

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeinde- vereinigungsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. März 2011

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| 1 Allgemeine Ausgangslage | 4 |
| 2 Allgemein geltende Grundlagen | 5 |
| 2.1 Zielerreichung nach GvG | 6 |
| 2.2 Strukturelle und politische Aspekte | 6 |
| 2.3 Förderbeiträge | 7 |
| 2.3.1 Allgemeines | 7 |
| 2.3.2 Entschuldungsbeiträge | 8 |
| 2.3.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 8 |
| 2.3.4 Startbeitrag | 8 |
| 2.3.5 Projektbeiträge | 8 |
| 2.4 Finanzierung | 8 |
| 2.5 Finanzreferendum | 9 |
| 3 Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg | 9 |
| 3.1 Zusammenfassung | 9 |
| 3.2 Ausgangslage | 10 |
| 3.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 11 |
| 3.4 Förderbeiträge | 11 |
| 3.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde | 11 |
| 3.4.2 Entschuldungsbeiträge | 12 |
| 3.4.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 12 |
| 3.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde | 13 |
| 3.4.5 Projektbeiträge | 13 |
| 3.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 13 |
| 4 Einheitsgemeinde Flums | 13 |
| 4.1 Zusammenfassung | 13 |
| 4.2 Ausgangslage | 14 |
| 4.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 15 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.4 | Förderbeiträge | 15 |
| 4.4.1 | Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde | 15 |
| 4.4.2 | Entschuldungsbeiträge | 16 |
| 4.4.3 | Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 16 |
| 4.4.4 | Startbeitrag an die neue Gemeinde | 16 |
| 4.4.5 | Projektbeiträge | 17 |
| 4.5 | Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 17 |
| 5 | Einheitsgemeinde Gaiserwald | 17 |
| 5.1 | Zusammenfassung | 17 |
| 5.2 | Ausgangslage | 17 |
| 5.3 | Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 18 |
| 5.4 | Förderbeiträge | 19 |
| 5.4.1 | Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde | 19 |
| 5.4.2 | Entschuldungsbeiträge | 19 |
| 5.4.3 | Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 20 |
| 5.4.4 | Startbeitrag an die neue Gemeinde | 21 |
| 5.4.5 | Projektbeiträge | 21 |
| 5.5 | Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 21 |
| 6 | Einheitsgemeinde Walenstadt | 21 |
| 6.1 | Zusammenfassung | 21 |
| 6.2 | Ausgangslage | 21 |
| 6.3 | Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 22 |
| 6.4 | Förderbeiträge | 23 |
| 6.4.1 | Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde | 23 |
| 6.4.2 | Entschuldungsbeiträge | 23 |
| 6.4.3 | Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 24 |
| 6.4.4 | Startbeitrag an die neue Gemeinde | 24 |
| 6.4.5 | Projektbeiträge | 24 |
| 6.5 | Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 25 |
| 7 | Schulgemeinde Mels-Weisstannen | 25 |
| 7.1 | Zusammenfassung | 25 |
| 7.2 | Ausgangslage | 25 |
| 7.3 | Zielerreichung nach Art. 17 GvG | 26 |
| 7.4 | Förderbeiträge | 26 |
| 7.4.1 | Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde | 26 |
| 7.4.2 | Entschuldungsbeiträge | 26 |
| 7.4.3 | Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand | 27 |
| 7.4.4 | Startbeitrag an die neue Gemeinde | 27 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7.4.5 | Projektbeiträge | 27 |
| 7.5 | Auswirkungen auf den Finanzausgleich | 27 |
| 8 | Antrag | 28 |
| | Entwurf (Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz) | 29 |

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Botschaft werden dem Kantonsrat die Förderbeiträge nach Art. 24 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG), welche nicht dem fakultativen Referendum unterliegen, zur Beschlussfassung vorgelegt. Insgesamt sollen Fr. 1'510'100.– an Förderbeiträgen ausgerichtet werden. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

- Vereinigung der Primarschulgemeinde Au und der Primarschulgemeinde Heerbrugg zur Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg:
Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 9'100.–
- Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis, der Primarschulgemeinde Flums-Dorf-Hochwiesen, der Primarschulgemeinde Flums-Grossberg und der Primarschulgemeinde Flums-Kleinberg in die politische Gemeinde Flums zur Einheitsgemeinde Flums:
Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 112'000.–
- Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen und der Primarschulgemeinde Engelburg in die politische Gemeinde Gaiserwald zur Einheitsgemeinde Gaiserwald:
Entschuldungsbeitrag an die Primarschulgemeinde Engelburg Fr. 1'199'100.–
Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 32'400.–
- Inkorporation der Schulgemeinde Walenstadt und der Primarschulgemeinde Berschis in die politische Gemeinde Walenstadt zur Einheitsgemeinde Walenstadt:
Entschuldungsbeitrag an die Primarschulgemeinde Berschis Fr. 69'300.–
Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 74'100.–
- Vereinigung der Schulgemeinde Mels und der Primarschulgemeinde Weisstannen zur Schulgemeinde Mels-Weisstannen:
Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand von höchstens Fr. 14'100.–

Die Details über die Zusammensetzung dieser Beiträge können den jeweiligen Abschnitten «Förderbeiträge» in diesem Bericht entnommen werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses für den Nachtragskredit zugunsten von Förderbeiträgen nach Gemeindevereinigungsgesetz an die Vereinigungen folgender Gemeinden:

- Primarschulgemeinde Au und Primarschulgemeinde Heerbrugg zur Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg;
- Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis, Primarschulgemeinde Flums-Dorf-Hochwiesen, Primarschulgemeinde Flums-Grossberg, Primarschulgemeinde Flums-Kleinberg und politische Gemeinde Flums zur Einheitsgemeinde Flums;
- Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen, Primarschulgemeinde Engelburg und politische Gemeinde Gaiserwald zur Einheitsgemeinde Gaiserwald;
- Schulgemeinde Walenstadt, Primarschulgemeinde Berschis und politische Gemeinde Walenstadt zur Einheitsgemeinde Walenstadt und
- Schulgemeinde Mels und Primarschulgemeinde Weisstannen zur Schulgemeinde Mels-Weisstannen.

1 Allgemeine Ausgangslage

Am 1. Juli 2007 wurde das Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) in Vollzug gesetzt. Das Gesetz ermöglicht es dem Kanton St.Gallen, Vereinigungen von politischen Gemeinden und/oder von Schulgemeinden finanziell zu unterstützen. Die dabei ausgerichteten Beiträge können aus dem besonderen Eigenkapital des Kantons gedeckt werden¹. Zu berücksichtigen sind die Grenzen des obligatorischen sowie des fakultativen Finanzreferendums. Liegen die Beiträge zugunsten einer oder mehrerer am Vereinigungsprojekt beteiligten Gemeinden über diesen Grenzen, wird das Geschäft als separates Einzelprojekt dem Kantonsrat vorgelegt. Bisher wurden auf diese Art und Weise nachstehende Geschäfte im Kantonsrat beraten:

| Projekt | Förderbeitrag |
|--|-------------------------|
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal | Fr. 10'500'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann und gleichzeitige Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Wildhaus-Alt St.Johann und der Primarschulgemeinden Wildhaus und Alt St.Johann zur Einheitsgemeinde Wildhaus-Alt St.Johann | Fr. 10'300'000.– |
| – Vereinigung der politischen Gemeinden Goldach und Untereggen und gleichzeitige Inkorporation der Schulgemeinde Untereggen zur Einheitsgemeinde Goldach (Fr. 9'820'000.–; nach dem «Nein» der Gemeinde Goldach in der Grundsatzabstimmung vom 30. November 2008 sistiert) | Fr. –.– |
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Oberer Seebezirk und der Primarschulgemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen zur Gesamtschulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen ² | Fr. 2'317'300.– |
| Total | Fr. 23'117'300.– |

Parallel zum vorliegenden Beschluss werden zurzeit die beiden Gemeindevereinigungen von Gommiswald-Ernetschwil-Rieden und Wil-Bronschhofen im Kantonsrat beraten (2. Lesung in der April-Session).

