

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. August 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz	4
3 Vereinigungsprojekt	5
3.1 Vorbereitungsphase	5
3.2 Änderungen aufgrund der Vereinigung	6
3.2.1 Zentralisierung der Verwaltungen und der Feuerwehr	6
3.2.2 Moderate Reduktion des Personalbestands	6
3.2.3 Zusammenführung der Verwaltungen	6
3.2.4 Kostenreduktion im Schulbereich	6
4 Förderbeiträge	7
4.1 Organisation der vereinigten Gemeinde	7
4.2 Entschuldungsbeiträge	7
4.3 Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand	8
4.4 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde	9
4.5 Projektbeiträge	10
5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich	11
6 Finanzierung	11
7 Finanzreferendum	11
8 Gesetzesänderung	11
9 Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	12

Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen)

Zusammenfassung

Die politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen streben auf Ende der Amtsdauer 2009/2012 ihre Vereinigung samt gleichzeitiger Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen an. Es handelt sich dabei neben dem Vereinigungsprojekt der Nachbargemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden um das zweitgrösste Strukturprojekt im Wahlkreis See-Gaster. Mit dem Vorhaben fallen auf den 1. Januar 2013 vier eigenständige Gemeinden weg. Es entsteht eine neue Einheitsgemeinde mit einer Einwohnerzahl von rund 8'400 Personen und einer Grösse von 5'486 ha. Das Vorhaben zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- Die Verwaltungen der bisherigen vier Gemeinden werden in Eschenbach zentralisiert. Dabei wird mit wesentlichen Vereinfachungen in Prozessen und in der Führung der einzelnen Verwaltungsbereiche gerechnet.
- Weitere relevante Aspekte zur Verbesserung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der vereinigten Gemeinde im Vergleich mit der aktuellen Situation sind die Zusammenführung der Feuerwehren an einem zentralen Ort, eine moderate Reduktion des Personalbestands mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.
- Das jährliche Sparpotenzial liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2010 bei knapp 2,0 Mio. Franken. Die grössten Einsparungen werden durch Optimierungen im Schulbereich erzielt.
- Durch die Verbesserung auf der steuerlichen Seite der beteiligten Gemeinden können Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von rund 765'000 Franken eingespart werden. Davon profitieren auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons.
- Die drei politischen Gemeinden verfügen über einen deutlich differierenden Steuerfuss. Durch das Nutzen der vorhandenen Synergien aus der Vereinigung und deren konsequente Umsetzung erreicht die vereinigte Gemeinde Eschenbach mit 127 Steuerprozent einen Steuerfuss, der 18 Steuerprozent unter dem aktuell tiefsten der bisherigen politischen Gemeinde Eschenbach liegt. Somit handelt es sich für alle drei beteiligten politischen Gemeinden um einen äusserst attraktiven Steuerfuss.
- Unter Abwägung der Vor- und Nachteile des Vereinigungsvorhabens und zur Unterstützung eines moderaten Übergangs in die Strukturen der vereinigten Gemeinde sowie der positiven Beurteilung der Zielerreichung nach Art. 17 des Gemeindevereinigungs-gesetzes werden folgende Beiträge (in Franken) ausgerichtet:

– Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Goldingen	1'838'200
– Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Eschenbach	2'340'900
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die vereinigte Gemeinde Eschenbach (Maximalbeitrag)	<u>1'283'000</u>
Total	5'462'100

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und

Goldingen. Ebenfalls im Vorhaben enthalten ist die Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen.

Die neu entstehende Gemeinde wird Eschenbach heissen. Aus diesem Grund wird die künftige Gemeinde zwecks Unterscheidung zur bisherigen Gemeinde Eschenbach als «vereinigte Gemeinde Eschenbach» bezeichnet.

