

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Goldach und Untereggen zur Gemeinde Goldach¹

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. August 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage.....	2
2. Zielerreichung nach dem Gemeindevereinigungsgesetz	3
3. Vereinigungsprojekt.....	4
3.1. Allgemeines.....	4
3.2. Veränderungspotenzial.....	4
4. Förderbeiträge.....	7
4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde GOLDACH.....	7
4.2. Entschuldungsbeiträge	7
4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand.....	8
4.4. Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde GOLDACH	9
4.5. Projektbeiträge	10
5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich.....	11
6. Finanzierung	11
7. Finanzreferendum	12
8. Gesetzesänderung	12
9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	12
10. Antrag	12
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Goldach und Untereggen zur Gemeinde Goldach).....	13

Zusammenfassung

Die Gemeinden Goldach und Untereggen planen die Fusion der politischen Gemeinden und die gleichzeitige Inkorporation der Primarschulgemeinde Untereggen auf den 1. Januar 2011. Es handelt sich dabei um die dritte Vereinigung politischer Gemeinden im Kanton unter den Bestimmungen des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG). Die wichtigsten Fakten dazu kurz zusammengefasst:

- *Mit Goldach (8'912 Einwohnende) und Untereggen (1'023 Einwohnende) vereinigen sich zwei völlig unterschiedliche Gemeinden. Hier das finanzkräftigere, mittelgrosse Zentrum Goldach mit nur noch geringem raumplanerischem Potenzial, dort die ländliche Gemeinde Untereggen mit grösseren Landreserven, aber ohne nennenswertes Vermögen. Die Vereinigung der beiden Gemeinden entspricht weitgehend der Absicht von Regierung und Kantonsrat, auch so unterschiedliche Gemeinden dank Unterstützung durch kantonale Fördermittel nach GvG zusammenzuführen.*

¹ Da die vereinigte Gemeinde den Namen Goldach tragen wird, ist die vereinigte Gemeinde als GOLDACH bezeichnet.

- Die Primarschulgemeinde Untereggen wird in der vereinigten Gemeinde GOLDACH aufgehoben und in die schon bisher bestehende Einheitsgemeinde Goldach integriert. Mit dieser Inkorporation wird der bestehende Schulvertrag mit der Sekundarschule des Katholischen Konfessionsteils in St.Gallen (KKSS) aufgelöst alle Schülerinnen und Schüler in den Schulen der Gemeinde GOLDACH beschult. Die Wahlfreiheit für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe in Untereggen entfällt.
- Durch den Zusammenschluss entfallen sämtliche bisher an die Gemeinde Untereggen ausgerichteten Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von aktuell Fr. 1'894'500.–. Die neue Gemeinde GOLDACH erlangt nach der Vereinigung eine leicht unterdurchschnittliche technische Steuerkraft, die jedoch noch über der Grenze für den Ressourcenausgleich zu liegen kommt. Der Steuerfuss in der Gemeinde GOLDACH bleibt auf der aktuellen Höhe von 116 Steuerprozent. Die der Gemeinde GOLDACH durch den Wegfall der Ausgleichsbeiträge entstehende Finanzierungslücke wird teils durch den Startbeitrag gedeckt, teils aber auch durch zusätzliche Aktivitäten der neuen Gemeinde (Synergienutzung, Landumzonung und Landverkauf, Veräusserung von Vermögenswerten aus dem Finanzvermögen).
- Der Verwaltungsstandort Untereggen wird aufgehoben und in die Gemeindeverwaltung der heutigen Gemeinde Goldach integriert. Dazu sind keine nennenswerten Investitionen nötig. Der Zusammenschluss führt trotz Wegfalls von 1,3 Ganzzzeitstellen dank optimierten Stellvertretungen zu einer massiven Verbesserung der Auskunftsbereitschaft vor allem gegenüber der Bürgerschaft in Untereggen.

Die Regierung unterstützt das Projekt der beteiligten Gemeinden insbesondere unter dem Aspekt der damit verbundenen Strukturbereinigung. Ebenso ist die Regierung der Ansicht, dass die Vereinigung von Goldach und Untereggen durchaus als Zwischenschritt zu einer möglichen Zusammenführung mit Rorschach und Rorschacherberg zur sogenannten «Stadt am See» betrachtet werden kann, was ihrer grundsätzlichen Strategie entspricht. Aus diesen und den nachfolgend im Bericht umschriebenen Gründen soll das Vereinigungsprojekt mit folgenden kantonalen Beiträgen (in Fr.) nach GvG unterstützt werden:

– Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde GOLDACH	9'530'000.–
– Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand an die neue Gemeinde	290'800.–
– Entschuldungsbeiträge an Goldach und Untereggen	0.–
Total Beiträge nach GvG	9'820'800.–

Der Gesamtbetrag untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Goldach und Untereggen zur Gemeinde GOLDACH. Ebenfalls enthalten ist die Inkorporation der Primarschulgemeinde Untereggen.

