

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Büt- schwil und Ganterschwil

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. August 2011

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	11
6 Finanzierung	11
7 Finanzreferendum	11
8 Gesetzesänderung	11
9 Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	12
10 Antrag	12
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Büttschwil und Ganterschwil)	13

Zusammenfassung

Die politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil streben auf Ende der Amtsdauer 2009/2012 ihre Vereinigung samt gleichzeitiger Inkorporation der Primarschulgemeinden Bütschwil und Ganterschwil an. Es handelt sich dabei um das aktuell umfangreichste Strukturprojekt im Wahlkreis Toggenburg. Mit dem Vorhaben fallen auf den 1. Januar 2013 vier eigenständige Gemeinden weg. Es entsteht eine neue Einheitsgemeinde mit einer Einwohnerzahl von knapp 4'600 Personen und einer Grösse von 2'181 ha. Das Vorhaben zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- Die Verwaltungen der bisherigen vier Gemeinden werden in Bütschwil zentralisiert. Während einer Übergangsfrist von zwei bis drei Jahren ist überdies die Bereitstellung eines zeitweise bedienten Informationsschalters in Ganterschwil geplant. Es 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 eine moderate Reduktion des Personalbestands mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.
- Das jährliche Sparpotenzial liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2010 und unter Berücksichtigung mehrerer das Sparpotenzial mindernder Faktoren bei rund 711'000 Franken. Die grössten Einsparungen werden durch Optimierungen in der Verwaltung aller vier bisherigen Gemeinden erzielt.
- Durch die Verbesserung auf der steuerlichen Seite der beteiligten politischen Gemeinden können jährlich Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von rund 370'000 Franken eingespart werden. Davon profitieren auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons.
- Die beiden politischen Gemeinden verfügen über einen mässig differierenden Steuerfuss. Durch das Nutzen der vorhandenen Synergien aus der Vereinigung und deren konsequente Umsetzung erreicht die vereinigte Gemeinde mit 140 Steuerprozent einen Steuerfuss, der leicht unter dem bisher tieferen Steuerfuss der politischen Gemeinde Ganterschwil (142 Steuerprozent) liegt. Es handelt sich somit für beide beteiligten politischen Gemeinden um einen durchaus attraktiven Steuerfuss, zumal die bisherige politische Gemeinde Ganterschwil den Steuerfuss zukünftig aufgrund ihres betrieblichen Nachholbedarfs deutlich anheben müsste.
- Unter Abwägung der Vor- und Nachteile des Vereinigungsvorhabens und zur Unterstützung eines moderaten Übergangs in die Strukturen der neuen Gemeinde sowie unter Berücksichtigung der eher mässigen Zielerreichung nach Art. 17 des Gemeindevereinigungs-gesetzes werden folgende Beiträge (in Franken) ausgerichtet:

– Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Bütschwil	4'409'100
– Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Ganterschwil	1'563'800
– Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil	1'882'100
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil (Maximalbeitrag)	<u>505'000</u>
Total	8'360'000

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 Bütschwil und Ganterschwil. Ebenfalls im Vorhaben enthalten ist die Inkorporation der Primarschulgemeinden Bütschwil und Ganterschwil.

Der Name der neu entstehenden Gemeinde ist noch nicht bestimmt. In der vorliegenden Botschaft und im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses wird die neue (vereinigte) Gemeinde deshalb mit «Bütschwil-Ganterschwil» bezeichnet.