¹ 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).

² Wurde als erstes Projekt für Schulgemeindevereinigungen separat dem Kantonsrat vorgelegt, obwohl die Grenze des fakultativen Finanzreferendums unterschritten blieb.

Projekte, welche die Grenze des fakultativen Finanzreferendums nicht erreichen, werden zwecks Vereinfachung des Verfahrens in einer Sammel-Nachtragskreditbotschaft zusammengefasst und dem Kantonsrat als Ganzes zur Beratung vorgelegt. Im Jahr 2009 behandelte der Kantonsrat zwei solche Nachtragskreditbotschaften und hiess folgende Förderbeiträge gut:

| Projekt | Förderbeitrag |
|---|------------------------|
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Sennwald, der Primarschulgemeinde Frümsen, der Primarschulgemeinde Haag, der Primarschulgemeinde Salez, der Primarschulgemeinde Sax und der Primarschulgemeinde Sennwald zur Schulgemeinde Sennwald | Fr. 29'000.– |
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Weesen-Amden, der Primarschulgemeinde Amden und der Primarschulgemeinde Weesen zur Gesamtschulgemeinde Weesen-Amden | Fr. 2'650'900.– |
| – Vereinigung der Primarschulgemeinde Eichenwies, der Primarschulgemeinde Kriessern, der Primarschulgemeinde Montlingen und der Primarschulgemeinde Oberriet zur Primarschulgemeinde Eichenwies-Kriessern-Montlingen-Oberriet | Fr. 508'400.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Mosnang, der Primarschulgemeinde Mosnang, der Primarschulgemeinde Libingen und der Primarschulgemeinde Mühlrüti in die politische Gemeinde Mosnang zur Einheitsgemeinde Mosnang | Fr. 165'500.– |
| – Vereinigung der Oberstufenschulgemeinde Quarten, der Primarschulgemeinde Quarten-Oberterzen, der Primarschulgemeinde Murg und der Primarschulgemeinde Mols zur Gesamtschulgemeinde Quarten | Fr. 50'200.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Taminatal, der Primarschulgemeinde Pfäfers, der Primarschulgemeinde Valens-Vasön und der Primarschulgemeinde Vättis in die politische Gemeinde Pfäfers zur Einheitsgemeinde Pfäfers | Fr. 389'100.– |
| – Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Bronschhofen und der Primarschulgemeinde Rossrüti in die politische Gemeinde Bronschhofen zur Einheitsgemeinde Bronschhofen | Fr. 57'800.– |
| – Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Waldkirch-Bernhardzell, der Primarschulgemeinde Waldkirch und der Primarschulgemeinde Bernhardzell in die politische Gemeinde Waldkirch zur Einheitsgemeinde Waldkirch | Fr. 1'848'400.– |
| Total | Fr. 5'699'300.– |

Insgesamt hat der Kantonsrat somit Förderbeiträge in der Gesamthöhe von Fr. 28'816'600.– bewilligt. Dazu gesellen sich die durch die Regierung in Aussicht gestellten Projektbeiträge in Höhe von Fr. 993'825.90 (Stand: 25. Februar 2011).

2 Allgemein geltende Grundlagen

Für alle fünf Projekte in dieser Botschaft gelten die nachstehend dargelegten Grundlagen. Ab Kapitel 3 werden die projektspezifischen Besonderheiten aufgezeigt.

2.1 Zielerreichung nach GvG

Nach Art. 17 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. Art. 24 GvG dehnt die Möglichkeit der finanziellen Förderung auf die Schulgemeinden aus.

a) Leistungsfähigkeit

Mit der Eingabe des Gesuchs einher geht dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den beteiligten Gemeinden. Die beteiligten Gemeinden müssen den Nachweis erbringen, dass sie ihre Leistungsfähigkeit im Verbund als neue, grössere Gemeinde erhöhen und dass Attraktivität und Professionalität verbessert werden.

b) Wirtschaftlichkeit

Die Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der neuen Gemeinde zeigen auf, dass dank erhöhter Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung eine Reduktion des Steuerbedarfs erzielt werden kann. Davon profitieren in der Regel die Bürgerinnen und Bürger. Berücksichtigt man zusätzlich die Effekte aus den Förderbeiträgen und die von der vereinigten Gemeinde zu erbringenden Eigenleistungen, darf davon ausgegangen werden, dass die vereinigte Gemeinde ihr Leistungsangebot zukünftig wirtschaftlicher erbringen wird.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung werden entsprechende Infrastrukturen benötigt. Zusammen mit den beteiligten Gemeinden soll erreicht werden, dass bestehende Infrastrukturen weiter genutzt und allfällig überzählige Strukturen veräussert werden können. Auf diese Weise soll die vereinigte Gemeinde ohne grössere Investitionen über die geeigneten Mittel für eine wirksame Leistungserbringung verfügen.

2.2 Strukturelle und politische Aspekte

Mit der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungs-gesetzes, in der dazugehörigen Botschaft der Regierung und in der vorberatenden Kommission wurden verschiedene strukturelle und politische Aspekte diskutiert, welche bei der Vereinigung von Gemeinden jeder Art von Bedeutung sind. Die vorliegenden Vereinigungen können unter Berücksichtigung dieser Aspekte folgendermassen beurteilt werden:

a) Positive Veränderung der Gemeindegrösse

Durch die Vereinigung der verschiedenen Schulgemeinden entstehen bzw. entstanden neue Schulgemeinden mit einer bedeutend grösseren Zahl von Schülerinnen und Schülern (Schulgemeinde Au-Heerbrugg: 610 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Flums: 695 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Gaiserwald: 996 Schülerinnen und Schüler, Einheitsgemeinde Walenstadt: 595 Schülerinnen und Schüler, Schulgemeinde Mels-Weisstannen: 1'109 Schülerinnen und Schüler; Stand Schuljahr 2009/2010). Dadurch wird der Handlungsspielraum wesentlich verbessert (Beispiele: Primarschule Flums-Kleinberg: 31 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Flums-Grossberg: 83 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Berschis: 58 Schülerinnen und Schüler, Primarschule Weisstannen: 37 Schülerinnen und Schüler).

b) Geringere Anzahl Gemeinden und dadurch Reduktion der Ansprechpartner

Die Vereinigungen führen zu einer weiteren Reduktion der Ansprechpartner sowohl für die beteiligten politischen Gemeinden als auch für den Kanton. Die Konzentration auf jeweils eine einzige Schulgemeinde bzw. die Integration in die politische Gemeinde entlastet sowohl die Verwaltung und die Klassenorganisation als auch allfällige Diskussionen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung durch die politischen Gemeinden. Die in diesem

Beschluss dargelegten Vereinigungsprojekte führen insgesamt zu einer Reduktion der Zahl der Schulgemeinden um deren zehn.

c) Positive Entwicklung der Region

Der Zusammenschluss der Schulgemeinden bringt für die Regionen durchaus positive Impulse. Er stärkt die Position der Schulen in der Region. Sollte sich die Vereinigung positiv entwickeln und die erhofften Synergien umgesetzt werden, so können die beteiligten Gemeinden unmittelbar davon profitieren. Daraus kann im besten Fall sogar eine Diskussion über eine Verstärkung der gegenseitigen Zusammenarbeit auch bei den politischen Gemeinden entstehen.

d) Förderungswürdigkeit von Vereinigungsprojekten mit Beteiligung von Schulgemeinden

In der vorberatenden Kommission zur Einführung des GvG wurde mehrmals auf die Förderungswürdigkeit von Projekten mit Beteiligung von Schulgemeinden hingewiesen. Diskutiert wurden dabei insbesondere die Auswirkung auf eine spätere Bildung von Einheitsgemeinden wie auch die Vorbereitung einer möglichen Vereinigung der beteiligten politischen Gemeinden. Beide Aspekte kommen in den vorliegenden Projekten vollumfänglich zum Tragen. Das Gelingen dieser Vereinigungen kann wegweisend für die weitere Entwicklung der politischen Gemeinden sein.

Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte liegen die Ergebnisse aller fünf dargelegten Projekte im Gesamtinteresse des Kantons: Die entstehenden vereinigten Gemeinden erzielen eine genügende, zweckmässige Grösse und genügend Ressourcen, um damit die Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen und die Synergieeffekte daraus optimal umzusetzen.

2.3 Förderbeiträge

2.3.1 Allgemeines

Art. 24 GvG ermöglicht die Ausrichtung von Beitragsleistungen an Vereinigungs- und Inkorporationsprojekte von Schulgemeinden. Davon ausgenommen sind Startbeiträge, da der Finanzbedarf der Schulgemeinden direkt von den politischen Gemeinden gedeckt wird.

Der Entschuldungsbeitrag dient vor allem der Beseitigung von Fusionshindernissen. Dabei ist es für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einer beteiligten Gemeinde unwesentlich, ob diese Hindernisse objektiver oder subjektiver Natur sind. Ein objektives Hindernis besteht bei einer Fusion, bei welcher sich für einen Teil der involvierten Steuerzahlenden aufgrund von Unterschieden in der Verschuldung der beteiligten Gemeinden effektiv eine steuerliche Mehrbelastung ergibt. Ein subjektives Hindernis ist dann vorhanden, wenn sich durch die Fusion für keine Steuerzahlenden eine Mehrbelastung ergibt, weil alle am Zusammenschluss beteiligten Schulgemeinden zur selben politischen Gemeinde gehören, die sie – vorher wie nachher – finanziert.

Die Bürgerschaft einer finanziell gut geführten Schulgemeinde, die dadurch im Vergleich mit anderen faktisch auch etwas mehr Handlungsspielraum hat, kann aber trotzdem der Ansicht sein, dass es – aus Sicht ihrer einzelnen Schulgemeinde – wenig Gründe gibt, sich mit Schulgemeinden zusammenschliessen, die finanziell schlechter situiert sind. Im Bewusstsein der Bürgerschaft bilden daher finanzielle Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulgemeinden, insbesondere bei der Verschuldung, eine nicht unerhebliche Barriere für einen positiven Vereinigungsentcheid. Dies kann mittels Entschuldungsbeiträgen soweit korrigiert werden, dass der Entscheid letztlich vor allem unter Bewertung der schulischen und nicht der subjektiven finanziellen Aspekte erfolgen kann. Ebenso können Entschuldungsbeiträge gerade bei den Schulgemeinden ein wesentlicher Anreiz für das Angehen von Strukturbereinigungen sein. Obwohl der Entschuldungsbeitrag damit gegenüber politischen Gemeinden eine etwas andere, erweiterte Bedeutung erhält, beurteilt die Regierung dessen Ausrichtung vor dem Hintergrund der Strukturbereinigung als gerechtfertigt. Die Zielerreichung gemäss GvG ist jedoch nach wie vor Voraussetzung für die Ausrichtung von Förderbeiträgen.

2.3.2 Entschuldungsbeiträge

Nach Art. 21 GvG kann den beteiligten Gemeinden ein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage berücksichtigt.

2.3.3 Beiträge an fusionsbedingtem Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt, abhängig von der technischen Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden, höchstens 50 Prozent. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um fusionsbedingten Mehraufwand zusammen mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge einzureichen. Aus diesem Grund sind insbesondere bei Infrastrukturausbauten infolge meist noch fehlender Vorprojekte die geltend gemachten Kosten als Schätzungen zu betrachten und mit starken Vorbehalten behaftet. 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.

2.3.4 Startbeitrag

Ein Startbeitrag wird nur bei Vereinigungen politischer Gemeinden ausgerichtet.

2.3.5 Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden können zusätzlich um die Ausrichtung von Projektbeiträgen nachsuchen. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der Beschlussfassung durch den Kantonsrat im Zusammenhang mit den übrigen Förderbeiträgen, sondern werden im Rahmen der Behandlung des Voranschlags über einen Rahmenkredit bewilligt. Zugesagte Projektbeiträge werden in diesem Bericht der Vollständigkeit halber aufgeführt.

2.4 Finanzierung

Zur Finanzierung der Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs-gesetz steht im Rahmen der vorgegebenen gesetzlichen Zugriffsmöglichkeiten das besondere Eigenkapital zur Verfügung. Nach Ziffer 2 des Kantonsratsbeschlusses 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) 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.

Im Voranschlag 2011 ist der Bezug einer ordentlichen Jahrestranche von 30,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital vorgesehen. Er dient der Deckung der für Gemeindevereinigungsprojekte budgetierten Beiträge. Kumuliert mit den in den Jahren 2007 und 2008 bezogenen Jahrestanchen stehen somit insgesamt 91,8 Mio. Franken für die Förderung von Projekten nach Gemeindevereinigungs-gesetz zur Verfügung.

Die bisher in Aussicht gestellten Förderbeiträge betragen Fr. 28'816'600.– (vgl. dazu Ausführungen im Kapitel 1). Hinzu kommen durch die Regierung in Aussicht gestellte Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 948'940.05. Dieser Betrag ist um nicht beanspruchte bzw. bei der Detailprüfung der tatsächlichen projektspezifischen Aufwendungen als nicht projektrelevant erkannte Beiträge reduziert (ursprünglich in Aussicht gestellt: Fr. 993'825.90). Dem Total von in Aussicht gestellten Förderbeiträgen in der Höhe von Fr. 29'765'540.05 (noch nicht berücksichtigt sind die derzeit im Kantonsrat behandelten Geschäfte zur Vereinigung von Wil und Bronschhofen sowie von Gommiswald, Ernetschwil und Rieden) steht der mögliche Nachbezug von zwei Tranchen von je Fr. 30'600'000.– aus dem besonderen Eigenkapital gegenüber (Rechnungsjahre 2007, 2008). Da einmalig eine Jahrestranche vorbezogen werden kann, wäre ein zusätzlicher Bezug von weiteren 30,6 Mio. Franken möglich, falls der mögliche Nachbezug von 31.5 Mio. Franken nicht ausreicht. Es verbleiben somit insgesamt rund 62 Mio. Franken, die zur Zeit für die Förderung von Gemeindefusionen maximal zur Verfügung stehen.