1. Ausgangslage

Die drei an der bevorstehenden Vereinigung beteiligten Gemeinden – Politische Gemeinden Goldach und Untereggen, Primarschulgemeinde Untereggen – befassen sich schon seit geraumer Zeit mit dem Vorhaben. Im Rahmen einer Vorstudie wurden Ende 2006/Anfang 2007 in verschiedenen Arbeitsgruppen (bspw. Gemeinde- und Behördenorganisation, Ortsplanung, Schule, Werke usw.) die Vor- und Nachteile sowie die zu erwartenden Auswirkungen einer Gemeindevereinigung erarbeitet. Das Ergebnis liegt in Form von Abschlussberichten dieser Arbeitsgruppen vor (vgl. auch Abschnitt 3.2).

Im Jahr 2007 geriet das Projekt zwischenzeitlich etwas ins Stocken, als eine mögliche Vereinigung von Goldach mit Rorschach und Rorschacherberg zur «Stadt am See» evaluiert und diskutiert wurde. Mit dem Entscheid des Gemeinderates Goldach, dieses Projekt vorderhand nicht

weiter zu verfolgen, wurden die Verhandlungen mit Untereggen wieder aufgenommen und im Herbst 2007 ein gemeinsames Gesuch um Leistung von Förderbeiträgen nach GvG beim Amt für Gemeinden eingereicht.

Die Ermittlung dieser Förderbeiträge gestaltete sich in der Folge schwierig, da sich erstmals unter dem GvG zwei völlig unterschiedliche Gemeinden vereinigen möchten. Einerseits die Gemeinde Goldach mit rund 9'000 Einwohnenden, einem Steuerfuss von 118 bzw. neu ab 2008 von 116 Prozent und wenig Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich von niedrig geschos-sigem Wohneigentum. Andererseits die Gemeinde Untereggen mit rund 1'000 Einwohnenden, einem Übergangsausgleichssteuerfuss von 162 Prozent und einem namhaften Potenzial an genau diesen Räumen, die in Goldach fehlen.

Im Rahmen des nun anstehenden Vereinigungsprozesses sollen die beiden Gemeinden in Untereggen (politische und Primarschulgemeinde) mit der politischen Gemeinde Goldach zu-sammengeführt werden. Die vereinigte Gemeinde GOLDACH strebt an, den aktuellen Steuer-fuss vereinigungsbedingt während den kommenden zehn Jahren nicht anheben zu müssen. Dies soll durch Nutzung der sich ergebenden Synergien aus der Vereinigung, durch den vom Kanton eingebrachten Startbeitrag und durch erhebliche Eigenleistungen der Gemeinden ins-besondere im raumplanerischen Bereich sichergestellt werden.

2. Zielerreichung nach dem Gemeindevereinigungsgesetz

Nach Art. 17 GvG fördert der Kanton die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die verei-nigte 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 beiden Gemeinden. Durch die Vereinigung der beiden Gemeinden können zukünftig die Lei-stungen für das heutige Gemeindegebiet Untereggen sowohl im Bereich der Verwaltung als auch im Schulbereich professionalisiert und vor allem die Stellvertretungen vollumfänglich ge-währleistet werden. Für die heutige Gemeinde Goldach entstehen unter diesem Titel keine be-deutenden Veränderungen.

b) Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der neu- en Gemeinde profitieren auf den ersten Blick vor allem die Unteregger Einwohnerinnen und Einwohner von der massiven Steuerfussenkung um 46 Steuerprozent. Berücksichtigt man die Effekte aus den Förderbeiträgen und die von der vereinigten Gemeinde zu erbringenden Eigen- leistungen, darf davon ausgegangen werden, dass die vereinigte Gemeinde ihr Leistungsange- bot auch zukünftig wirtschaftlich erbringen wird.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung werden entsprechende Infrastrukturen benötigt. Aufgrund der vor- handenen Infrastrukturen in beiden Gemeinden wird die vereinigte Gemeinde ohne grössere Investitionen über die geeigneten Mittel für eine wirksame Leistungserbringung verfügen. Die neue Gemeinde verfolgt das Ziel, die bestehende Infrastruktur in Goldach soweit möglich und sinnvoll zu nutzen und den Verwaltungsstandort Untereggen aufzugeben. Mit moderaten In- vestitionen kann das Gemeindehaus in Untereggen umgenutzt und vermietet oder gar veräus- sert werden.