1 Ausgangslage

Die politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen befassen sich seit rund einhalb Jahren mit dem Projekt zu ihrer Vereinigung. Ende des Jahres 2010 schloss sich die Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen dem Projekt an und verfolgt seither die Inkorporation in die neu entstehende vereinigte Gemeinde Eschenbach. Stimmen die Bürgerinnen und Bürger aller beteiligten Gemeinden dem Vorhaben zu, so entsteht somit aus vier eigenständigen Gemeinden eine Einheitsgemeinde.

Die beteiligten politischen Gemeinden verfügen über folgende Kennzahlen¹:

Gemeinde	Einwohner	Steuerkraft	Steuerfuss	Nettoaufwand
Eschenbach	5'539	1'934.42	145 Prozent	Fr. 14'888'720.–
St.Gallenkappel	1'792	1'973.29	148 Prozent	Fr. 5'814'703.–
Goldingen	1'101	1'784.90	162 Prozent	Fr. 4'942'255.–

Die beteiligten Gemeinden arbeiten schon heute in verschiedenen Bereichen unterschiedlich stark zusammen:

Vereinbarung/Amt	Eschenbach	St.Gallenkappel	Goldingen	Andere
Betreibungskreis	X	X	X	
Landw. Beitragswesen	X	X	X	
Verein Tageseltern	X	X	X	
Regionale Jugendhilfe	X	X	X	
Grundbuchamt	X		X	
Schiessanlage	X		X	
Zivilschutzorganisation	X	X	X	X
Datenschutzfachstelle	X	X	X	X
Zivilstandskreis	X	X	X	X
Vermittleramt	X	X	X	X
Vormundschaftskreis	X	X	X	X
Spitex	X	X	X	X
Abwasserverband	X	X	X	X
Klärwerk	X		X	X
Kehrichtbeseitigung	X	X	X	X
Notschlachtlokal	X	X	X	X
Tierkörpersammelstelle	X	X	X	X
Versicherungswesen	X	X	X	
Pflegeheim	X	X	X	X
Soziale Dienste	X	X	X	X
Kindertagesstätten	X	X	X	
und diverse weitere Themen				

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

Trotzdem besteht im Haushalt der beteiligten Gemeinden ein erhebliches Synergiepotenzial. Dieses kann mit der geplanten Vereinigung besser genutzt und dank struktureller Massnahmen im erweiterten Perimeter einfacher realisiert werden.

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

2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz

Nach 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

Mit der Eingabe des Gesuchs einher ging dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den Räten der beteiligten Gemeinden. Durch die Vereinigung der drei politischen Gemeinden können die Leistungen in verschiedenen Bereichen allein aufgrund der neuen Gemeindegrösse professioneller und für die Kundschaft attraktiver erbracht werden. Durch die Möglichkeiten des Kantons, im Rahmen des Vereinigungsprojekts mit einem Entschuldungs- und einem Startbeitrag einen wesentlichen Beitrag an eine Optimierung der Ausgangslage der vereinigten Gemeinde Eschenbach zu leisten, kann sie ihr Leistungsangebot ab ihrem Start selber finanzieren und eigenverantwortlich erbringen.

b) Wirtschaftlichkeit

Die zukünftige, durchschnittliche finanzielle Belastung der vereinigten Gemeinde Eschenbach führt zu einer Reduktion des Mittelbedarfs im Umfang von rund sieben Prozent gegenüber der heutigen Situation. Dadurch entsteht eine massgebliche Entspannung bei der Finanzierung über Steuereinnahmen und ein Steuerfuss, der tiefer liegt, als der bisher tiefste Steuerfuss der politischen Gemeinde Eschenbach. Er kann daher für alle drei beteiligten Gemeinden als attraktiv bezeichnet werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass die zu erbringenden Leistungen mit einem geringeren Mitteleinsatz wirtschaftlich erbracht werden können.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung sind entsprechend konzipierte Infrastrukturen notwendig. Die Verwaltung der vereinigten Gemeinde Eschenbach kommt zentral in Eschenbach zu liegen. Dazu können am bisherigen Standort der politischen Gemeinde Eschenbach weitere Räumlichkeiten zugemietet werden. Auf diese Weise ist eine günstige Erweiterung möglich, welche dank des Verzichts auf eine eigene Infrastruktur über die Jahresrechnung finanziert werden kann. Weiter soll die Feuerwehr an einem zentralen Standort zusammengeführt werden. Dazu ist ein Neubau geplant, welcher über die Feuerwehrabgaben finanziert wird und das Budget der vereinigten Gemeinde Eschenbach nicht zusätzlich belastet. Die bestehenden Gemeindehäuser in St.Gallenkappel und Goldingen können nach deren Aufgabe veräussert oder vermietet werden. Als Ergebnis aus diesen Restrukturierungen werden eine erhöhte Effizienz und Effektivität sowie der Abbau von Doppelspurigkeiten erwartet.