1 Ausgangslage

Die politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil sowie die beiden lokalen Primarschulgemeinden befassen sich seit rund zwei Jahren mit dem Projekt ihrer Vereinigung und Bildung einer «unechten» Einheitsgemeinde. In den Anfängen des Projekts beteiligten sich auch die politische Gemeinde Lütisburg, die Primarschulgemeinde Lütisburg sowie die Oberstufenschulgemeinde BuGaLu (Bütschwil-Ganterschwil-Lütisburg) am Projekt. In der Initialisierungsphase zog sich dann jedoch die politische Gemeinde Lütisburg aus dem Projekt zurück, weshalb auch die Primarschulgemeinde Lütisburg ausscheiden musste. Schliesslich verzichtete auch die Oberstufenschulgemeinde auf ein Mitwirken im Vereinigungsprojekt, da deren Gemeindegebiet auch Lütisburg mit einschliesst und durch die Bildung einer echten Einheitsgemeinde Bütschwil-Ganterschwil ihre Bürgerinnen und Bürger das Mitspracherecht in Schulangelegenheiten verloren hätten. Stimmen nun die Bürgerschaften der vier noch 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
Bütschwil	3'380	1'847.78	150 Prozent	Fr. 11'440'013.–
Ganterschwil	1'195	1'539.59	142 Prozent	Fr. 4'046'757.–

Beide politischen Gemeinden verfügen über historische Beziehungen, welche bis ins Jahr 779 zurückreichen, als die beiden Ortschaften erstmals urkundlich erwähnt wurden. Seither wurde in den verschiedensten Bereichen teils sehr eng zusammengearbeitet. Vor allem im Schulbereich war diese Zusammenarbeit über viele Jahre sehr intensiv und gipfelte in der Gründung der gemeinsamen Sekundarschulgemeinde im Jahr 1958.

In den vergangenen rund 30 Jahren sind nun die Anforderungen an die Gemeinden laufend gestiegen. Beide politischen Gemeinden lösen zahlreiche Aufgaben in regionalen Zweckverbänden. Die Räte der politischen Gemeinden versprechen sich aus der Vereinigung mehr Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung und eine höhere Professionalisierung. Das vorhandene Synergiepotenzial soll zugunsten der Bürgerschaften beider politischer Gemeinden genutzt 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. Mit der Vereinigung wird die Zahl der Fälle in den einzelnen Verwaltungsbereichen grösser. Das fördert die Spezialisierung der Abläufe. Damit werden einerseits die Fachkompetenz und die Rechtssicherheit in den einzelnen Verwaltungszweigen gesteigert und andererseits wird die vereinigte Gemeinde als Arbeitsgeberin für gut ausgebildete, fachkompetente Mitarbeitende noch attraktiver. Bei den Primarschulgemeinden können die Finanzverwaltungen zusammengefasst und zentral in der Einheitsgemeinde organisiert werden. Die

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

Hauswarte bleiben auch weiterhin für ihre jeweiligen Schulhäuser zuständig. Dennoch werden eine vereinheitlichte Führung, ein gemeinsames Beschaffungswesen und klar geregelte Stellvertretungen zu einer Optimierung führen.

Die Grösse der vereinigten Gemeinde ermöglicht es, insbesondere für die Schlüsselpositionen in der Verwaltung gut qualifizierte und kompetente Stellvertretungen zu ernennen. Damit werden unangenehme Engpässe beim Ausfall eines Mitarbeitenden verhindert und der Wissenstransfer innerhalb der Gemeinde bleibt gewährleistet.

In verschiedenen Bereichen (bspw. Öffentlichkeitsarbeit, Informatik, Raumplanung) wird das bereits hohe Organisationsniveau durch den Zusammenschluss gehalten und teilweise verbessert. Gleichzeitig wirken sich mittel- und langfristig die Synergieeffekte durch Kostensenkung positiv aus. Überdies kann die vereinigte Gemeinde im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden einerseits von Synergien und zudem von der durch die Vergrösserung erfolgten Stärkung ihrer Verhandlungsposition profitieren.

b) Wirtschaftlichkeit

Die beteiligten Gemeinden sind bereits heute bemüht, ihre Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erbringen. Dank dem Zusammenschluss werden bestehende Doppelspurigkeiten ausgemerzt. Die Synergien führen in zahlreichen Bereichen zu einer weiteren Senkung des Mitteleinsatzes. Unmittelbare Einsparungen ergeben sich beim Start der vereinigten Gemeinde durch die Reduktion der Behörden (Gemeinde- und Schulräte) sowie der Kommissionen und damit durch den Wegfall von Sitzungsgeldern usw. Mittel- und langfristig werden sich weitere Einsparungen aufgrund der Synergien, der verbesserten Abläufe wie auch der Professionalisierung einstellen. Der Wegfall von gemeindeübergreifenden Lösungen ermöglicht beispielsweise eine noch effizientere Behördentätigkeit mit weniger Koordinationsaufwand und weniger Schnittstellen.