3. Vereinigungsprojekt

3.1. Allgemeines

Die beteiligten Gemeinden befassen sich seit rund zwei Jahren mit der Vorbereitung der Vereinigung. Die teils intensiven Abklärungen und Diskussionen in verschiedenen Arbeitsgruppen haben ergeben, dass eine vereinigte Gemeinde GOLDACH ein Synergiepotenzial von rund 600'000 Franken jährlich nutzen kann. Etwas mehr als die Hälfte der Synergien lässt sich auf Spareffekte bei der Oberstufe Untereggen zurückführen. Aktuell werden die Oberstufenschülerinnen und -schüler mittels Schulvertrag mit der Sekundarschule des Katholischen Konfessionsteils in St.Gallen (KKSS) wahlweise dort oder in Goldach beschult.

Die beteiligten Gemeinden haben im Herbst 2007 ein Gesuch um Ausrichtung von Förderbeiträgen nach GvG für eine Übergangsfrist von zehn Jahren eingereicht. Die Absicht der Gemeinden ist es, den Steuerfuss in der Gemeinde GOLDACH vereinigungsbedingt während dieser Übergangszeit nicht anheben zu müssen. Während dieser Frist wäre die vereinigte Gemeinde selber dafür verantwortlich, mögliche weitere Synergien (bspw. Landverkäufe, Realisierung stiller Reserven, Erhöhung des Steuersubstrates) umzusetzen, damit der Steuerfuss nach Wegfall des Startbeitrags auf dem aktuellen Niveau von 116 Steuerprozent gehalten werden kann. Die Gemeinden führen folgende Aspekte an:

- Der Kanton hat ein grundsätzliches Interesse an weniger Gemeinden, insbesondere an weniger kleinen Gemeinden.
- Die gesamten Finanzausgleichsbeiträge fallen weg. Der Kanton spart durch die Fusion Goldach-Untereggen effektiv zwischen 1,5 und 2,0 Mio. Franken je Jahr. Der Startbeitrag ist im Grunde genommen eine reine Investition des Kantons.
- Wenn es eine Investition ist, dann muss diese für zehn Jahre betrachtet werden. Es ergibt sich so für den Kanton eine Rendite von zehn Prozent. Es wäre der Bürgerschaft in Goldach nicht zu erklären, warum sie z.B. bereits nach fünf Jahren den Fehlbetrag aufbringen müsste.
- Der Zweck der Förderbeiträge ist bekanntlich, unterschiedliche Gemeinden «heiratsfähig» zu machen. Der Startbeitrag ist die «Mitgift» der Gemeinde Untereggen, auch wenn bekannt ist, dass die vereinigte Gemeinde und nicht Untereggen den Startbeitrag erhalten wird.
- Der Startbeitrag ist im Grunde nichts anderes, als wenn der Finanzausgleichsbeitrag für die nächsten zehn Jahre auf einmal an Untereggen ausbezahlt würde.

Mit der Gesuchsbearbeitung ging eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema einher. Ausgangslage, Zielsetzung und Ergebnisse wurden mehrmals mit den Gemeinden wie auch innerhalb des Kantons mit dem Bildungs- und Finanzdepartement diskutiert.

3.2. Veränderungspotenzial

Als Ergebnis der Vorbereitungsarbeiten aus den verschiedenen Arbeitsgruppen entstand die nachfolgende Übersicht der aktuellen Vor- und Nachteile einer Vereinigung, aber auch der zukünftigen Chancen und Risiken. Die Gemeinden Goldach und Untereggen informierten die Bürgerschaft über diese Themen in vorbildlicher Weise (Quelle: «Informationsbroschüre miteinander» der Gemeinden Goldach und Untereggen, Ausgabe Nr. 4/2008):