Durch die Vereinigung können qualitative Verbesserungen in der Leistungserbringung und bei den Stellvertretungen erreicht werden. Es entsteht eine leistungsfähige Gemeinde mit integrierter Schulverwaltung sowie schlagkräftigen Gemeindebetrieben. Kompetente Stellvertretungen in allen Angebotsbereichen der vereinigten Gemeinde Eschenbach sind mit einer Grösse von rund 8'400 Einwohnerinnen und Einwohnern einfacher und kostengünstiger zu erbringen als bisher. Die bessere Verteilung der Stellenanteile führt zu einer deutlichen Professionalisierung in der

ganzen Gemeinde. Die Fachkompetenz wird gesteigert, der Kundenservice verbessert. Durch optimierte Abteilungsgrössen entsteht ein Gewinn in Effizienz, Qualität und Transparenz sowie eine hohe personelle Unabhängigkeit im Fall von Abwesenheiten oder bei Personalwechseln. Dank dem Schritt zur Einheitsgemeinde sind auch im Schulbereich personelle Ressourcen vorhersehbar.

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

Im Werkdienst sollen die Schulhausabwarte eingegliedert werden. Dadurch entstehen wesentliche Synergien und eine vereinfachte Koordination und Administration der gesamten Werkdienstgruppe. Als weitere Verbesserung ist der Bau eines grösseren, zentral gelegenen Salzsilos geplant, wodurch deutliche Verbesserungen in den Arbeitsabläufen beim Winterdienst und im Strassenunterhalt entstehen.

Im Schulbereich wird die nähere Zukunft bei weiterhin rückläufigen Schülerzahlen die Möglichkeit eröffnen, Klassengrössen zu optimieren und nur noch in Ausnahmefällen unterdotierte Schülerzahlen zu beantragen. Auf dem ganzen Gebiet der bisherigen Schulgemeinde wird innert einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2015 mit einer Reduktion von sechs bis sieben Schulklassen samt entsprechenden Einsparungen von rund 1,6 Mio. Franken gerechnet.

Die politische Gemeinde Eschenbach verfügt als einzige der drei beteiligten politischen Gemeinden über ein namhaftes Finanzvermögen. Dies führt dazu, dass insbesondere im Fall von Goldingen eine Entschuldung auf den Kantonsdurchschnitt als Massnahme zur Herstellung der «Heiratsfähigkeit» der Gemeinden nötig ist. Umgekehrt erlaubt das Finanzvermögen der vereinigten Gemeinde Eschenbach einen positiven Neustart ohne den übermässigen Einsatz eigener Mittel. Die vereinigte Gemeinde bleibt somit auch in diesem Bereich attraktiv für die Bürgerschaft.

Die Räte der beteiligten Gemeinden sind überzeugt, dass die vereinigte Gemeinde Eschenbach ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen kann. Die nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen zeigen, dass die vereinigte Gemeinde trotz der bereits bestehenden regionalen Zusammenarbeit ein interessantes finanzielles Potenzial aufweist.