Beim Personal sollen im Hinblick auf den Zusammenschluss nach Möglichkeit keine Entlassungen erfolgen. Substantiell fällt der Wegfall der Stellen eines Gemeindepräsidenten sowie eines Schulratspräsidenten per 1. Januar 2013 ins Gewicht. Durch die Professionalisierung und Standardisierung der Abläufe wird in der Regel die Arbeitsleistung in qualitativer und quantitativer Hinsicht verbessert. Die Erfahrung aus anderen Gemeindevereinigungen (z.B. Neckertal) zeigt, dass nach der Vereinigung trotz Zunahme der Fälle eine Reduktion der Stellen möglich war. Mittel- bis langfristig wird die vereinigte Gemeinde somit in der Lage sein, Personal abzubauen bzw. die zunehmende Arbeitslast mit dem bestehenden Personal zu bewältigen. Weiter werden sich Anpassungen in der Einstufung bei bevorstehenden Neuanstellungen infolge Pensionierungen sowie Korrekturen bei den Unterstellungen positiv auswirken.

Unter Berücksichtigung der natürlichen Fluktuationen im Personalbereich können aus heutiger Sicht in der Verwaltung 1,7 Stellen eingespart werden. Derzeit verfügen die beiden Gemeindeverwaltungen über insgesamt 11,4 Stellen (8,1 in Bütschwil und 3,3 in Ganterschwil).

Negativ beeinflusst wird das gegenüber dem Jahr 2010 ausgewiesene Sparpotenzial durch einzelne nicht vereinigungsbedingte Mehrkosten:

Führung eines zusätzlichen Kindergartens	Fr. 56'000.–
Korrektur einer ausserordentlichen Rückzahlung im IV/EL-Bereich	Fr. 30'000.–
Schulsozialarbeit (im Jahr 2010 lediglich für fünf Monate aufgelaufen)	Fr. 50'000.–

c) *Wirksamkeit*

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

- Die für die Leistungserbringung notwendige Infrastruktur ist in den beteiligten Gemeinden vorhanden. Weitere grössere Investitionen sind in den kommenden Jahren keine geplant.
- Die Professionalisierung der Verwaltung ermöglicht es, den Bürgerinnen und Bürgern qualitativ bessere Dienstleistungen zum gleichen Preis anbieten zu können.
- Ein wichtiger Aspekt ist die Stärkung des Standorts. Das Raumangebot wird grösser und differenzierter. Es besteht raumplanerisches Entwicklungspotenzial. Durch den Zusammenschluss erhält die vereinigte Gemeinde grösseres Gewicht gegenüber den Nachbargemeinden.
- Mit der Bildung einer Einheitsgemeinde können die Budgetprozesse und die Finanzplanung zusammengefasst, aufeinander abgestimmt und damit vereinfacht werden. Projekte können wesentlich besser koordiniert werden.
- Der Schulrat kann sich auf schulstrategische Fragen konzentrieren. Die Bereiche Liegenschaften, Unterhalt, Versicherungen usw. werden von der politischen Gemeinde betreut.

Kaum Veränderungen ergeben sich bei der Schulorganisation. Im Gegensatz zu vielen anderen Gemeinden bleibt die Entwicklung der Geburtenzahlen insgesamt mit kleineren Schwankungen stabil. Dies ist einerseits sehr erfreulich, gibt aber andererseits auch keinen grösseren Handlungsspielraum, um kurzfristig aus der Zusammenführung der Schulgemeinden unter dem Dach der Einheitsgemeinde Einsparungen zu realisieren.

