

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz	3
3 Vereinigungsprojekt	6
4 Förderbeiträge	6
4.1 Organisation der vereinigten Gemeinde	6
4.2 Entschuldungsbeiträge	6
4.3 Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand	8
4.4 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde	9
4.5 Projektbeiträge	10
5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich	10
6 Finanzierung	10
7 Finanzreferendum	11
8 Gesetzesänderung	11
9 Antrag	12
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein	13

Zusammenfassung

Die politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein streben auf Ende der Amtsdauer 2009/2012 ihre Vereinigung zur Gemeinde Nesslau an. Dabei entsteht mit 9'272 ha die flächenmässig drittgrösste Gemeinde im Kanton und die grösste im Wahlkreis Toggenburg. Mit dem Vorhaben wird auf den 1. Januar 2013 die nach Einwohnenden zweitkleinste politische Gemeinde Stein (379 Einwohnerinnen und Einwohner) aufgehoben. Es entsteht eine Einheitsgemeinde mit einer Einwohnerzahl von knapp 3'700 Personen. Die vereinigte Gemeinde Nesslau ersetzt die zwei bisherigen politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein. Das Vorhaben zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- Die Verwaltungen der beteiligten Gemeinden werden in Nesslau zentralisiert. Es wird dadurch mit wesentlichen Vereinfachungen in den Prozessen und in der Führung der einzelnen Verwaltungsbereiche gerechnet.
- Relevante Aspekte zur Verbesserung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der vereinigten Gemeinde im Vergleich mit der aktuellen Situation sind eine Optimierung des Personalbestandes mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.
- Das jährliche Sparpotenzial aus Effekten der Vereinigung liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2010 bei rund 443'500 Franken. Dank den vorgesehenen Förderbeiträgen können zudem die bereits absehbaren Mehraufwendungen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung kompensiert und der vereinigten Gemeinde Nesslau ein attraktiver Steuerfuss in Aussicht gestellt werden.
- Durch die Verbesserung auf der steuerlichen Seite der beteiligten Gemeinden können Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von jährlich rund 573'800 Franken eingespart werden. Davon profitieren auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons.
- Die beiden politischen Gemeinden verfügen über einen deutlich differierenden Steuerfuss. Durch das Nutzen der vorhandenen Synergien aus der Vereinigung und dessen konsequente Umsetzung sowie durch die Effekte aus den Förderbeiträgen erreichen die beiden Gemeinden mit 142 Steuerprozent einen Steuerfuss, der leicht unter dem bisher tieferen der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau liegt. Es handelt sich somit für beide Gemeinden um einen durchaus attraktiven Steuerfuss.
- Unter Abwägung der Vor- und Nachteile des Vereinigungsvorhabens und zur Unterstützung eines moderaten Übergangs in die Strukturen der vereinigten Gemeinde sowie unter Berücksichtigung der Zielerreichung nach Art. 17 des Gemeindevereinigungs-gesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) werden folgende Beiträge (in Franken) ausgerichtet:

– Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Nesslau-Krummenau	2'842'200.–
– Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Nesslau	929'300.–
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die vereinigte Gemeinde Nesslau (Maximalbeitrag)	<u>268'500.–</u>
Total	4'040'000.–

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein.