3 Vereinigungsprojekt

3.1 Vorbereitungsphase

Die drei beteiligten politischen Gemeinden haben das Vorhaben zur Vereinigung erst vor rund eineinhalb Jahren gestartet. Mit methodischer Unterstützung durch das Amt für Gemeinden ist es gelungen, die seit dem Start des Projekts geltende Projektplanung genauestens einzuhalten. Daran änderte auch der spätere Miteinbezug der Schulgemeinde nichts, welche sich erst Ende des Jahres 2010 zur Teilnahme am Projekt entschied. Durch diesen Entscheid in der Schulgemeinde wurde das laufende Projekt nochmals deutlich aufgewertet. Nicht unerwähnt bleiben darf, dass die beteiligten Gemeinden das Projekt bislang ohne zusätzliche Unterstützung durch einen externen Berater abwickelten und dadurch nur sehr geringe externe Kosten für die Projektführung anfielen. Ebenso blieb das Know-how erhalten und es besteht nicht die Gefahr, dass nach Projektende ein entsprechendes Vakuum entsteht.

Organisatorisch werden mit der angestrebten Lösung die bisherigen drei politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen sowie die gemeinsame Gesamtschulgemeinde zu einer einzigen Gemeinde vereinigt. Es entfallen somit vier Gemeinden. Die neu entstehende, vereinigte Gemeinde Eschenbach umfasst ein Gebiet von 5'486 ha und rund 8'400 Einwohnerinnen

und Einwohnern. Flächenmässig entsteht die sechstgrösste Gemeinde im Kanton bzw. die grösste in der Region. Einwohnermässig liegt die vereinigte Gemeinde Eschenbach neu deutlich über dem kantonalen Durchschnitt an 13. Stelle.

Die Grundsatzabstimmung wurde am 8. April 2010 von deutlichen Mehrheiten in allen drei politischen Gemeinden gutgeheissen. Die Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss bzw. die Inkorporationsvereinbarung in der Schulgemeinde folgt am 11. September 2011.

3.2 Änderungen aufgrund der Vereinigung

3.2.1 Zentralisierung der Verwaltungen und der Feuerwehr

Die vereinigte Gemeinde Eschenbach erhält schlanke und effiziente Strukturen. Sie wird am bestehenden Standort in Eschenbach zentralisiert. Die politische Gemeinde Eschenbach ist dort bereits eingemietet und kann zusätzlichen Raum zumieten. Die zur Einrichtung in Büroräume notwendigen finanziellen Mittel sind mit rund 700'000 Franken eher gering.

Ebenfalls zentralisiert werden kann im Raum Neuhaus die Feuerwehr. Von dort können die vorgegebenen Einsatzzeiten für das gesamte neue Gemeindegebiet eingehalten werden. Der dafür nötige Neubau wird über die Feuerwehrabgaben finanziert und ermöglicht anschliessend den effizienten und kostengünstigen Einsatz der Feuerwehr. Für die Geltendmachung von allfälligen Feuerschutzbeiträgen der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) an den geplanten Neubau hat die vereinigte Gemeinde rechtzeitig ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Die GVA hat zurzeit noch keine Beiträge bewilligt bzw. in Aussicht gestellt.

3.2.2 Moderate Reduktion des Personalbestands

Die Behörden gehen von einer moderaten Reduktion des Personalbestands um rund zwei Stellen aus. Rechnet man den nicht mit der Vereinigung im Zusammenhang stehenden, geplanten Ausbau im Werkdienst um neu 1,5 Stellen zur Verbesserung des Angebots dazu, bringt die Zusammenführung insgesamt eine Reduktion von rund zehn Prozent der bisherigen Anstellungen. Durch den optimierten Einsatz des Personals und die verbesserte Zuteilung von Stellenprozenten für Aufgaben mit geringem Aufwand werden die Stellen zusätzlich qualitativ aufgewertet und die Stellvertretungen können deutlich verbessert werden.