Stufe	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen
Dietfurt										
Kinderg. 1	11	1	11	1	9	1	12	1	10	1
Kinderg. 2	10		11		11		9		12	
Primar 1	9	1	10	1	11	1	11	1	9	1
Primar 2	11		9		10		11		11	
Primar 3	7	1	11	1	9	1	10	1	11	1
Primar 4	9		7		11		9		10	
Primar 5	7	1	9	1	7	1	11	1	9	1
Primar 6	11		7		9		7		11	
Total	75	4	75	4	77	4	80	4	83	4
Bütschwil										
Kinderg. 1	23	2	25	2	30	3	27	3	32	3
Kinderg. 2	21		23		25		30		27	
Primar 1	28	3	21	3	23	2	25	3	30	3
Primar 2	22		28		21		23		25	
Primar 3	23	2	22	2	26	2	21	2	23	2
Primar 4	22		23		22		26		21	
Primar 5	36	3	22	3	23	2	22	2	26	2
Primar 6	29		36		22		23		22	
Total	204	10	200	10	192	9	196	10	206	10
Ganterschwil										
Kinderg. 1	18	2	12	2	22	2	16	2	16	2
Kinderg. 2	10		18		12		22		16	
Primar 1	18	1.5	10	1.5	18	1.5	12	1.5	22	1.5
Primar 2	13		18		10		18		12	
Primar 3	21	1.5	13	2	18	2	10	2	18	2
Primar 4	13		21		13		18		10	
Primar 5	11	2	15	1.5	21	1.5	13	1.5	18	1.5
Primar 6	27		11		15		21		13	
Total	131	7	118	7	129	7	130	7	125	7
Gesamt	410	21	393	21	398	20	407	21	414	21
Ø Klassengr.		19.5		18.7		19.9		19.4		19.7

Die Räte der beteiligten Gemeinden sind überzeugt, dass die vereinigte Gemeinde ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen kann.

3 Vereinigungsprojekt

Die vier beteiligten Gemeinden haben das Vorhaben zur Bildung einer Einheitsgemeinde vor rund zwei Jahren gestartet. In der ersten Phase waren auch die politische Gemeinde Lütisburg, die Primarschulgemeinde Lütisburg und die Oberstufenschulgemeinde Bütschwil-Ganterschwil-Lütisburg am Projekt beteiligt. Leider entschied sich die politische Gemeinde Lütisburg noch während der Initialisierung aus dem Projekt auszusteigen. Umso begrüßenswerter ist die Initiative der verbleibenden vier Gemeinden, trotz den nicht mehr ganz so idealen Rahmenbedingungen das Projekt weiterzutreiben und das Ziel einer weiter verbesserten Gemeindestruktur zu verfolgen.

Organisatorisch werden mit der angestrebten Lösung die bisherigen beiden politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil sowie die beiden Primarschulgemeinden von Bütschwil und Ganterschwil zu einer einzigen Gemeinde vereinigt. Es entfallen somit vier Gemeinden. Die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil wird ein Gebiet von 2'181 ha und knapp 4'600 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen. Einwohnermässig entsteht die viertgrösste Gemeinde im Wahlkreis Toggenburg. Flächenmässig liegt die Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil knapp unter dem kantonalen Durchschnitt.

Die Grundsatzabstimmung wurde am 26. September 2010 von deutlichen Mehrheiten in Bütschwil mit 76 bzw. 78 Prozent und einer etwas geringeren Mehrheit in Ganterschwil mit 57 bzw. 59 Prozent gutgeheissen. Die Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss wird am 27. November 2011 folgen.

4 Förderbeiträge

4.1 Organisation der vereinigten Gemeinde

Die vereinigte Gemeinde 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 strebt an, einen Gemeindesteuerfuss von maximal 140 Steuerprozent zu 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 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.