1 Ausgangslage

Im oberen Toggenburg wurden auf den 1. Januar 2005 die Gemeinden Nesslau und Krummenau zur Gemeinde Nesslau-Krummenau und auf den 1. Januar 2010 die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann zur Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann vereinigt. Die geografisch dazwischen liegende Gemeinde Stein wurde bei beiden Projekten zu Beginn involviert. Aufgrund der damals noch wenig fortgeschrittenen Sensibilisierung der Bürgerschaft der politischen Gemeinde Stein für eine mögliche Vereinigung blieb diese bis heute selbständig. Der sich abzeichnende Rücktritt des Gemeindepräsidenten von Stein, die absehbaren Schwierigkeiten, das Amt neu und adäquat zu besetzen, und die immer schwierigere Aufgabenerfüllung und Finanzierung haben inzwischen zu einem Stimmungswandel geführt. Anlässlich der Bürgerversammlung vom Frühjahr 2008 in Stein wurde von Seiten der Bürgerschaft beantragt, die Vereinigung mit der Nachbargemeinde Nesslau-Krummenau anzugehen. Schon im Herbst 2008 fanden in den beiden beteiligten Gemeinden die Grundsatzabstimmungen statt, welche mit jeweils fast 90 Prozent Zustimmung sehr erfolgreich verlief. In der Zwischenzeit haben die beiden Gemeinden die Vorbereitungen für die Vereinigung weiter vorangetrieben. Dazu gehörte beispielsweise auch die Inkorporation der bis Ende 2009 noch selbständigen, aber ohne eigenen Schulbetrieb existierenden Primarschulgemeinde Stein. Mit der Vereinigung der beiden politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein, welcher die Bürgerschaft am 27. November 2011 zugestimmt hat, wird die zweitkleinste politische Gemeinde im Kanton aufgehoben und es entsteht die neue Einheitsgemeinde Nesslau.

Die beteiligten politischen Gemeinden weisen folgende Kennzahlen¹ auf:

Gemeinde	Einwohner	Steuerkraft	Steuerfuss	Nettoaufwand
Nesslau-Krummenau	3'307	1'618.01	144 Prozent	Fr. 11'820'144.–
Stein	379	1'191.83	162 Prozent	Fr. 1'861'606.–

Aufgrund des Grössenverhältnisses der beiden beteiligten Gemeinden von rund 1:9 zugunsten der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau weisen die Räte richtigerweise darauf hin, dass in Bezug auf die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und der Leistungsfähigkeit keine Quantensprünge zu erwarten sind, zumal bedeutendes Optimierungspotenzial mit der Bildung der beiden Einheitsgemeinden bereits ausgeschöpft ist.

2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz

Gemäss Art. 17 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) fördert der Kanton die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die vereinigte Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen.

a) Leistungsfähigkeit

Die Räte der beiden Gemeinden führen aus, dass sie schon bisher in der Lage waren, ihre Aufgaben und Dienstleistungen eigenverantwortlich zu erbringen. Insbesondere im Fall der politischen Gemeinde Stein musste allerdings der Finanzausgleich stark beansprucht werden. Ein grosser Teil dieser Beiträge – und dabei vor allem der Übergangsausgleich – werden nun dank der Vereinigung entfallen.

In einzelnen Verwaltungsbereichen wird die Zahl der Fälle mit der Vereinigung ansteigen. Dadurch kann eine moderat erhöhte Spezialisierung der Mitarbeitenden erreicht werden. Arbeitsabläufe lassen sich dadurch vermehrt standardisieren. Fachkompetenz und Rechtssicherheit können in verhältnismässigem Rahmen gesteigert werden, was nicht nur für die Bürgerschaft Vorteile bringt, sondern die Gemeinde auch für Mitarbeitende attraktiver werden lässt. Mit qualifi-

¹ Datenbasis 2009; Nettoaufwand aus den Jahresrechnungen 2010; Steuerfuss 2011.

zierten Mitarbeitenden lasse sich auch die Stellvertretungen professioneller organisieren. So können Engpässe beim Ausfall oder bei Abwesenheiten von Mitarbeitenden besser bewältigt und das Know-how innerhalb der Gemeindeverwaltung breiter abgestützt werden.