Der Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 sieht für die drei Finanzplanjahre einen reduzierten Bezug aus dem besonderen Eigenkapital von 20,6 Mio. Franken zur Entlastung der Laufenden Rechnung vor. Somit können in diesen drei Jahren jeweils Nachtragskredite von zusätzlich je 10 Mio. Franken zulasten des besonderen Eigenkapitals zur Finanzierung von Gemeindevereinigungen beschlossen werden. Auch diese Tranchen können in den Folgejahren nachbezogen werden, falls sie im entsprechenden Jahr nicht oder nicht vollständig ausgeschöpft werden.

2.5 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 Förderbeiträge gemäss den vorliegenden Beschlüssen erreichen diese Höhe nicht und unterliegen daher nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

3 Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg

3.1 Zusammenfassung

Die Vereinigung der beiden Primarschulgemeinden Au und Heerbrugg ist per 1. Januar 2013 geplant. Die Bürgerschaften beider Schulgemeinden haben der Vereinigung an ihrer jeweiligen Bürgerversammlung im März 2010 im Grundsatz zugestimmt. Die Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss wird im März 2011 folgen. Die Vereinigung zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Am Vereinigungsprozess sind die beiden Primarschulgemeinden Au und Heerbrugg beteiligt. Während die Primarschulgemeinde Au vollständig auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Au liegt, sind an der Primarschulgemeinde Heerbrugg auch die beiden politischen Gemeinden Balgach und Berneck beteiligt. Beide Gemeinden verfügen jedoch auch selber über je eine eigene Primarschulgemeinde.
- Die Vereinigung verhindert durch diesen Umstand zukünftig die Bildung einer Einheitsgemeinde Au. Die Bildung einer Einheitsgemeinde wäre nur noch unter Beteiligung weiterer politischer Gemeinden möglich. Hingegen kann die Vereinigung ein erster Schritt zu einer starken Gesamtschulgemeinde auf dem Gebiet der heutigen Oberstufenschulgemeinde Mittelrheintal sein. Durch eine spätere Ergänzung der neuen, vereinigten Primarschulgemeinde um jene von Balgach und Berneck sowie um die Oberstufenschulgemeinde würde eine regionale Gesamtschulgemeinde mit aktuell rund 1'700 Schülerinnen und Schülern entstehen.

- Das Vereinigungsprojekt hat eine starke politische Komponente. Nach dem Scheitern der Vereinigung der politischen Gemeinden um die Stadt Heerbrugg ist dies im Mittellrheintal das erste Projekt, welches sich wieder mit dem Anliegen einer Strukturbereinigung befasst. Ein erneutes Scheitern hätte sehr wohl deutlich negative Signalwirkung in der Region.
- Durch die Vereinigung entfällt eine Schulgemeinde. Davon profitiert insbesondere die politische Gemeinde Au, auf deren Gemeindegebiet sich dann nur noch eine Primarschulgemeinde befindet.

Auf den Steuerfuss in den drei betroffenen politischen Gemeinden Au, Balgach und Berneck hat die Vereinigung keinen direkten Einfluss. Das Sparpotenzial beträgt zwar ein bis zwei Steuerprozent, soll jedoch zwecks Angleichung der beiden bisherigen Schulen zur Verbesserung einzelner pädagogischer Projekte wie Schwimmen und Lager eingesetzt werden.

Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

| | | |
|--|------------|----------------|
| – Entschuldungsbeiträge | Fr. | –.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. | 9'100.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. | 9'100.– |

3.2 Ausgangslage

Die Schülerzahlentwicklung der beiden Primarschulgemeinden zeigt dem allgemeinen Trend folgend eine rückläufige Tendenz bis zum Schuljahr 2013/14. Aus Sicht der organisatorischen Optimierung ist die Stärkung der Schulgemeinde mittels Vereinigung daher durchaus begrüssenswert.

| Schuljahr | Primar Au | Primar Heerbrugg | Total |
|-----------|-----------|------------------|-------|
| 99/00 | 401 | 300 | 701 |
| 00/01 | 365 | 302 | 667 |
| 01/02 | 354 | 300 | 654 |
| 02/03 | 360 | 304 | 664 |
| 03/04 | 348 | 301 | 649 |
| 04/05 | 364 | 285 | 649 |
| 05/06 | 353 | 269 | 622 |
| 06/07 | 359 | 261 | 620 |
| 07/08 | 360 | 256 | 616 |
| 08/09 | 366 | 242 | 608 |
| 09/10 | 367 | 243 | 610 |
| 10/11 | 358 | 226 | 584 |
| 11/12 | 342 | 242 | 584 |
| 12/13 | 327 | 242 | 559 |
| 13/14 | 317 | 229 | 546 |

Die Kosten je Schülerin bzw. Schüler bewegten sich im Schuljahr 2009/10 nahe am kantonalen Durchschnitt (Quelle: Finanzstatistik des Bildungsdepartements, Stand: 2009):

| | Primar Au | Primar Heerbrugg |
|---|-----------|------------------|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 11'672 | 13'442 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 12'772 | 12'772 |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 14'480 | 15'534 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 14'911 | 14'911 |

Mit der Vereinigung der beiden Primarschulgemeinden entstehen folgende organisatorischen Vorteile:

- konsolidierte, gemeinsame Führung und Verwaltung der vier Schulhäuser und der fünf Kindergärten in den beiden bisherigen Schulgemeinden;
- organisatorische und qualitative Vorteile und Verbesserungen bei der Klassen- und Schulhausorganisation;
- deutliche Reduktion des Bedarfs an nebenamtlichen Räten (fünf statt 13 Räte, fünf statt zehn Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission);
- eine Bürgerversammlung und ein Amtsbericht statt deren zwei;
- engere pädagogische Zusammenarbeit der einzelnen Schulstufen und Schuleinheiten;
- Vereinfachung der Prozesse und Abläufe bei Planung und Unterhalt der Schulliegenschaften, in der Schuladministration, in der Informatik, bei Elternkontakten sowie bei der Budgetierung und der Rechnungslegung;
- Verbesserung der zeitlichen Abstimmung des betrieblichen und baulichen Unterhalts der beiden Schulgemeinden;
- optimierter Personaleinsatz vor allem bei den Fach-, Förder- und Therapielehrkräften.

3.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beiden beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass ihre Vereinigung zu einer Reduktion von Doppelspurigkeiten in den beiden bisherigen Gemeinden führt. Die neue Primarschulgemeinde kann gemeinsame Aufgaben und kantonale Vorgaben effizienter umsetzen. Ebenso wird die Zusammenarbeit zwischen der Schulgemeinde und den beteiligten politischen Gemeinden, insbesondere mit der politischen Gemeinde Au, vereinfacht.

Weiter pädagogische und strukturelle Ziele, welche mit dem Vorhaben erreicht werden sollen:

- die Professionalisierung in der Führung kann zur Qualitätssteigerung beitragen (einheitliche Handhabung Pensenpool, Personalführung, Disziplinarordnung, Umsetzung von pädagogischen Projekten, usw.);
- Schulleitungen können sich bei Schulentwicklung und Qualitätssicherung gegenseitig unterstützen;
- individuelle Ressourcen können besser eingesetzt und zur Realisierung pädagogischer Ziele verwendet werden;
- Reduktion von Kleinpensen in der Lehrerschaft, dadurch weniger, aber stärkere Bezugspersonen für die Schülerinnen und Schüler;
- maximale Differenzierung wird durch ausreichende Lektionen für das Teamteaching gewährleistet.

Durch die Vereinigung entstehen organisatorische Verbesserungen in den Schulleitungen. In der neuen Schulgemeinde wird eine standortübergreifende Schulleitung eingesetzt.