3.2.3 Zusammenführung der Verwaltungen

Durch das Mitwirken der Schulgemeinde entsteht neu eine Einheitsgemeinde, in welcher die Verwaltungen von bisher vier eigenständigen Gemeinden zusammengeführt werden. Dadurch entstehen deutlich verbesserte Prozesse untereinander (insbesondere mit der Schule) und eine wesentliche Reduktion von Koordinationsaufgaben vor allem bei der bisherigen Zusammenarbeit, aber auch bei bestehenden Vereinbarungen über die Gemeindegrenzen hinaus.

3.2.4 Kostenreduktion im Schulbereich

Nicht in erster Linie durch die aktuelle Vereinigung, aber teils als direkte Folge aus der vor zweieinhalb Jahren vollzogenen Vereinigung der lokalen Schulgemeinden, ergibt sich eine deutliche Reduktion der Anzahl Schulklassen. Bedingt sowohl durch organisatorische Verbesserungen aber auch durch eher rückläufige Schülerzahlen reduziert sich die voraussichtliche Schüler- und Klassenzahl bis ins Schuljahr 2014/15 deutlich:

Stufe	2010/11		2011/12		2012/13		2013/14		2014/15	
	Schüler	Klassen								
Kinderg. 1	100	10	93	10	95	10	83	9	101	9
Kinderg. 2	103		100		93		95		83	
Primar 1	97	9	103	10	100	10	93	10	95	10
Primar 2	82		97		103		100		93	
Primar 3	97	11	82	9	97	9	103	10	100	10
Primar 4	115		97		82		97		103	
Primar 5	106	11	115	11	97	11	82	9	97	9
Primar 6	111		106		115		97		82	
Oberstufe 1	137	7	111	6	106	5	115	6	97	5
Oberstufe 2	133	7	137	7	111	6	106	5	115	6
Oberstufe 3	105	6	133	6	137	6	111	6	106	5
Total	1186	61	1174	59	1136	57	1082	55	1072	54
Ø Klassengr.		19.4		19.9		19.9		19.7		19.9

4 Förderbeiträge

4.1 Organisation der vereinigten Gemeinde

Die vereinigte Gemeinde Eschenbach wird als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Der Rat besteht zukünftig aus sieben Mitgliedern, wovon die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident und die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident direkt gewählt werden. Die vereinigte Gemeinde Eschenbach strebt einen Gemeindesteuerfuss von 127 Steuerprozent an.

4.2 Entschuldungsbeiträge

Nach Art. 21 GvG kann der beteiligten Gemeinde ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage 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 vier 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 Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde.

Im Gegensatz zu anderen Projekten mit Beteiligung der Schulgemeinden wurde hier auf die Umlage der Schulden der Schulgemeinde auf das Vermögen der politischen Gemeinden verzichtet. Grund dafür ist der Umstand, dass die Schulgemeinde bereits heute vollständig das Gebiet der neu entstehenden vereinigten Gemeinde Eschenbach umfasst. Würde somit die Inkorporation in die vereinigte Gemeinde Eschenbach erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, könnte aufgrund der aktuell angewandten Praxis kein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden, da Inkorporationen einzelner Schulgemeinden lediglich für Projektbeiträge in Betracht kommen. Es wäre daher sachlich nicht richtig, die Schulden der Schulgemeinde für die Ausrichtung von Entschuldungsbeiträgen an die politischen Gemeinden anzurechnen.

Anhand der bereinigten Bilanzen wurde die bereinigte Verschuldung pro Kopf der beteiligten Gemeinden berechnet. Als Resultat aus obigen Ausführungen und der internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden wurde festgestellt, dass einzig die politische Gemeinde Goldingen

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.

überdurchschnittlich verschuldet ist (bereinigter Kantonsdurchschnitt pro Kopf der Bevölkerung: Fr. 792.67):

Gemeinde	Pro Kopf-Verschuldung
Eschenbach	Fr. - 1'275.70
St.Gallenkappel	Fr. - 654.10
Goldingen	Fr. 2'462.25

Die politische Gemeinde Goldingen erhält somit nach erfolgreicher Abstimmung zur Vereinigung aller beteiligter Gemeinden einen Entschuldungsbeitrag von Fr. 1'838'200.–.