Thema	Vorteile	Nachteile	Chancen	Gefahren
Gemeinde- und Behördenorganisation	<ul style="list-style-type: none"> – Erhalt von Namen, Ortstafel und Wappen für das Dorf Untereggen – Einsparungen dank weniger Behördenmitglieder – Vertretung von Untereggen in allen Kommissionen – Erhalt der direkten Demokratie an der Bürgerversammlung 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufgabe der politischen Selbständigkeit von Untereggen – Keine verbindliche Regelung für ständige Unteregger Vertretung in Behörden – Verlust an Gewicht der Unteregger Stimme 	<ul style="list-style-type: none"> – Chance zur Einführung einer zukunftssträchtigen Organisation für die Gesamtgemeinde – Möglichkeit zur aktiven Beteiligung der Unteregger Stimmbürger an der Entwicklung der Region 	<ul style="list-style-type: none"> – Gefahr von unerwünschten Entwicklungen für Untereggen wegen geringerem Einfluss
Verwaltungsorganisation	<ul style="list-style-type: none"> – Grössere Spezialisierung der Verwaltungsabteilungen und damit konzentrierteres Fachwissen (Vorteil für Untereggen) – Integration von Untereggen in eine langfristig «überlebensfähige» Verwaltung – Einsparungen bei der Zusammenführung von zwei Verwaltungen – Keine Abhängigkeit von Einzelpersonen mehr (wie heute in Untereggen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust des Verwaltungsstandortes für Untereggen – Anonymere Verwaltung für Unteregger Einwohner – Verlust der letzten räumlichen Reserven im Gemeindehaus Goldach – Fehlendes ortsspezifisches Wissen über Untereggen in Goldacher Verwaltung für eine Übergangszeit 	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeinsame Verwaltung als Element zur Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls der beiden Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> – Notwendigkeit von baulichen Investitionen oder Aufteilung der Verwaltung bei zukünftigen Stellenaufstockungen im Gemeindehaus Goldach (keine Reserven mehr)
Schulorganisation	<ul style="list-style-type: none"> – Erhalt des bewährten Förderungsmodells für Untereggen – Zusätzliche Angebote der Schule Goldach für Unteregger Schüler – Zusätzliche Auslastung der Goldacher Oberstufenanlagen (geburtenschwache Jahrgänge) – Einsparungen bei der Zuweisung aller Oberstufenschüler in die Schule Goldach – Neue Erfahrung für Goldach mit Unteregger Schulsystem – Umfassendes Musikschulangebot für Untereggen zu günstigeren Konditionen – Zusätzliches Informatikausbildungsangebot für Unteregger Lehrer, Schüler und Einwohner 	<ul style="list-style-type: none"> – Wegfall der Wahlfreiheit für die Oberstufe in Untereggen (externe Schulen neu kostenpflichtig für Eltern) – Verlust des Selbstbestimmungsrechtes der bisher selbständigen Schulgemeinde Untereggen 	<ul style="list-style-type: none"> – Erweiterung und Vertiefung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Goldach und Untereggen (gegenseitiger Erfahrungsaustausch) – Gegenseitiges Näherkommen der Bevölkerung über die gemeinsame Schule 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust an Gewicht der Unteregger Stimme – Gefahr von Schülertourismus wegen der unterschiedlichen Schulsysteme (dadurch vielleicht späterer Anpassungsbedarf)

Thema	Vorteile	Nachteile	Chancen	Gefahren
Jugendarbeit	<ul style="list-style-type: none"> – Zusätzliches Angebot für Unteregger Jugendliche – Zusätzliche Unterstützung für die Unteregger Jugendarbeit durch ausgebildete Jugendarbeiter 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufgabe der Unteregger Jugendkommission («nur» noch Einsitz in gemeinsamer Kommission) – Komplexere Jugendpolitik in Gesamtgemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> – Gegenseitige Bereicherung der bestehenden Angebote – Förderung der Identifikation mit Gesamtgemeinde durch gute Koordination der Angebote 	<ul style="list-style-type: none"> – Allenfalls schnellere Aufgabe der Unteregger Angebote bei nachlassenden Besucherzahlen
Altersbetreuung	<ul style="list-style-type: none"> – Grösseres Gesamtangebot für Goldach und Untereggen – Beteiligung von Untereggen an einem Betagtenheim – Effiziente gemeinsame Verwaltung für alle Alterswohnungen mit zusätzlichem Spielraum bei der Vergabe 	<ul style="list-style-type: none"> – Grössere Konkurrenz einheimischer Bewerber bei den bestehenden Angeboten (überall Wartelisten) 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Chancen 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Gefahren
Bevölkerungsschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Tiefere Feuerweh-Ersatzabgabe für Untereggen – Weiterbestand des Einsatzkonzeptes der Feuerwehr Untereggen 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust des Anschlusses an eine Berufsfeuerwehr für Untereggen 	<ul style="list-style-type: none"> – Grössere Aufstiegsmöglichkeiten für Unteregger Angehörige von Feuerwehr und Zivilschutz 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Gefahren
Leben und Arbeiten	<ul style="list-style-type: none"> – Grosszügige Goldacher Unterstützung auch für Unteregger Vereine – Ausdehnung des Wirkungsbereiches für die Ortsparteien – Zusätzliche Möglichkeiten für politisches Engagement in Untereggen dank Einführung des Parteiensystems – Grösseres Gewicht der Gesamtgemeinde bei Angeboten im öffentlichen Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Nachteile 	<ul style="list-style-type: none"> – Gegenseitiges Profitieren der Dorfvereine von Goldach und Untereggen – Grössere Chancen des Unteregger Gewerbes für öffentliche Aufträge bei Arbeitsvergaben – Generation von Bauaufträgen bei Nutzung des Unteregger Bauland-Potenzials 	<ul style="list-style-type: none"> – Grössere Hürde für politisches Amt ohne Beitritt in eine Ortspartei in Untereggen
Öffentliche Körperschaften	<ul style="list-style-type: none"> – Gewinn von zusätzlichen Ortsbürgern für Ortsgemeinde Goldach – Miteigentum von Untereggen an der regionalen Sportanlage Kellen (heute schon Mitnutzung über Vereine) 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Nachteile 	<ul style="list-style-type: none"> – Eventuell Auslösung von Fusionsüberlegungen bei den kath. Kirchgemeinden dank Gemeindevereinigung 	<ul style="list-style-type: none"> – Gefahr einer fällig werdenden Einkaufssumme in den Zweckverband gemeinsame Schiessanlage Witen bei allfälliger Aufhebung des Schiessstandes in Untereggen in den nächsten 20 Jahren
Technische Betriebe	<ul style="list-style-type: none"> – Möglichkeit zur Nutzung des Knowhows und der Dienstleistungen der TBG durch Einwohner von Untereggen – Zusätzliche Auslastung der Goldacher Infrastruktur – Tiefere Stromkosten für Untereggen 	<ul style="list-style-type: none"> – Höhere Wasserpreise für Untereggen 	<ul style="list-style-type: none"> – Steigende Chancen einer grösseren Unternehmung im liberalisierten Strommarkt 	<ul style="list-style-type: none"> – Schwierige Einschätzung des Zustandes des Unteregger Netzes (im Durchschnitt älter als Goldacher Netz)