3.4 Förderbeiträge

3.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die neue Gemeinde ist als Schulgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Trägergemeinden sind die politischen Gemeinden Au, Balgach und Berneck.

3.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der zwei beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2012 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb 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. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler bzw. Schülerin der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinde wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende des Jahres 2009 der politischen Trägergemeinden Au (Fr. 2'796.99), Balgach (Fr. 3'500.10) und Berneck (Fr. 2'613.11) liegt mit deutlich über dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'340.43/Kopf).
2. Die Verschuldung aller beiden beteiligten Schulgemeinden liegt deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler. Es können somit keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden.

3.4.3 Beiträge an fusionsbedingtem Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

| | | |
|--|------------|-----------------|
| – Infrastruktur | | |
| Neumöblierung Sekretariat und Schulratspräsident | Fr. | 50'000.– |
| Total Infrastruktur | Fr. | 50'000.– |
| – Informatik | | |
| Zusammenführung EDV, Vereinheitlichung Internet-Auftritt | Fr. | 7'000.– |
| Total Informatik | Fr. | 7'000.– |
| – Organisation und Auftritt | | |
| Teambildungsanlässe für die Zusammenführung der Schulen | Fr. | 42'000.– |
| Neues Logo, Drucksachen, Angleichung der Schulkonzepte | Fr. | 28'300.– |
| Total Organisation und Auftritt | Fr. | 70'300.– |

Für die Berechnung der Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand wird gemäss Regierungsbeschluss vom 12. Juni 2007 (RRB 400/2007) die technische Steuerkraft der beteiligten Gemeinden als Referenzgrösse beigezogen. Da an der vereinigten Primarschulgemeinde nicht nur die politische Gemeinde Au sondern auch Berneck und Balgach beteiligt sind, wird der massgebende Beitragssatz wie folgt ermittelt:

| Politische Gemeinde | Ansatz nach RRB 400/2007 | Schülerzahl | Kostenanteil | Beitragssatz |
|---------------------|-----------------------------|-------------|--------------|--------------|
| Au | 13,41 % | 592 | 95,02 % | 6,37 % |
| Berneck | 45,40 % | 22 | 3,53 % | 0,80 % |
| Balgach | 0,00 % | 9 | 1,44 % | 0,00 % |
| Total | | 623 | 100,00 % | 7,17 % |

Der Primarschulgemeinde Au-Heerbrugg kommt somit ein Beitragssatz von 7,17 Prozent der anrechenbaren Kosten zu:

| | | |
|---|------------|----------------|
| Infrastruktur | Fr. | 3'600.– |
| Informatik | Fr. | 500.– |
| Organisation und Auftritt | Fr. | 5'000.– |
| Total fusionsbedingter Mehraufwand | Fr. | 9'100.– |

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Schulgemeinde Au-Heerbrugg nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

3.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Vereinigung von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

3.4.5 Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Schulgemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Die eingereichten Unterlagen sind noch nicht vollständig. Das Gesuch ist somit noch pending.

3.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Vereinigung der beiden Schulgemeinden Au und Heerbrugg hat keine Auswirkungen auf den Finanzausgleich.

4 Einheitsgemeinde Flums

4.1 Zusammenfassung

Die Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis sowie die Primarschulgemeinden Flums-Dorf-Hochwiesen, Flums-Grossberg und Flums-Kleinberg inkorporierten per 1. Januar 2010 in die politische Gemeinde Flums. Es entstand die Einheitsgemeinde Flums. Die Bürgerschaften der vier Schulgemeinden haben im März 2009 der Inkorporationsvereinbarung zugestimmt. Die Inkorporation umfasst folgende Merkmale:

- Am Inkorporationsprozess sind vier Schulgemeinden beteiligt: die Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis sowie die Primarschulgemeinden Flums-Dorf-Hochwiesen, Flums-Grossberg und Flums-Kleinberg.
- Die Inkorporation der vier Schulgemeinden bringt eine deutliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen vier Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Flums. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Gleichzeitig mit der Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis konnte die Grenzbereinigung mit Walenstadt vollzogen werden. Während die Schülerinnen und Schüler aus Berschis neu die Oberstufenschule in Walenstadt besuchen, wird das Einzugsgebiet der Oberstufenschule in Flums auf das dortige Gemeindegebiet beschränkt.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Projekte, Übertritt in die Oberstufe usw.) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Dank der Inkorporation entstehen beachtliche Synergien, welche in Form von Klassenoptimierungen und vereinheitlichtem Oberstufenübertritt genutzt werden können.

Die Einheitsgemeinde Flums wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund von fusionsbedingt reduzierten Bildungsausgaben um weitere rund zwei Prozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

| | | |
|--|------------|------------------|
| – Entschuldungsbeiträge | Fr. | –.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. | 112'000.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. | 112'000.– |

4.2 Ausgangslage

Insgesamt und unter Berücksichtigung des schleichenden Wegfalls der Schülerinnen und Schüler aus Berschis in der Oberstufe sind die Schülerzahlen in den kommenden Jahren noch leicht rückläufig:

| Schuljahr | Flums-Dorf-Hochwiese | Flums-Grossberg | Flums-Kleinberg | Oberstufe Flums-Berschis | Total |
|-----------|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|-------|
| 99/00 | 465 | 98 | 35 | 268 | 866 |
| 00/01 | 501 | 91 | 32 | 266 | 890 |
| 01/02 | 488 | 86 | 36 | 255 | 865 |
| 02/03 | 481 | 94 | 34 | 261 | 870 |
| 03/04 | 461 | 96 | 41 | 247 | 845 |
| 04/05 | 436 | 101 | 37 | 266 | 840 |
| 05/06 | 426 | 103 | 49 | 262 | 840 |
| 06/07 | 388 | 96 | 38 | 307 | 829 |
| 07/08 | 350 | 93 | 34 | 300 | 777 |
| 08/09 | 329 | 93 | 31 | 280 | 733 |
| 09/10 | 314 | 83 | 31 | 267 | 695 |
| 10/11 | 299 | 96 | 28 | 218 | 641 |
| 11/12 | 296 | 92 | 27 | 172 ³ | 587 |
| 12/13 | 297 | 89 | 27 | 177 | 590 |
| 13/14 | 284 | 81 | 27 | 177 | 569 |
| 14/15 | 294 | 77 | 24 | 177 | 572 |

Die Kosten je Schülerin bzw. Schüler im Schuljahr 2009/10 liegen in den beiden kleinen Schulgemeinden sowie in der Oberstufe deutlich über dem kantonalen Durchschnitt (Quelle: Finanzstatistik des Bildungsdepartementes, Stand: 2009):

| | Flums-Dorf | Flums-Grossberg | Flums-Kleinberg | Oberstufe |
|---|------------|-----------------|-----------------|-----------|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 12'485 | 15'276 | 17'661 | 21'151 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 12'772 | 12'772 | 12'772 | |
| Durchschnitt Oberstufenschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | | | 18'561 |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 13'686 | 16'769 | 20'586 | 24'381 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 14'911 | 14'911 | 14'911 | |
| Durchschnitt Oberstufenschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | | | 21'885 |

³ Unter Berücksichtigung der auslaufenden Schülerzahlen des bisherigen Gemeindeteils Berschis (Neueintritte werden ab 2010/11 in Walenstadt beschult).