Weiter lassen sich verschiedene Bereiche wie Öffentlichkeitsarbeit, Informatik oder E-Government durch den Zusammenschluss besser organisieren. Die Verhandlungsposition gegenüber Dritten wird insbesondere aus Sicht der politischen Gemeinde Stein wesentlich gestärkt. Dank den Effekten aus den Förderbeiträgen soll auch das Leistungsangebot der vereinigten Gemeinde mittel- und langfristig gesichert selber finanziert werden können.

b) Wirtschaftlichkeit

Die beteiligten Gemeinden arbeiten nach eigener Einschätzung ihrer Räte bereits heute nach wirtschaftlichen Massstäben. Mit der Vereinigung können jedoch noch bestehende Doppelspurigkeiten ausgemerzt werden. Die Synergien führen in verschiedenen Bereichen zu einer Senkung des Mitteleinsatzes. Dies zeigt sich im voraussichtlichen Finanzbedarf der vereinigten Gemeinde Nesslau, der fusionsbedingt um rund 300'000 Franken geringer ausfällt als im Voranschlag 2011. Dies ist vor allem auf die Reduktion von Behörden und Kommissionen sowie beim Verwaltungspersonal (Gemeindepräsident, Ratsschreiberin), die Konzentration auf ein Verwaltungsgebäude sowie den Wegfall der Informatikkosten für die politische Gemeinde Stein zurückzuführen. Allerdings werden die Einsparungen durch den Wegfall von einmaligen Besserstellungen in den Jahresrechnungen 2010 sowie bereits heute absehbaren, nicht im Zusammenhang mit der Vereinigung stehende Mehrkosten teilweise wieder kompensiert.

Im Bereich der Schule stehen in den kommenden Jahren verschiedene Pensionierungen an. Im Vergleich zu anderen Gemeinden verfügt die Schule in Nesslau heute noch über einen erfahrenen dadurch aber eher teuren Lehrkörper. Ausgehend von der Annahme, dass die künftig ausscheidenden Lehrpersonen durch jüngere Lehrerinnen und Lehrer ersetzt werden können, wird auch hier über die nächsten fünf Jahre nach der Vereinigung mit deutlichen Minderkosten gerechnet. Die Räte der beteiligten Gemeinden gehen davon aus, dass sich durch diese geringeren Aufwendungen sich abzeichnende Mehrkosten im Schulbetrieb kompensieren lassen.

Noch offen ist, wie weit sich die leicht rückläufigen Schülerzahlen in Optimierungen der Klassen-grössen und -zahlen niederschlagen, da die politische Gemeinde Nesslau noch in jedem Dorfteil über ein eigenes Schulhaus verfügt. In den Synergieberechnungen wird davon ausgegangen, dass sich die aktuellen Kosten im Schulbereich in den kommenden Jahren zumindest nicht erhöhen werden. Die erwarteten Schülerzahlen auf der Primarschulstufe im Überblick:

Stufe	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Nesslau							
Kinderg. 1	14	26	15	19	18		
Kinderg. 2	31	15	26	15	19	18	
Primar 1	21	22	23	26	15	19	18
Primar 2	23	22	22	23	26	15	19
Primar 3	18	23	22	22	23	26	15
Primar 4	33	28	28	29	27	29	28
Primar 5	36	34	28	28	29	27	29
Primar 6	36	37	34	28	28	29	27
Total	167	166	157	156	148	145	136
Krummenau							
Kinderg. 1	8	4	9	2	8		
Kinderg. 2	6	8	4	9	2	8	
Primar 1	4	5	9	4	9	2	8
Primar 2	2	4	5	9	4	9	2

Stufe	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Primar 3	6	2	4	5	9	4	9
Primar 4	8	6	2	4	5	9	4
Primar 5	5	8	6	2	4	5	9
Primar 6	3	5	8	6	2	4	5
Total	28	30	34	30	33	33	37
Ennetbühl							
Kinderg. 1	5	5	2	1	3		
Kinderg. 2	4	5	5	2	1	3	
Primar 1	3	4	5	5	2	1	3
Primar 2	6	3	4	5	5	2	1
Primar 3	9	6	3	4	5	5	2
Primar 4	4	9	6	3	4	5	5
Primar 5	9	5	9	6	3	4	5
Primar 6	6	9	5	9	6	3	4
Total	37	36	32	32	25	20	20
Bühl							
Kinderg. 1	7	2	4	2	2		
Kinderg. 2	6	6	2	4	2	2	
Primar 1	8	5	6	2	4	2	2
Primar 2	5	7	5	6	2	4	2
Primar 3	9	5	7	5	6	2	4
Total	22	17	18	13	12	8	8
Gesamt	254	249	241	231	218	206	201

c) Wirksamkeit

Folgende Aspekte führen dazu, die eingesetzten Mittel zur Leistungserbringung durch die Vereinigung geeigneter und für die Bürgerschaft nützlicher werden zu lassen:

- Die zur Leistungserbringung notwendige Infrastruktur ist – mit Ausnahme der dezentralisierten Verwaltungsgebäude – auf einem guten Stand. Es ist vorgesehen, die Verwaltung zukünftig an einem Standort zusammen zu führen. Entsprechende erste Planungen zielen in Richtung eines mit der lokalen Raiffeisenbank gemeinsam zu realisierenden Gemeindezentrums. Die diesbezüglichen Investitionen, die von der Bürgerschaft noch zu genehmigen sind, sind in der Finanzplanung der vereinigten Gemeinde aufgrund des noch sehr provisorischen Planungsstandes allerdings nicht enthalten.
- Die beteiligten Gemeinden festigen mit der Vereinigung ihre Position im Zentrum des Obertoggenburgs. Es handelt sich neben der politischen Gemeinde Ebnat-Kappel um die einwohnermässig grösste politische Gemeinde in diesem Gebiet.
- Es wird zusammengeführt, was heute faktisch aufgrund der intensiven Zusammenarbeit bereits gemeinsam besteht. Eine noch engere Bindung der beteiligten Gemeinden ist ohne Vereinigung kaum mehr realisierbar.

Übersicht der bisherigen Zusammenarbeitsgebiete der beteiligten Gemeinden:

Führung eines gemeinsamen Sozialamtes	seit 1. Januar 2008
Führung eines gemeinsamen Steueramtes	seit 1. Januar 2008
Bildung eines Betreuungskreises Nesslau-Krummenau-Stein	seit 1. Januar 2008
Führung eines gemeinsamen Landwirtschaftsamtes	seit 1. Januar 2008
Führung einer gemeinsamen Vormundschaftsbehörde	seit 1. Januar 2008
Führung des gemeinsamen Grundbuchamtes	seit 1. Januar 2008
Schulbesuchsvereinbarung zwischen den Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein	ab Schuljahr 2008/09
Zusammenarbeit der Feuerwehren von Nesslau-Krummenau und Stein	seit Jahren

3 Vereinigungsprojekt

Die beiden beteiligten Gemeinden haben das Vereinigungsprojekt vor Beginn der Amtsdauer 2009/12 gestartet, mit dem Ziel der Zusammenführung per Ende dieser Amtsdauer. Parallel dazu wurden in der Primarschulgemeinde Stein zuerst der Schulbetrieb aufgehoben und die Schülerinnen und Schüler mit Beschulungsverträgen in Nesslau-Krummenau beschult. Anschliessend beschloss die Bürgerschaft der Primarschulgemeinde Stein deren Aufhebung mittels Inkorporation zur Einheitsgemeinde Stein. Im Hinblick auf das gemeinsame Projekt mit der Einheitsgemeinde Nesslau-Krummenau begrüsst der Kanton diesen Schritt im Sinn einer deutlichen Vereinfachung des Vereinigungsprozesses. Ebenfalls angegangen wurde in den Korporationen der beiden beteiligten Gemeinden eine Überprüfung möglicher Zusammenschlüsse der Wasserversorgungen. Dieses Projekt ist noch in der Initialisierungsphase, wird aber bei Gelingen auch hier eine deutliche Vereinfachung sowohl der Strukturen als auch in der Zusammenarbeit mit der neuen politischen Gemeinde Nesslau bringen.