Thema	Vorteile	Nachteile	Chancen	Gefahren
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Integration von Untereggen in ein professionelles Liegenschaftenmanagement – Verbessertes Angebot bei der Abfallentsorgung für Untereggen – Möglichkeit, frei werdende Liegenschaften zu verkaufen oder zu vermieten (z.B. Gemeindehaus Untereggen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Geringere Nutzung des günstigen Knowhows von Ratsmitgliedern in einer professionalisierten Organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Chancen 	<ul style="list-style-type: none"> – Risiko von allfälligen Kosten für die Sanierung von Abfalldeponien
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> – Keine weitere Abhängigkeit Untereggen von Mitteln des Finanzausgleichs – Mehr Finanzmittel auch für Unteregger Projekte dank Goldacher Finanzkraft – Dank Startbeitrag auch nach Fusion ausgeglichene Rechnung mit Steuerfuss 116 Prozent – Vollumfängliche Nutzung des zusätzlichen Steuerpotenzials in der Gesamtgemeinde (keine Verrechnung mit Finanzausgleichsmittel wie heute in Untereggen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust der Finanzausgleichsmittel des Kantons für die Region 	<ul style="list-style-type: none"> – Grosses Potenzial der vereinigten Gemeinde zur Erhöhung der Finanzkraft 	<ul style="list-style-type: none"> – Restrisiko für die Goldacher Finanzen (Steuererhöhung um 4 – 5 Prozent als schlimmster Fall)
Ortsplanung/ Raumplanung	<ul style="list-style-type: none"> – Gute Ergänzung der Raumplanungen von Goldach und Untereggen – Genügende Infrastruktur auch für angestrebtes Wachstum (keine hohen Folgeinvestitionen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Höhere Referendumschürde bei Zonenplanänderungen (grössere Anzahl Unterschriften erforderlich) – Mitbestimmung der Goldacher Bevölkerung bei Einzonungen in Untereggen (Verlust an Einfluss von Untereggen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Grosses Potenzial der Gesamtgemeinde für erfolgreiche Entwicklung – Leichtere Ansiedlung von guten Steuerzahlern in Untereggen dank tiefem Steuerfuss 	<ul style="list-style-type: none"> – Veränderung des Dorfes Untereggen durch zusätzliche Einzonungen – Agglomerationsprogramm als Unsicherheitsfaktor bezüglich der Entwicklung von Untereggen

4. Förderbeiträge

4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde GOLDACH

Die neue Gemeinde ist als Einheitsgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Sie strebt einen Gemeindesteuerfuss von 116 Steuerprozenten 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.

Beide Gemeinden weisen unter Mitberücksichtigung der Primarschulgemeinde Untereggen eine weit unterdurchschnittliche Verschuldung je Kopf der Bevölkerung aus (Kantonsdurchschnitt: 2'702; Goldach: 1'274; Untereggen: 1'560). Da der Kanton maximal bis auf die Höhe des kantonalen Mittels entschuldet, werden den beteiligten Gemeinden keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet.