Mit der Inkorporation der vier Schulgemeinden entstehen folgende organisatorischen Vorteile:

- bedeutende Vereinfachungen in der Schulorganisation (ein in der politischen Gemeinde integrierter Schulrat statt deren vier autonome) sowie in der Raumbelugung;
- Verbesserung der Koordination sowohl in den Investitionen als auch in einer professionelleren, einheitlichen Personalpolitik;
- Optimierung des Mitteleinsatzes und der personellen Aufwendungen in den Bereichen Schulverwaltung und insbesondere im Unterhalt von Bauten und Anlagen;
- Wegfall von Konkurrenzdenken unter einheitlicher Führung;
- deutlich besserer Informationsfluss aufgrund des direkten Schulvertreters im Gemeinderat;
- Reduktion der Anzahl Räte (sieben statt 20 Schulräte, fünf statt 20 GPK-Mitglieder);
- dank dem Miteinbezug der Schulen kann die politische Gemeinde neu auf einen Personalverantwortlichen zurückgreifen.

4.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Das von den beteiligten Gemeinden aufgezeigte wirtschaftliche Potenzial sieht folgende Kosteneinsparungen im Zusammenhang mit der Inkorporation der Schulgemeinden vor:

- Reduktion durch geringere Anzahl Räte und Kommissionsmitglieder: Fr. 60'000.–;
- Zentralisierung des Versicherungswesens: Fr. 100'000.–;
- Reduktion Löhne, Sozial- und übrige Personalkosten in der Schulverwaltung: Fr. 246'000.–;
- Durch Umstellung in der Abschreibungspraxis entstehende Minderkosten: Fr. 225'000.–.

Weitere Einsparungen können derzeit noch nicht genau quantifiziert werden. Es wird aber erwartet, dass durch die Vereinfachung der Prozesse, Synergien im Personalwesen, Bildung von professionelleren Strukturen, vollumfängliche Gewährleistung von Stellvertretungen und Erleichterungen in der Finanz- und Bauverwaltung weitere bedeutende Kosteneinsparungen erzielt werden.

Weiter werden mit dem Vereinigungsprojekt vor allem pädagogische und strukturelle Ziele umgesetzt:

- Gleichartige Projekte lösen eine umfassende Betriebsamkeit in allen bestehenden Schulgemeinden aus. Durch die Inkorporation der Schulgemeinden wird eine deutliche Reduktion des jeweiligen Aufwands erzielt.
- Im gleichen Zusammenhang steht eine qualitative Verbesserung auch bei den Räten und in den Geschäftsprüfungskommissionen. Zukünftig wird sich für Schulfragen der Rat der politischen Gemeinde zusammen mit dem ihm unterstellten Schulrat in professionellerer und effizienterer Weise beschäftigen. Der Gemeinderat wird sich an der eigenen Strategie ausrichten und diese zu erreichen suchen.
- Die Effizienz in bisher gemeindeübergreifenden Projekten wird stark verbessert. Die strategische Ausrichtung der Schulen unter einer Führung wird aufeinander abgestimmt und verhindert in Zukunft hohe Reibungsverluste durch zusätzliche Koordination.
- Es entfallen vier eigenständige Gemeinden. Die Grenze mit der Gemeinde Walenstadt wird bereinigt.

4.4 Förderbeiträge

4.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Flums ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Der Schulratspräsident ist Mitglied des Gemeinderates. Ihm stehen ein Schulrat für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

4.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der vier beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2009 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb 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. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft per Ende des Jahres 2009 der politischen Trägergemeinde Flums liegt mit Fr. 1'763.57/Kopf unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'340.43/Kopf).
2. Die Verschuldung der beteiligten Schulgemeinden liegt in der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis mit Fr. 16'115.– relativ knapp, in den Primarschulgemeinden deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler. Es können somit keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden.

4.4.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

| | | |
|--|------------|------------------|
| – Infrastruktur | | |
| Zusammenführung der Schulverwaltungen, Archive, Telefonanlagen (bauliche Anpassungen, Möblierung) | Fr. | 143'000.– |
| Total Infrastruktur | Fr. | 143'000.– |
| – Informatik | | |
| Zusammenführung der EDV | Fr. | 51'000.– |
| Total Informatik | Fr. | 51'000.– |
| – Diverses | | |
| Einheitlicher Auftritt, Schülertransportkonzept | Fr. | 30'000.– |
| Total Diverses | Fr. | 30'000.– |

Die politische Gemeinde Flums verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 1'763.57 (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'340.43). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

| | | |
|---|------------|------------------|
| Infrastruktur | Fr. | 71'500.– |
| Informatik | Fr. | 25'500.– |
| Diverses | Fr. | 15'000.– |
| Total fusionsbedingter Mehraufwand | Fr. | 112'000.– |

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Flums nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

4.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

4.4.5 Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Gemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Beschluss der Regierung vom 14. Dezember 2010 wurden der Einheitsgemeinde Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 86'668.40 in Aussicht gestellt.

4.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Gemeinde Flums bezieht Mittel im partiellen Steuerfussausgleich. Nach Berechnungen des Amtes für Gemeinden können diese Aufwendungen für die Gemeinde Flums durch die Vereinigung der Schulgemeinden um jährlich rund 120'000 Franken reduziert werden.

5 Einheitsgemeinde Gaiserwald

5.1 Zusammenfassung

Die Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen und die Primarschulgemeinde Engelburg inkorporierten per 1. Januar 2009 in die politische Gemeinde Gaiserwald. Es entstand die Einheitsgemeinde Gaiserwald. Die Bürgerschaften der beiden Schulgemeinden haben im März 2007 über die Inkorporationsvereinbarung mit der politischen Gemeinde abgestimmt. Die Inkorporation umfasst folgende Merkmale:

- Am Inkorporationsprozess waren zwei Schulgemeinden beteiligt: die Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen und die Primarschulgemeinde Engelburg.
- Die Inkorporation der beiden Schulgemeinden bringt eine wesentliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen zwei Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Gaiserwald. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile in der Zusammenarbeit der beiden bisherigen Schulgemeinden und vor allem in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Durch die Inkorporation werden auch organisatorische Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen Schule und politischer Gemeinde, insbesondere im Bereich der Jugendarbeit, erzielt werden.

Die Einheitsgemeinde Gaiserwald wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund der Inkorporation und der mit dem Förderbeitrag zusammenhängenden Reduktion der Amortisationslasten um zwei bis drei Prozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

| | | |
|---|------------|--------------------|
| – Entschuldungsbeitrag an die Primarschulgemeinde Engelburg | Fr. | 1'199'100.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. | 32'400.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. | 1'231'500.– |

5.2 Ausgangslage

Insgesamt sind in Gaiserwald, übereinstimmend mit dem allgemeinen Trend, die Schülerzahlen auch zukünftig leicht rückläufig.

| Schuljahr | Abtwil-St.Josefen | Engelburg | Total |
|-----------|-------------------|-----------|-------|
| 99/00 | | | 1'119 |
| 00/01 | | | 1'110 |
| 01/02 | | | 1'066 |

| Schuljahr | Abtwil-St.Josefen | Engelburg | Total |
|-----------|-------------------|-----------|-------|
| 02/03 | 752 | 306 | 1'058 |
| 03/04 | 728 | 302 | 1'030 |
| 04/05 | 756 | 289 | 1'045 |
| 05/06 | 763 | 280 | 1'043 |
| 06/07 | 764 | 278 | 1'042 |
| 07/08 | 735 | 262 | 997 |
| 08/09 | 741 | 252 | 993 |
| 09/10 | | | 996 |
| 10/11 | | | 991 |
| 11/12 | | | 977 |
| 12/13 | | | 988 |
| 13/14 | | | 963 |