Organisatorisch entsteht nun eine Einheitsgemeinde Nesslau. Die beiden bisherigen Einheitsgemeinden Nesslau-Krummenau und Stein entfallen. Die neue politische Gemeinde Nesslau verfügt über eine Fläche von 9'272 ha und wird damit nach Mels und Pfäfers zur drittgrössten politischen Gemeinde im Kanton St.Gallen. Mit 3'686 Einwohnerinnen und Einwohnern wird sie zur zweitgrössten im oberen Toggenburg und positioniert sich im Durchschnitt der Gemeinden des Wahlkreises Toggenburg.

Am 27. November 2011 haben die Bürgerinnen und Bürger der beiden Gemeinden dem Vereinigungsbeschluss mit 85,7 Prozent in Nesslau-Krummenau bzw. 85,8 Prozent in Stein zugestimmt.

4 Förderbeiträge

4.1 Organisation der vereinigten Gemeinde

Die vereinigte Gemeinde wird als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Der Rat besteht zukünftig aus fünf Mitgliedern, wovon die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident und die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident direkt gewählt werden. Die vereinigte Gemeinde wird voraussichtlich einen Gemeindesteuerfuss von 142 Steuerprozent erreichen.

4.2 Entschuldungsbeiträge

Nach Art. 21 GvG kann der beteiligten Gemeinde ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage berücksichtigt. Im Weiteren soll auch die Zielerreichung nach Art. 17 GvG beurteilt und mitberücksichtigt werden.

Bei der Bemessung eines möglichen Entschuldungsbeitrags wurden die Bilanzen der beiden beteiligten Gemeinden per 31. Dezember 2010 bereinigt. Ziel der Bilanzbereinigung waren die Auflösung stiller Reserven² und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, wurden aufgelöst, weil die politische Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der politischen Gemeinde.

² Stille Reserven sind vereinfacht gesagt der Unterschiedsbetrag zwischen dem Buchwert des Finanzvermögens zum Veräusserungszeitpunkt und dem Verkaufserlös für die Gemeinde. Sind im Finanzvermögen Grundstücke enthalten, ergeben sich in vielen Fällen namhafte stille Reserven durch Wertsteigerungen und/oder Abschreibungen der Gebäudeteile.

Anhand der bereinigten Bilanzen wurde die bereinigte Pro-Kopf-Verschuldung der beteiligten Gemeinden berechnet. Unter Berücksichtigung aller Schuldenaspekte der beiden Einheitsgemeinden zeigte sich folgendes Bild (der bereinigte Kantonsdurchschnitt der Pro-Kopf-Verschuldung liegt bei Fr. 792.67):

Gemeinde	Pro-Kopf-Verschuldung
Nesslau-Krummenau	Fr. 2'081.83
Stein	Fr. 656.40

In Anwendung der bisher üblichen Praxis besteht somit aufgrund der deutlich überdurchschnittlichen Verschuldung ein Anspruch auf Entschuldung in der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau, während die finanzielle Lage der politischen Gemeinde Stein einen solchen ausschliesst.

Bei der Einführung des Gemeindevereinigungs-gesetzes legte die Regierung dar, dass mit der finanziellen Förderung von Vereinigungsprojekten Anreize geschaffen werden sollen. Dabei soll aber kein Rechtsanspruch auf Beiträge bestehen. Dem Ermessen von Regierung und Kantonsrat bleibt es vorbehalten, einzelfallgerecht zu entscheiden, welche Beiträge in welchem Umfang ausgerichtet werden sollen (Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006 zum Gemeindevereinigungs-gesetz, ABI 2006, 1965 ff., 1974; abgekürzt Botschaft GvG). Die Entschuldungsbeiträge werden im Weiteren als zentrales Element des Anreizsystems zur Förderung von Gemeindevereinigungen bezeichnet. Diese sind darauf ausgerichtet, die an der Vereinigung beteiligten finanzschwächeren Gemeinden im Verhältnis zur finanzstärkeren beteiligten Gemeinde «fusionsfähig» zu machen, indem die Mittel zu zweckgebundenen zusätzlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen eingesetzt werden sollen. Damit soll im Sinn der verfassungsrechtlichen Vorgabe für den Finanzausgleich nach Art. 85 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt 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 (Botschaft GvG, 1975). Vorausgesetzt wird zudem, dass die Ziele nach Art. 17 GvG (Verbesserung von Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit) mit der Vereinigung umfassend und vollständig erreicht werden.