4.3. Beiträge an fusionsbedingtem 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 Beitrages wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um fusionsbedingten Mehraufwand zusammen mit den Gesuchen um Entschuldungs- und Startbeitrag einzureichen, da sich die Beiträge gegenseitig beeinflussen. Aus diesem Grund sind insbesondere bei Infrastrukturausbauten infolge noch fehlender Vorprojekte die geltend gemachten Kosten als Schätzungen zu betrachten und mit starken Vorbehalten belastet. Es ist denkbar, dass einzelne Vorhaben zur Anpassung der Infrastruktur letztlich nicht realisiert werden. Die detaillierte Überprüfung jeder einzelnen aufgeführten Position kann durch das zuständige Departement erst dann erfolgen, wenn ein vollständiges Projekt mit Kostenvoranschlag, Finanzierungsnachweis und entsprechenden Begründungen oder bei kleineren Vorhaben die entsprechenden Offerten mit zugehörigen Begründungen vorliegen.

Die von den beteiligten Gemeinden ausgewiesenen, voraussichtlich entstehenden Kosten für vereinigungsbedingten Mehraufwand betragen Fr. 581'500.– und setzen sich wie folgt zusammen (in Fr.):

<i>a) Raumplanung</i>	
– Anpassung Zonenpläne, Schutzverordnungen usw.	250'000.–
– Total Raumplanung	250'000.–
<i>b) Informatikanpassungen</i>	
– Vernetzung EDV in Schulen	50'000.–
– Umstellung VRSG-Programme	245'000.–
– Umstellung DAG	20'000.–
– Einführung TERRIS für Untereggen, Schulungen, Archiv Untereggen	68'500.–
– Total Informatikanpassungen	383'500.–
<i>c) Infrastruktur</i>	
– Ausbau Dachgeschoss Rathaus Goldach	500'000.–
– Einkauf Schiessanlage Witen	100'000.–
– Verkauf Gemeindehaus Untereggen	- 610'000.–
– Verkauf Wohnhaus Hinterhof	- 140'000.–
– Total Infrastruktur	-150'000.–
<i>d) Diverse Kleinanschaffungen</i>	
– Anschaffungen Musikschule	8'000.–
– Anschaffungen und Einkleidungen Bevölkerungsschutz Untereggen	90'000.–
– Total Kleinanschaffungen	98'000.–

Die vereinigte Gemeinde GOLDACH weist eine leicht unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhält daher Beiträge an den vereinigungsbedingten Mehraufwand zum Höchstsatz von 50 Prozent, der sich wie folgt zusammensetzt (in Fr.):

– Raumplanung	125'000.–
– Informatikanpassungen	191'800.–
– Infrastruktur	- 75'000.–
– Kleinanschaffungen	49'000.–
– Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	290'800.–

4.4. Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde GOLDACH

Der Startbeitrag soll der vereinigten Gemeinde dazu verhelfen, einen im Vergleich zu vorher attraktiven Steuerfuss festzulegen. Sind die beteiligten Gemeinden Bezüger von direkten Finanzausgleichsbeiträgen, dient der Startbeitrag dazu, es der vereinigten Gemeinde zu ermöglichen, die hohe Steuerbelastung durch zusätzliche, namhafte Entschuldung zu reduzieren und durch flankierende Massnahmen (z.B. Infrastrukturmassnahmen) ihre Situation insgesamt zu verbessern (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 24 GvG in der Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006, ABI 2006, 1985).

Die Gemeinde GOLDACH beabsichtigt, mit einem Gemeindesteuerfuss von 116 Steuerprozenten 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 Startbeitrages weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen.

Unter dem neuen Finanzausgleichssystem ab dem Jahr 2008 erhebt die Gemeinde Goldach bereits den angestrebten Steuerfuss von 116 Prozent, die Gemeinde Untereggen dagegen den Übergangsausgleichssteuerfuss von 162 Prozent. Ein Steuerfuss von 116 Prozent darf somit für beide Gemeinden als attraktiv bezeichnet werden. Er erhöht die Motivation und die Pflicht der verantwortlichen Behördenmitglieder, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit dieser Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrages weitergeführt werden kann.

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

Im Weiteren werden bekannte positive, aber auch negative finanzielle Effekte wie z.B. die NFA-Effekte² für die politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen (z.B. tieferer Gemeindeanteil an den Ergänzungsleistungen) mitberücksichtigt. Für die Überprüfung und Bestätigung des Einsparungspotenzials wurden ausserdem die Zahlen von Vergleichsgemeinden herangezogen.