Die Kosten je Schülerin bzw. Schüler bewegten sich im Schuljahr 2008/09 (letztes, getrenntes Schuljahr) über dem kantonalen Durchschnitt (Quelle: Finanzstatistik des Bildungsdepartementes, Stand: 2009):

| | Gesamtschule Abtwil-St.Josefen | Primarschule Engelburg |
|---|-----------------------------------|---------------------------|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 13'776 | 12'987 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 12'143 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 13'475 | |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 17'553 | 15'960 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 14'172 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 16'032 | |

5.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die Gemeinde Gaiserwald zeigt in ihrem Gesuch auf, dass die von den beteiligten Gemeinden definierten Ziele umfassend erfüllt wurden und zudem durch Synergiegewinne Einsparungen in der Höhe von bisher rund 360'000 Franken erzielt werden konnten. Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass sich diese Einsparungen noch erhöhen. Das Verbesserungspotenzial nach der Inkorporation umfasst folgende Aspekte:

- Die Querschnittsthemen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, wie ausserschulische Betreuungsangebote, Jugendarbeit, Ausländerintegration, Schulsozialarbeit, Schulwegsicherung usw., werden durch geeignete Strukturen unterstützt. Es erfolgt eine qualitative und zielgerichtete Verbesserung des Angebots. Mit den gebündelten Kräften wird die Projektarbeit gezielter.
- Die neu verbesserte präventive Zusammenarbeit zwischen Schule und politischer Gemeinde und eine frühzeitige Intervention in der Jugendpolitik führen zu einer geringeren Anzahl Heimeinweisungen von Jugendlichen.
- Die Schulsozialarbeit kann auf das neue Schuljahr 2010/11 hin eingeführt werden. Vor der Einheitsgemeinde wehrte sich eine Schulgemeinde gegen deren Einführung. Die Schulsozialarbeit und die Jugendarbeit werden organisatorisch zusammengeführt und unter die Führung der Schulratspräsidentin gestellt. Damit entsteht im Gemeinderat eine strukturelle Vernetzung mit den übrigen Partnern.
- Massnahmen der Vormundschaftsbehörde können neben der Polizei auch mit schulischen Massnahmen koordiniert werden. Damit wird erreicht, dass rechtzeitig und noch niederschwellig reagiert werden kann, bevor schwerwiegende und teure Massnahmen ergriffen werden müssen.

- Die strategische und die operative Ebene in den Schulbehörden wurden getrennt. Der Schulrat überträgt möglichst weitgehend die Kompetenzen an die Schulleitungen. Unterschiedliche Schulstrukturen können gepflegt werden, soweit mit einer Zusammenarbeit oder Vereinheitlichung nicht schulisch bessere Ergebnisse erzielt oder Synergien gewonnen werden können.
- Im administrativen und verwaltungstechnischen Bereich, wie bei Liegenschaften, der Informatik oder dem Rechnungswesen, werden die möglichen Synergien einer Zentralisierung ausgeschöpft. Durch Anpassungen bei der Familienausgleichskasse, Zusammenführung des Buchhaltungsprogramms, Verzicht auf das eigene Mitteilungsblatt der Schule und ein gemeinsames Versicherungspooling konnten bereits Einsparungen von rund 80'000 Franken realisiert werden. Weiteres Optimierungspotenzial besteht in der vorhandenen IT von Schule und Gemeinde und wird zurzeit auf seine Realisierbarkeit geprüft.
- Sämtliche Liegenschaften der Gemeinde werden nun in der politischen Gemeinde bewirtschaftet und unterhalten. Die bisherige nebenamtliche Führung im Bereich des Liegenschaftunterhalts wurde durch eine professionelle Lösung ersetzt. Einsparungen ergeben sich namentlich durch den zentralen Materialeinkauf und Stellvertretungen zwischen den Hauswarten und dem Reinigungspersonal. Überstunden in diesem Bereich konnten vollständig abgebaut werden. Ab 2010 startet zudem ein Projekt für die Optimierung der Grünpflege. Durch gemeinsame Bewirtschaftung der Grünflächen von Schule und Gemeinde lassen sich hinsichtlich Personal- und Geräteeinsatz weitere Synergien nutzen.
- Die Behördenstruktur konnte wesentlich vereinfacht werden. Anstelle von drei Geschäftsprüfungskommissionen gibt es nur noch eine. Die Anzahl Gemeinderäte blieb unverändert. Der Präsident bzw. die Präsidentin des Schulrates ist Mitglied des Gemeinderates. Anstelle von zwölf Schulräten in den beiden Schulgemeinden gibt es nur noch sieben. Durch den Wegfall eines Teils der Behörden, die Halbierung der schulischen Kommissionen und die Zusammenfassung des Amtsberichts der Schulen in der politischen Gemeinde entstanden Einsparungen in Höhe von gegen 125'000 Franken.
- Das Angebot im Musikschulbereich konnte aufgrund der grösseren Kinderzahlen ausgebaut und sowohl qualitativ als auch quantitativ verbessert werden. Es lohnt sich nun, zusätzlichen Instrumentalunterricht anzubieten. Zurzeit umfasst das Angebot 22 verschiedene Instrumente. Ähnliches gilt auch für die Freifächer in der Oberstufe.
- Bei der Bearbeitung von Projekten und Konzepten ergeben sich weitere Vorteile. Die Schulinheiten profitieren von einer wesentlichen Qualitätssteigerung, zusätzlich grossem Wissenstransfer und geringerem Personalaufwand. Aufgaben und Aufträge des Kantons müssen nur noch einmal statt wie bisher in jeder Schulgemeinde ausgeführt werden.

Die Erfahrungen nach dem ersten Jahr Einheitsgemeinde zeigen klar, dass durch die neue, hervorragende Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden mit der politischen Gemeinde neben finanziellen Vorteilen auch wesentliche Qualitätsverbesserungen erzielt werden konnten. Die eingesparten Kosten sind allerdings nicht immer quantifizierbar.

5.4 Förderbeiträge

5.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Gaiserwald ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Die Schulratspräsidentin ist Mitglied des Gemeinderates. Ihr stehen eine zentrale Schulleitung für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

5.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der beiden beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2008 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen

Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb 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. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung der beteiligten Gemeinden je Schüler berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft der politischen Trägergemeinde Gaiserwald liegt per Ende des Jahres 2008 mit Fr. 2'526.95/Kopf deutlich über dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'299.25/Kopf).
2. Die Verschuldung der Primarschulgemeinde Engelburg lag mit Fr. 23'634.–/Schülerin und Schüler weit über dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler, während jene der Gesamtschulgemeinde mit Fr. 15'990.–/Schülerin und Schüler knapp darunter lag. Es ergeben sich folgende Entschuldungsbeiträge:

| | | |
|---|------------|--------------------|
| Gesamtschulgemeinde Abtwil-St. Josef | Fr. | –.– |
| Primarschulgemeinde Engelburg | Fr. | 1'495'385.– |
| Kürzung aufgrund der überdurchschnittlichen technischen Steuerkraft der Gemeinde Gaiserwald (- 19,81 Prozent) | Fr. | - 296'285.– |
| Total Entschuldungsbeiträge | Fr. | 1'199'100.– |

5.4.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

| | | |
|---|------------|-----------------|
| – Infrastruktur | | |
| Verkabelung Schule und Gemeindeverwaltung | Fr. | 53'856.– |
| Total Infrastruktur | Fr. | 53'856.– |
| – Informatik | | |
| Zusammenführung der EDV | Fr. | 27'730.– |
| Gemeinsame Homepage, Corporate Identity | Fr. | 22'395.– |
| Total Informatik | Fr. | 50'125.– |
| – Diverses | | |
| Diverse Anschaffungen | Fr. | 3'420.– |
| Total Diverses | Fr. | 3'420.– |

Die politische Gemeinde Gaiserwald verfügt über eine überdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 2'526.95 (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'299.25). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher gekürzt und beträgt 30,19 Prozent. Er setzt sich wie folgt zusammen:

| | | |
|---|------------|-----------------|
| Infrastruktur | Fr. | 16'260.– |
| Informatik | Fr. | 15'130.– |
| Diverses | Fr. | 1'010.– |
| Total fusionsbedingter Mehraufwand | Fr. | 32'400.– |

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Gaiserwald nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

5.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

5.4.5 Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Gemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Beschluss der Regierung vom 2. März 2010 wurden der Einheitsgemeinde Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 23'052.40 in Aussicht gestellt.