Da am Projekt zwei Primarschulgemeinden beteiligt sind, welche beide mit der neu entstehenden, vereinigten Gemeinde nicht deckungsgleich sind, muss die Verschuldung der Schulgemeinden bei der Berechnung der Entschuldungsbeiträge mitberücksichtigt werden. Würde darauf verzichtet, entstünde gegenüber anderen Inkorporationsprojekten mit Beteiligung mehrerer Schulgemeinden eine rechtliche Ungleichheit. Um das etappenweise Umsetzen solcher grösserer Verei-

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.

nigungen samt Inkorporationen zum Zwecke einer mehrmaligen Entschuldung zu vermeiden, wurde in allen derartigen Projekten auch die Verschuldung der Schulgemeinden berücksichtigt (vgl. Ernetschwil-Gommiswald-Rieden, Wildhaus-Alt St.Johann). Die Nichtberücksichtigung der Schulgemeinden würde dazu führen, dass die Inkorporation erst einige Jahre nach der Vereinigung vollzogen würde und damit der angestrebte Nutzen aus dem Projekt auch erst deutlich später vollständig umgesetzt werden könnte.

Anhand der bereinigten Bilanzen wurde die bereinigte Pro-Kopf-Verschuldung der beteiligten Gemeinden berechnet. Dabei wurde festgestellt, dass unter Miteinbezug der Verschuldung der Schulgemeinden beide Gemeinden weit überdurchschnittlich verschuldet sind (bereinigter Kantonsdurchschnitt pro Kopf der Bevölkerung: Fr. 1'561.13):

Gemeinde	Pro-Kopf-Verschuldung
Bütschwil	Fr. 3'517.80
Ganterschwil	Fr. 3'524.06

Die auf diesen Berechnungen basierenden maximalen Entschuldungsbeiträge liegen insgesamt deutlich über allen anderen bisher ausgerichteten Entschuldungsbeiträgen an vergleichbare Gemeinden, welche sich bereits mit einem Vereinigungsprojekt beschäftigten. Die dort in Aussicht gestellten Beiträge an die Entschuldung bewegen sich zwischen 1,17 Mio. Franken an die politische Gemeinde Ernetschwil und 3,36 Mio. Franken an die politische Gemeinde Alt St.Johann. In einem Fall wurden höhere Beiträge in Aussicht gestellt (Vereinigung der politischen Gemeinden Wil und Bronschhofen), die aber insbesondere auf die deutlich grössere Anzahl Bürgerinnen und Bürger in den beiden Gemeinden zurückzuführen sind und daher nicht zu einem direkten Vergleich hergezogen werden können.

Bei der Einführung des Gemeindevereinigungsgesetzes 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 und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006 zum Gemeindevereinigungs-gesetz, ABl 2006, 1965 ff.; abgekürzt Botschaft GvG, ABl 2006, 1974). 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.

Im Fall der politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil müssen aus den vorstehend genannten Gründen zwei Aspekte verstärkt in die Überlegungen zur Bemessung der Entschuldungsbeiträge mit einbezogen werden:

1. Die beiden Gemeinden sind beide deutlich überdurchschnittlich verschuldet. Unter dem Aspekt der Sicherstellung der «Fusionsfähigkeit» rechtfertigt sich daher wohl ein Entschuldungsbeitrag, nicht aber dessen Bemessung bis auf den Betrag des Kantonsdurchschnitts der Pro-Kopf-Verschuldung, wie er in anderen Projekten ausgerichtet wurde. Die Gefahr des Entste-

hens einer unnötig höheren Belastung der Bürgerschaft der finanzstärkeren Gemeinde durch die in die Vereinigung eingebrachte höhere Verschuldung der finanzschwächeren Gemeinde besteht im vorliegenden Fall nicht bzw. nur sehr beschränkt.