4.3 Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt höchstens 50 Prozent. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist. Die Gemeinden müssen zusammen mit den Entschuldungsbeiträgen und dem Startbeitrag auch die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand beantragen.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um vereinigungsbedingten Mehraufwand zusammen mit den Gesuchen um 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 beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen vereinigungsbedingten Mehraufwand (in Franken) für die vereinigte Gemeinde geltend:

a) Infrastruktur

Umbau Werkhof Eschenbach	100'000.–
Anpassungen am Verwaltungszentrum Ebnet, Eschenbach	700'000.–
Archiverweiterungen	200'000.–
Rückbau Gemeindehäuser Goldingen und St.Gallenkappel	500'000.–
Total Infrastruktur	1'500'000.–

b) Informatikanpassungen

Zusammenlegung der VRSG-Installationen	206'000.–
Datenmigration übrige EDV, Website, Telefonie, Einbindung Schule	120'000.–
Eigenleistungen der Gemeinde für VRSG-Anpassungen	80'000.–
Corporate Identity	205'000.–
Total Informatikanpassungen	611'000.–

c) Raumplanung und Reglemente

Anpassung von Reglementen und Verordnungen	250'000.–
Zusammenführung Gemeindestrassenpläne, Unterhalt, usw.	25'000.–
GIS-Umstellung, Orts- und Zonenpläne, usw.	80'000.–
Archivorganisation	100'000.–
Total Raumplanung und Reglemente	455'000.–

Die vereinigte Gemeinde Eschenbach, 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	1'500'000.–
Informatikanpassungen	611'000.–
Raumplanung und Reglemente	455'000.–
Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	2'566'000.–

Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand im Umfang von maximal Fr. 1'283'000.– werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Gemeinde Eschenbach 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 und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006 zum Gemeindevereinigungsgesetz, ABI 2006, 1965 ff., Bemerkungen zu Art. 24 des Gesetzesentwurfs, ABI 2006, 1985).

Die vereinigte Gemeinde Eschenbach beabsichtigt mit einem Gemeindesteuerfuss von 127 Steuerprozent zu starten und diesen auch längerfristig zu halten. Der angestrebte Steuerfuss muss aus Sicht des Kantons nicht nur attraktiv, sondern vor allem auch realistisch sein. Realistisch ist er dann, wenn die Gemeinde eigenständig in der Lage ist, diesen Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrags weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen.

Die drei beteiligten Gemeinden erhoben im Rechnungsjahr 2010 folgende Steuerfüsse:

- Eschenbach 145 Prozent
- St.Gallenkappel 148 Prozent
- Goldingen 162 Prozent

Die Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses erfolgte auf Basis der Jahresrechnung 2010. Dazu wurden sämtliche Aufwände und Erträge der vier beteiligten Gemeinden kumuliert und das abweichende Synergiepotenzial der kumulierten 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. Schliesslich verbleibt ein Nettoaufwand der vereinigte Gemeinde Eschenbach in

Höhe von rund 22,93 Mio. Franken, welcher durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 127 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich knapp 2,0 Mio. Franken gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2010. Das wichtigste Sparpotenzial liegt im Schulbereich (-1,6 Mio. Franken dank Einheitsgemeinde und damit verbundener Straffung der Strukturen) und in der Verwaltung (- 192'000 Franken durch Optimierungen und Stellenreduktion). Diese Grössen sind allen beteiligten Gemeinden bekannt und wurden als realisierbar eingestuft. Mit 127 Steuerprozent verfügt die vereinigte Gemeinde Eschenbach auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden der Region über einen attraktiven Steuerfuss. Vor allem entfällt mit der Gemeinde Goldingen eine Gemeinde, deren Steuerfuss zu den höchsten im ganzen Wahlkreis See-Gaster gehörte.