Es ist zu beachten, dass der Startbeitrag abhängig ist von der Höhe der Entschuldungsbeiträge nach Abschnitt 4.2 sowie von den Auszahlungsmodalitäten des Startbeitrages. Werden die Entschuldungsbeiträge gekürzt, wirkt sich dies negativ auf die Zinsen und die Abschreibungsquoten aus. Der Startbeitrag müsste entsprechend erhöht werden. Gleiches gilt, wenn der Startbeitrag nicht einmalig, sondern in jährlichen Tranchen ausgerichtet wird. Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt, dass ein Entschuldungsbeitrag entfällt und der Startbeitrag einmalig ausgerichtet wird.

² Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton

Im Fall der Gemeinde GOLDACH werden die Bestrebungen der beteiligten Gemeinden zur Vereinigung mit gleichzeitiger Bildung einer Einheitsgemeinde anerkannt. Die strategischen Ziele der Strukturbereinigung werden mit diesem Vorhaben konsequent verfolgt. Auch im Hinblick auf eine mögliche spätere Vereinigung zur «Stadt am See» (mit Rorschach und Rorschacherberg) werden durch die Zusammenführung der Gemeinden Goldach, Untereggen und der Schulgemeinde Untereggen wichtige Vorarbeiten geleistet. Die Regierung betrachtet die vorliegende Vereinigung als einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung.

Ebenso wird die für Gemeindevereinigungen optimale Voraussetzung der Zusammenführung einer finanzstarken mit einer finanzschwachen Gemeinde begrüsst. Die Regierung ist überzeugt, dass die vereinigte Gemeinde ihr vorhandenes Potenzial besser nutzen kann, als dies in den bisher eigenständigen Gemeinden Goldach und Untereggen der Fall wäre. Die Regierung betrachtet eine Übergangsfrist von zehn Jahren als angemessen. Während dieser Frist soll der vereinigten Gemeinde die Möglichkeit geboten werden, schrittweise das durch die Vereinigung entstehende Synergiepotenzial zu nutzen, allfällige eigene Reserven aufzulösen sowie neue Einnahmenquellen zu erschliessen.

Alleine die Tatsache, dass rund 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde Untereggen von einem wesentlich tieferen Steuerfuss profitieren würden, rechtfertigt für sich keinen namhaften Startbeitrag durch den Kanton. Hingegen entfallen durch die Vereinigung Finanzausgleichsbeiträge an die bisherige Gemeinde Untereggen in Höhe von Fr. 1'894'500.– jährlich. Von diesen entfallenden Beiträgen profitiert der Staatshaushalt, davon wiederum profitieren alle Kantonseinwohnerinnen und -einwohner.

Aus diesen Gründen ist es angezeigt, für die Berechnung des Startbeitrags die entfallenden Finanzausgleichsbeiträge zugrunde zu legen. In der bisherigen Gemeinde Untereggen reduziert sich damit der Steuerfuss ab dem Zeitpunkt der Vereinigung um 46 Steuerprozent (aktueller Steuerfuss von 162 Prozent). Die dadurch entfallenden Steuererträge in Höhe von rund 660'000 Franken können durch das aus der Vereinigung entstehende, von den Gemeinden ausgewiesene Synergiepotenzial gedeckt werden.

Durch den Wegfall der Finanzausgleichsbeiträge an die bisherige Gemeinde Untereggen (Fr. 1'894'500.– je Jahr) entsteht der vereinigten Gemeinde eine Finanzierungslücke. Während der Übergangsfrist von zehn Jahren soll diese Lücke im Sinne von vorgezogenen, einmalig ausbezahlten Finanzausgleichsbeiträgen durch den Kanton ausgeglichen werden. Dabei wird das zunehmende Risiko berücksichtigt, dass über den Betrachtungszeitraum von zehn Jahren Voraussagen für die finanzielle Entwicklung in der vereinigten Gemeinde immer schwieriger werden. Der somit entstehende Ausgleichsbeitrag in Höhe von Fr. 18'945'000.– wird mit einem Diskontierungszinssatz von 20 Prozent versehen. Darin enthalten sind der ausgeführte Risikoanteil, die Zinsen für die einmalige Auszahlung des Gesamtbetrages zum Zeitpunkt der Vereinigung sowie ein Anteil für die Nutzung eigener Reserven in der vereinigten Gemeinde. Der so errechnete Startbeitrag beträgt Fr. 9'530'000.–.

4.5. Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden haben 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 diesem Bericht der Vollständigkeit halber aufgeführt und zu gegebener Zeit errechnet, falls ein entsprechendes Gesuch eingereicht wird.