In die Überlegungen zur Bemessung der Entschuldungsbeiträge muss im Fall der politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein aus den vorstehend genannten Gründen verstärkt mit einbezogen werden, dass das netto nachgewiesene Sparpotenzial der beteiligten Gemeinden auch im Vergleich mit anderen Vereinigungsprojekten gering ist. Unter dem Aspekt der verbesserten Wirtschaftlichkeit nach Art. 17 GvG kann die Zielerreichung somit nur begrenzt nachgewiesen werden. Allerdings soll den beteiligten Gemeinden auch zu Gute gehalten werden, dass sie schon bisher durch ihre Zusammenarbeit Schritte zur Verbesserung der finanziellen Situation getätigt haben.

Die unter Berücksichtigung dieser ergänzenden Abwägungen festgelegten Entschuldungsbeiträge ermöglichen es der neuen, vereinigten Gemeinde, zukünftig einen nachhaltig realisierbaren Steuerfuss anzuwenden, welcher leicht unter jenem der bisher günstigeren politischen Gemeinde liegt. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Ausräumung allfälliger finanzieller Fusionshindernisse auch durch den Einsatz der Entschuldungsbeiträge erfolgt. Die Entschuldungsbeiträge an die beiden Gemeinden bemessen sich wie folgt:

Gemeinde	Entschuldungsbeitrag
Nesslau-Krummenau	Fr. 2'842'200.–
Stein	Fr. –.–

4.3 Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt höchstens 50 Prozent. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist. Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um vereinigungsbedingtem Mehraufwand zusammen mit den Gesuchen um einen Entschuldungs- und Startbeitrag einzureichen, da sich die Beiträge gegenseitig beeinflussen. Aus diesem Grund sind insbesondere bei Infrastrukturausbauten infolge noch fehlender Vorprojekte die geltend gemachten Kosten als Schätzungen zu betrachten und mit starken Vorbehalten belastet. Es ist denkbar, dass einzelne Vorhaben zur Anpassung der Infrastruktur letztlich nicht realisiert werden. Die detaillierte Überprüfung jeder einzelnen aufgeführten Position kann durch das zuständige Departement erst dann erfolgen, wenn ein vollständiges Projekt mit Kostenvoranschlag, Finanzierungsnachweis und entsprechenden Begründungen oder bei kleineren Vorhaben die entsprechenden Offerten mit zugehörigen Begründungen vorliegen.

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

a) Infrastruktur

Umzug Gemeindeverwaltung Stein, Räumen Gemeindehaus	50'000.–
Zusammenführung Archive	80'000.–
Unvorhergesehenes	50'000.–
Total Infrastruktur	180'000.–

b) Informatikanpassungen

Zusammenlegung der EDV-Installationen	30'000.–
Datenmigration übrige EDV	70'000.–
Zusammenführung GIS, AV93	97'000.–
Internet	40'000.–
Total Informatikanpassungen	237'000.–

c) Raumplanung

Zusammenführung Strassenpläne	30'000.–
Anpassung Zonenpläne, Schutzverordnungen, Richtpläne	90'000.–
Total Raumplanung	120'000.–

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

Infrastruktur	180'000.–
Informatikanpassungen	237'000.–
Raumplanung	120'000.–
Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	537'000.–

Die Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand im Umfang von höchstens Fr. 268'500.– (50 Prozent von Fr. 537'000.–) werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Gemeinde nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

4.4 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde

Der Startbeitrag soll der vereinigten Gemeinde dazu verhelfen, einen im Vergleich zu den Steuerfüssen der vorher bestandenen Gemeinden attraktiven Steuerfuss festzulegen. Sind die beteiligten Gemeinden demgegenüber Bezüger von Finanzausgleichsbeiträgen, dient der Startbeitrag dazu, es der vereinigten Gemeinde zu ermöglichen, die hohe Steuerbelastung durch zusätzliche namhafte Entschuldung zu reduzieren und durch flankierende Massnahmen (z.B. Infrastrukturmassnahmen) ihre Situation insgesamt zu verbessern (Botschaft GvG, Bemerkungen Art. 24 des Gesetzesentwurfs, 1985).