2. Das netto nachgewiesene Sparpotenzial der beteiligten Gemeinden ist auch im Vergleich mit anderen Vereinigungsprojekten eher gering. 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
Bütschwil	Fr. 4'409'100.–
Ganterschwil	Fr. 1'563'800.–

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

Zentralisierung Gemeindehaus/Archiv	80'000.–
Zügelaufwand, Installationen	90'000.–
Zentralisierung Schulverwaltung	30'000.–
Anpassung Reglemente, Zonenplanung	150'000.–
Total Infrastruktur	350'000.–

<i>b) Informatikanpassungen</i>	
Zusammenlegung der VRSG-Installationen	250'000.–
Datenmigration übrige EDV	20'000.–
Zusammenführung GIS	50'000.–
Corporate Identity, Beflagungen, Wappen usw.	200'000.–
Total Informatikanpassungen	520'000.–

<i>c) Personal</i>	
Voraussichtliche Härtefälle	140'000.–
Total Personal	140'000.–

Die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil, 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	350'000.–
Informatikanpassungen	520'000.–
Personal	140'000.–
Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	1'010'000.–

Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand im Umfang von maximal Fr. 505'000.– 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 zu Art. 24 des Gesetzesentwurfs, 1985).

Der für die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil errechnete, nachhaltig realisierbare Steuerfuss beträgt 140 Prozent. Die Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil 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 erhoben im Rechnungsjahr 2010 folgende Steuerfüsse:

Bütschwil	150 Prozent
Ganterschwil	142 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 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. Schliesslich verbleibt ein Nettoaufwand der vereinigten Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil in Höhe von rund 14,36 Mio. Franken, welcher durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 140 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich rund 711'000 Franken gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2010. Das wichtigste Sparpotenzial liegt in der Verwaltung der neuen Einheitsgemeinde (- 0,4 Mio. Franken durch Optimierungen und Stellenreduktion). Diese Grössen sind allen beteiligten Gemeinden bekannt und wurden als realisierbar eingestuft. Mit 140 Steuerprozent verfügt die Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil 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 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 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	711'000	711'000	711'000	711'000	711'000	711'000
Jährliche Nettoentlastung zu 2010	711'000	-17'700	181'200	396'900	401'500	711'000
Differenz Nettobelastung/Startbeitrag	1'882'100	728'700	529'800	314'100	309'500	0

Aus Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 1'882'100.–.

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 beiden politischen Gemeinden und die Inkorporation der beiden Schulgemeinden entfallen jährlich Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von insgesamt knapp 370'000 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 118'943.– im Ressourcenausgleich. Im partiellen Steuerfussausgleich der zweiten Stufe entfallen Beiträge in der Höhe von Fr. 250'500.–.

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.

6 Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von Fr. 8'360'000.– 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.

Die aktuell verfügbaren Mittel sind grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 8'360'000.–. 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 gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 0,3 bis 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz an die Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil sowie an die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil betragen Fr. 8'360'000.–. Der 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; abgekürzt GG) ist demzufolge die Zahl der politischen Gemeinden zu ändern. Die Erwähnung der politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil ist zu streichen, die Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil wird – mit der dazumal feststehenden Bezeichnung – neu aufzunehmen sein. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat für alle per 1. Januar 2013 noch zu regelnden Sachverhalte aus parallelen Vereinigungsprojekten 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 Bütschwil-Ganterschwil ausbezahlt werden können, ist die Zustimmung der Stimmberechtigten aller vier beteiligten Gemeinden in der Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss bzw. zur Inkorporationsvereinbarung vom 27. November 2011 nötig. Sollte dabei eine oder mehrere der beteiligten Bürgerschaften 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 Bütschwil und Ganterschwil einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil

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 Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007⁴

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 8'360'000.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2012 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 8'360'000.–.
Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 8'360'000.– 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 nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 4'409'100.– an die Gemeinde Bütschwil und Fr. 1'563'800.– an die Gemeinde Ganterschwil);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil (Fr. 1'882'100.– an die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil);
 - 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. 505'000.– an die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil).
4. Dieser Erlass steht unter der Voraussetzung, dass die politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil ihre Vereinigung und die Primarschulgemeinden Bütschwil und Ganterschwil die Inkorporation in die vereinigte Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil beschliessen.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum⁵.

³ ABI 2011, 2236 ff.

⁴ sGS 151.3.

⁵ Art. 7 Abs.1 RIG, sGS 125.1.