5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Gemeinde Untereggen erhebt zur Zeit einen Steuerfuss von 162 Prozent. Durch die Vereinigung und die dabei ermöglichte Senkung des Gemeindesteuerfusses auf 116 Prozent ändert sich diese Ausgangslage vollständig. Sämtliche Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinde Untereggen entfallen nach der Vereinigung. Zahlenmässig wirkt sich das folgendermassen aus (in Fr.):

– Ressourcenausgleichsbeiträge	Fr. 776'700.–
– Sonderlastenausgleich Weite	Fr. 309'700.–
– Sonderlastenausgleich Schule	Fr. 548'200.–
– Partieller Steuerfussausgleich	Fr. 259'900.–
	<u>Fr. 1'894'500.–</u>

Insgesamt fallen somit nach der Vereinigung Fr. 1'894'500.– an jährlichen Finanzausgleichsbeiträgen weg. Bei den Ressourcen- sowie bei den Sonderlastenausgleichsbeiträgen handelt es sich um tatsächlich nicht mehr auszahlende Beiträge an die Gemeinden. Dagegen kann der partielle Steuerfussausgleich an die bisherige Gemeinde Untereggen zukünftig wenigstens teilweise an andere Gemeinden zurückfliessen. Massgebend dafür ist die Ausgleichsgrenze für den partiellen Steuerfussausgleich, die beim Steuerfuss jener Gemeinde liegt, die an letzter Stelle des ersten Drittels der Rangliste der steuergünstigsten Gemeinden platziert ist (aktuell die 29. Gemeinde mit einem Steuerfuss von 144 Steuerprozent).

Die neue Gemeinde GOLDACH hat aufgrund ihrer Strukturen und der nur leicht unterdurchschnittlichen technischen Steuerkraft derzeit keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen aus dem Finanzausgleich.

6. Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von Fr. 9'820'800.– kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital³ gedeckt werden. Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

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

Die aktuell verfügbare Tranche ist grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 9'820'800.–. Es kann somit im entsprechenden Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldo-neutral ist.

Von den bisherigen Jahrestanchen wurden folgende Beiträge in Aussicht gestellt:

Jahr	Tranche	In Aussicht gestellt	Projekte
2007	30,6 Mio.	0	–
2008	30,6 Mio.	24,1 Mio.	Projektbeiträge: 1,0 Mio (mit Voranschlag 2008) Politische Gemeinde Neckertal: 10,5 Mio. Politische Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann: 10,3 Mio. Schulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen: 2,3 Mio.
2009	30,6	9,8 Mio.	Politische Gemeinde GOLDACH

³ 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.

7. Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die 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 Gemeinde GOLDACH betragen Fr. 9'820'800.–. 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 Fusion zur Gemeinde GOLDACH geht eine politische Gemeinde unter. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden von 86 auf 85 zu ändern. Die Gemeinde Untereggen ist zu streichen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat als Sammelbotschaft für alle per 1. Januar 2011 zu ändernden Sachverhalte zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden

Damit die Förderbeiträge zu Gunsten der beteiligten und der neuen Gemeinde ausbezahlt werden können, ist die Zustimmung der Bevölkerung beider beteiligten politischen Gemeinden Goldach und Untereggen in der Grundsatzabstimmung vom 30. November 2008 sowie in der Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss zu einem später noch zu bestimmenden Zeitpunkt nötig. Sollte dabei eine oder beide der beteiligten Bürgerschaften die Grundsatzabstimmung oder den Vereinigungsbeschluss ablehnen, wird das Vorhaben ohne Fusion gestoppt. Die Leistung aller Beiträge gemäss dieser Vorlage entfielen damit.

Ebenfalls vorausgesetzt wird die Zustimmung der Bürgerschaft der Primarschulgemeinde Untereggen zur Inkorporationsvereinbarung und die allfällige Zustimmung der Bürgerschaft der Gemeinde GOLDACH im fakultativen Referendum.

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 Goldach und Untereggen zur Gemeinde GOLDACH einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Vizestaatssekretär:
Georg Wanner

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Goldach und Untereggen zur Gemeinde Goldach

Entwurf der Regierung vom 12. August 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. August 2008 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007⁴

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Goldach und Untereggen Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 9'820'800.—.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2009 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 9'820'800.—.

Zur Deckung des Kredites erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 9'820'800.— 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 Startbeitrages zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde (Fr. 9'530'000.— an die Gemeinde Goldach);
 - 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. 290'800.— an die Gemeinde Goldach).
4. Dieser Erlass steht unter den Voraussetzungen, dass:
 - a) die Gemeinden Goldach und Untereggen ihre Vereinigung zur Gemeinde Goldach beschliessen;
 - b) die Schulgemeinde Untereggen in die vereinigte Gemeinde Goldach inkorporiert und das damit in Verbindung stehende Synergiepotenzial durch Auflösung der Schulverträge mit der Stadt St.Gallen realisiert wird.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.⁵

⁴ sGS 151.3.

⁵ Art. 7 Abs. 1 RIG.