Bei der Ermittlung des Startbeitrags geht es insbesondere darum festzustellen, in welchen Bereichen die 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 Laufe der festgelegten Übergangsfrist, welche selbstverständlich auch realisierbar sein muss, geringer.

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

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

	Total	2013	2014	2015
Nettoentlastung gegenüber Jahresrechnung 2010	1'994'600	1'994'600	1'994'600	1'994'600
Zielentlastung nach Übergangsfrist von 3 Jahren	1'994'600	419'500	1'228'800	1'994'600
Differenz Nettobelastung	2'340'900	1'575'100	765'800	0

Aus Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 2'340'900.–.

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 drei politischen Gemeinden und die Inkorporation der Schulgemeinde entfallen jährlich Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von insgesamt rund 869'000 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 136'632.– im Sonderlastenausgleich Wei- te und um Fr. 520'554.– im Ressourcenausgleich. Im partiellen Steuerfussausgleich der zweiten Stufe entfallen sämtliche Beiträge in der Höhe von Fr. 212'150.–.

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

6 Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von Fr. 5'462'100.– kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt werden (Kantonsratsbeschluss über die Zuwei- sung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweize- rischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vom 21. Mai 2006 [sGS 831.51]). Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

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

Die aktuell verfügbaren Mittel sind grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 5'462'100.–. Es kann somit 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; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den glei- chen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine wäh- rend wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 0,3 bis 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach Ge- meindevereinigungsgesetz an die Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen so- wie an die vereinigte Gemeinde Eschenbach betragen Fr. 5'462'100.–. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

8 Gesetzesänderung

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt: KV) regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit der Vereinigung entsteht aus drei politischen Gemeinden eine neue politische Gemeinde. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Zahl der politischen Gemeinden zu ändern. Die Erwäh- nung der politischen Gemeinden St.Gallenkappel und Goldingen ist zu streichen, die Gemeinde Eschenbach bleibt als neuer Gemeindename bestehen. Die Gesetzesänderung wird dem Kan- tonsrat für alle per 1. Januar 2013 noch zu regelnden Sachverhalte aus parallelen Vereinigungs- projekten zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9 Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden

Damit die Förderbeiträge zu Gunsten der beteiligten Gemeinden und der vereinigten Gemeinde Eschenbach ausbezahlt werden können, ist die Zustimmung der Stimmberechtigten aller vier beteiligten Gemeinden in der Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss bzw. zur Inkorporationsvereinbarung vom 11. September 2011 nötig. Sollte dabei eine oder mehrere der beteiligten Bürgerchaften den Vereinigungsbeschluss oder die Inkorporationsvereinbarung ablehnen, entfällt die Leistung aller Beiträge gemäss dieser Vorlage.

10 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen

Entwurf der Regierung vom 16. August 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. August 2011³ 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 Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 5'462'100.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2012 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 5'462'100.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 5'462'100.– aus dem besonderen Eigenkapital (zugunsten Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital» im Finanzdepartement).

3. Die Auszahlung der Förderbeiträge erfolgt:
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Entschuldungsbeitrags nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 1'838'200.– an die Gemeinde Goldingen);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde Eschenbach (Fr. 2'340'900.– an die vereinigte Gemeinde Eschenbach);
 - c) mittels Auszahlung nach Massgabe der tatsächlichen Aufwendungen und nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden mit der Schlussrechnung der jeweiligen Vorhaben für die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 1'283'000.– an die vereinigte Gemeinde Eschenbach).
4. Dieser Erlass steht unter der Voraussetzung, dass die politischen Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen ihre Vereinigung und die Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen die Inkorporation in die vereinigte Gemeinde Eschenbach beschliessen.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum⁵.

³ ABI 2011, 2222 ff.

⁴ sGS 151.3.

⁵ Art. 7 Abs.1 RIG, sGS 125.1.