Der für die vereinigte Gemeinde Nesslau errechnete, nachhaltig realisierbare Steuerfuss beträgt 142 Prozent. Die vereinigte Gemeinde Nesslau beabsichtigt mit diesem Steuerfuss zu starten und ihn auch längerfristig zu halten. Der angestrebte Steuerfuss muss aus Sicht des Kantons nicht nur attraktiv, sondern vor allem auch realistisch sein. Realistisch ist er dann, wenn die Gemeinde eigenständig in der Lage ist, diesen Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrags weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen.

Die beiden beteiligten Gemeinden erheben im Rechnungsjahr 2011 folgende Steuerfüsse:

- | | |
|---------------------|-------------|
| – Nesslau-Krummenau | 144 Prozent |
| – Stein | 162 Prozent |

Die Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses erfolgte auf Basis der Jahresrechnung 2010. Dazu wurden sämtliche Aufwände und Erträge der beiden beteiligten Gemeinden kumuliert und das abweichende Synergiepotenzial der vereinigten Gemeinde errechnet. Die im Jahr 2010 einmalig aufgelaufenen ausserordentlichen Kosten wurden abgezogen und die sich aktuell bereits abzeichnenden Korrekturen in den Nettoaufwendungen der kumulierten Gemeinde berücksichtigt (z.B. Wegfall der Finanzierung der Polizeiaufgaben, Wegfall des Gemeindeanteils an den Ergänzungsleistungen, zusätzliche und bereits bekannte Aufwendungen). Für die Überprüfung und Bestätigung des Sparpotenzials wurden ausserdem die Zahlen von Vergleichsgemeinden herangezogen. Es verbleibt ein Nettoaufwand der vereinigten Gemeinde Nesslau in Höhe von rund 13,24 Mio. Franken, welcher durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 142 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich rund 443'500 Franken gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2010. Das wichtigste Sparpotenzial liegt in der Verwaltung der neuen Einheitsgemeinde (- 0,25 Mio. Franken durch Optimierungen und Stellenreduktion). Diese Grössen sind den Räten der beiden beteiligten Gemeinden bekannt und wurden als realisierbar eingestuft. Mit 142 Steuerprozent verfügt die vereinigte Gemeinde Nesslau auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden der Region über einen attraktiven Steuerfuss.

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

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

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

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

	Total	2013	2014	2015	2016	2017
Zielentlastung bis 2017	443'500	443'500	443'500	443'500	443'500	443'500
Jährliche Nettoentlastung zu 2010		16'200	153'100	322'100	353'300	443'500
Differenz Nettobelastung/Startbeitrag	929'300	427'300	290'400	121'400	90'200	0

Aus Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 929'300.–.

4.5 Projektbeiträge

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

5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Durch die Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein entfallen jährlich Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von insgesamt rund 573'800 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 181'220.–. Im partiellen Steuerfussausgleich, der zweiten Stufe, entfallen Beiträge in der Höhe von Fr. 233'411.–. Die Beiträge aus dem Übergangsausgleich an die politische Gemeinde Stein in Höhe von Fr. 159'183.– fallen vollständig weg.

Die durch die Vereinigung reduzierte Zahl politischer Gemeinden (von 85 auf 84) tangiert den Referenzsteuerfuss für die Berechnung des partiellen Steuerfussausgleichs. Dieser liegt neu bei der 28. Gemeinde. Bezieht man die weiteren fünf laufenden Gemeindevereinigungsprojekte mit ein, so reduziert sich die Zahl der politischen Gemeinden auf 77. Der Referenzsteuerfuss liegt somit bei der 26. Gemeinde.

