgemeinden nicht wesentlich benachteiligt.

—

*Interkantonale **Gemeindeverbände***

Art. 223. Ein **Gemeindeverband** mit ausserkantonalen Gemeinwesen darf nur gegründet werden, wenn die Regierung eine Vereinbarung über das anwendbare Recht, die Aufsicht und den Rechtsschutz abgeschlossen hat.

Die Überschrift vor Art. 224 wird aufgehoben.

Art. 224 bis 227 werden aufgehoben.

Grundsatz

Art. 247. Der Gemeinde, dem selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen _____ und dem Gemeindeverband stehen gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen die Rechtsmittel nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege offen.

Der Anhang «Einteilung des Kantons St.Gallen in politische Gemeinden und in Ortsgemeinden (Art. 13 und 18 des Gesetzes)» wird aufgehoben.

b) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 65. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁸ wird wie folgt geändert:

b) gegen Verwaltungsbehörden

Art. 59bis. Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes offen steht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule Rorschach, der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt und des Gesundheitsrates sowie gegen Entscheide der Departemente.

Die Beschwerde ist unzulässig:

a) in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird;
2. Beiträge des Staates und öffentlich-rechtlicher Anstalten, auf die das kantonale oder Bundesrecht keinen Anspruch einräumt;
3. Finanzausgleich;
- 3^{bis}. Beiträge zur Förderung der Vereinigung von Gemeinden und Inkorporation von Schulgemeinden;**
4. Wahlen und Ernennungen. Zulässig ist die Beschwerde gegen Verfügungen und Entscheide im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und gegen Disziplinarmassnahmen, unzulässig jedoch bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses und bei einer Beförderung, es sei denn, eine Verletzung der Gleichstellung der Geschlechter werde geltend gemacht;
5. Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zulasten der Höchstzahlen;
6. ...
7. Zahlungserleichterungen und Zahlungserlasse;

b) gegen Verfügungen und Entscheide:

1. der konfessionellen Oberbehörden;
2. ...
3. über Minderheitsbeschwerden gemäss Art. 245 des Gemeindegesetzes;
- 4. des zuständigen Departementes und der Regierung nach dem Gemeindevereinigungs-gesetz.**

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

Übergangsbestimmungen a) Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand

Art. 66. Eine in den fünf Jahren vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses durch Vereinigung entstandene Gemeinde kann um den Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand nach Art. 23 dieses Erlasses ersuchen.

Sie reicht das Gesuch innert eines Jahres nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses ein.

⁸ sGS 951.1.

b) Zweckverbände 1. Anwendbares Recht

Art. 67. Die Bestimmungen dieses Erlasses über Gemeindeverbände gelten sachgemäss für Zweckverbände.

2. Anpassung an neues Recht

Art. 68. Bestehende Zweckverbände sind innert vier Jahren seit Vollzugsbeginn des Gemeindevereinigungsgesetzes dem neuen Recht anzupassen.

Vollzugsbeginn

Art. 69. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.