6 Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von 4'040'000.– Franken kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt werden (Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vom 21. Mai 2006 [sGS 831.51]). Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

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

Das vorliegende Projekt ist das letzte der sechs Vereinigungsprojekte mit Beteiligung politischer Gemeinden auf den 1. Januar 2013 hin. Noch pendent sind lediglich einige Projekte mit Vereinigung oder Inkorporation von Schulgemeinden (unter anderen die Schulgemeinden im Neckertal und die Primarschulgemeinden in Niederhelfenschwil). Eine grosse Investition von Mitteln aus dem besonderen Eigenkapital ist in diesen Projekten nicht absehbar. Bis Ende 2011 wurden aus drei für Vereinigungen nach GvG zur Verfügung stehenden Jahrestanchen in Höhe von insgesamt 91,8 Mio. Franken folgende Beiträge durch den Kantonsrat beschlossen:

Startbeiträge an politische Gemeinden	Fr. 17'677'600.–
Entschuldungsbeiträge an politische Gemeinden	Fr. 19'710'600.–
Entschuldungsbeiträge an Schulgemeinden (ohne das später abgebrochene Projekt der Schulen in Weesen und Amden)	Fr. 6'311'300.–
Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand an politische Gemeinden	Fr. 6'071'000.–
Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand Schulgemeinden	Fr. 581'800.–
Total (beschlossen)	Fr. 50'352'000.–

Dazu kommen die drei im Kantonsrat vor der zweiten Lesung stehenden Vereinigungsprojekte von Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen, Bütschwil und Gantereschwil sowie Wattwil und Krinau:

Startbeiträge	Fr. 4'823'000.–
Entschuldungsbeiträge	Fr. 14'396'100.–
Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand	Fr. 2'103'000.–
Total (geplant)	Fr. 21'322'100.–

Die somit insgesamt beschlossenen oder geplanten Beiträge von 71'674'100.– liegen tiefer als die bis Ende 2011 zur Verfügung stehenden 91,8 Mio. Franken. Zur Finanzierung der Förderbeiträge an die Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein von Fr. 4'040'000.– kann daher in entsprechendem Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldoneutral ist.

7 Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 300'000 bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz an die beteiligten Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein sowie an die vereinigte Gemeinde Nesslau betragen Fr. 4'040'000.–. Der vorliegende Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

8 Gesetzesänderung

Nach Art. 91 KV regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St. Gallen. Mit der Vereinigung entsteht aus zwei politischen Gemeinden eine neue politische Gemeinde. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) ist demzufolge die Zahl der politischen Gemeinden zu ändern. Die Erwähnung der politischen Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein ist zu streichen, die Gemeinde Nesslau ist neu aufzunehmen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat für alle per 1. Januar 2013 noch zu regelnden Sachverhalte aus parallelen Vereinigungsprojekten zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein

Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Januar 2012³ Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungs-gesetzes vom 17. April 2007⁴

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 4'040'000.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2012 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 4'040'000.–.
Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 4'040'000.– aus dem besonderen Eigenkapital (zugunsten Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital» im Finanzdepartement).
3. Die Auszahlung der Förderbeiträge erfolgt:
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Entschuldungsbeitrags von Fr. 2'842'200.– nach Annahme des vorliegenden Beschlusses an die Gemeinde Nesslau-Krummenau;
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde Nesslau (Fr. 929'300.– an die vereinigte Gemeinde Nesslau);
 - b) mittels Auszahlung nach Massgabe der tatsächlichen Aufwendungen und nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden mit der Schlussrechnung der jeweiligen Vorhaben für die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 268'500.– an die vereinigte Gemeinde Nesslau).
4. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum⁵.

³ ABI 2011, ...

⁴ sGS 151.3.

⁵ Art. 7 Abs.1 RIG, sGS 125.1.