5.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Inkorporation der beiden Schulgemeinden hat keinen Einfluss auf den Finanzausgleich.

6 Einheitsgemeinde Walenstadt

6.1 Zusammenfassung

Die Schulgemeinde Walenstadt und die Primarschulgemeinde Berschis inkorporierten per 1. Januar 2009 in die politische Gemeinde Walenstadt. Es entstand die Einheitsgemeinde Walenstadt. Die Bürgerschaften der beiden Schulgemeinden haben Mitte November 2007 der Inkorporationsvereinbarung zugestimmt. Die Inkorporation umfasst folgende Merkmale:

- Am Inkorporationsprozess sind zwei Schulgemeinden beteiligt: die Schulgemeinde Walenstadt und die Primarschulgemeinde Berschis.
- Die Inkorporation der zwei Schulgemeinden bringt eine deutliche Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen. Es fallen zwei Schulgemeinden weg. Die Führung obliegt neu der politischen Gemeinde Walenstadt. Die Anzahl Ansprechpartner für den Kanton reduziert sich auf die politische Gemeinde.
- Gleichzeitig mit der Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis in die politische Gemeinde Flums konnte die Grenzbereinigung mit Flums vollzogen werden. Während die Schülerinnen und Schüler aus Berschis neu neben der Primarstufe auch die Oberstufenschule in Walenstadt besuchen, wird das Einzugsgebiet der Oberstufenschule in Flums auf das dortige Gemeindegebiet beschränkt.
- Die Strukturbereinigung bringt massive Vorteile insbesondere in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Projekte, Übertritt in die Oberstufe usw.) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie. Durch die Integration in die politische Gemeinde entfallen alle bisherigen Räte und Kommissionen der Schulgemeinden.
- Dank der Inkorporation entstehen überdurchschnittliche Synergien, welche in Form von Klassenoptimierungen und vereinheitlichtem Oberstufenübertritt genutzt werden können.

Die Einheitsgemeinde Walenstadt wird nach den Berechnungen des Amtes für Gemeinden in die Lage versetzt, ihren Steuerfuss aufgrund von fusionsbedingt reduzierten Bildungsausgaben um bis zu acht Steuerprozent zu senken. Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

| | | |
|---|------------|------------------|
| – Entschuldungsbeiträge an die Primarschulgemeinde Berschis | Fr. | 69'300.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. | 74'100.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. | 143'400.– |

6.2 Ausgangslage

Dank der Übernahme der Schülerinnen und Schüler aus Berschis in der Oberstufe sowie Zuzügen von Familien mit Kindern sind die Schülerzahlen in den kommenden Jahren wieder leicht steigend:

| Schuljahr | Walenstadt | Berschis | Total |
|-----------|------------|----------|------------------|
| 01/02 | 627 | 79 | 706 |
| 02/03 | 614 | 75 | 689 |
| 03/04 | 604 | 76 | 680 |
| 04/05 | 607 | 78 | 685 |
| 05/06 | 584 | 76 | 660 |
| 06/07 | 556 | 66 | 622 |
| 07/08 | 543 | 70 | 613 |
| 08/09 | 554 | 58 | 612 |
| 09/10 | | | 595 |
| 10/11 | | | 628 ⁴ |
| 11/12 | | | 624 |
| 12/13 | | | 674 |

Die Kosten je Schülerin bzw. Schüler im Schuljahr 2008/09 lagen in der Primarschule Berschis deutlich über dem kantonalen Durchschnitt (Quelle: Finanzstatistik des Bildungsdepartementes, Stand: 2008):

| | Walenstadt | Berschis |
|---|------------|----------|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 13'425 | 19'861 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 12'143 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 13'475 | |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 15'491 | 25'302 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 14'172 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 16'032 | |

6.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die drei Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass die definierten Ziele umfassend erfüllt wurden und zudem durch Synergiegewinne Einsparungen von insgesamt mehreren hunderttausend Franken erzielt werden konnten. Die am 13. Dezember 2010 nachgereichte Zusammenstellung der bislang erzielten Synergien ist eindrücklich:

- Effizienzgewinne in der Verwaltung, starke Professionalisierung in den Bereichen Finanzen, Sekretariat, Schulleitung und Bau.
- Synergien in der Finanz- und Lohnverwaltung, insbesondere durch verbesserte Stellvertretungen.
- Verbesserte Liquiditätsplanung, bessere Konditionen für Kontokorrentzinsen. Bessere, koordinierte und zielgerichtete Finanzplanung.
- Abgeglichenere Budgetierung der gebundenen und ungebundenen Aufgaben.
- Bessere Einflussmöglichkeiten des Gemeinderates auf wenig durchdachte oder unnötige Ausgaben (im Budget 2011 ca. Fr. 400'000.–).
- Einsparungen von 20 Stellenprozent im Schulsekretariat.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine pädagogisch sinnvolle Klassenorganisation (in Berschis bleibt das Zweiklassensystem weiterhin möglich).

⁴ Einschliesslich stufenweise Übernahme der Oberstufenschüler/innen von Berschis (vorher Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis).

- Optimierungen der Klassenbestände wurden auf dem gesamten Gemeindegebiet und mit geringen baulichen Anpassungen möglich. Die Schülerinnen und Schüler von Tschlerlach besuchen neu das Schulhaus in Berschis, dadurch wurde in Walenstadt Platz für die Schülerinnen und Schüler von Walenstadtberg geschaffen. Gegenüber dem Schuljahr 2009/10 werden 3,5 Klassen weniger geführt, ab 2011/12 reduziert sich der Klassenbestand um eine weitere Klasse auf 31. Dadurch entstanden Einsparungen von mehreren hunderttausend Franken.
- Verwaltung, Koordination und Unterhalt der Schulanlagen werden neu durch das Bauamt sichergestellt, dadurch Qualitätsverbesserung und günstigere Gewährleistung.
- Verbesserte Zusammenarbeit und Koordination der Hauswarte und der Nutzung der Schulanlagen und Geräte.
- Bessere Koordination von Investitionen und Schulden der Schulen, aber auch mit den übrigen Aufgaben der politischen Gemeinde.
- Bessere Zusammenarbeit der Schulstandorte, der Schulleiter und der Lehrkräfte.
- Einfachere Vereinheitlichung der Schulsozialarbeit.
- Straffung der Behördenorganisation, der Geschäftsprüfungskommission und der Schulverwaltung.
- Reduktion der Ansprechpartner bei Behörden und Lehrerschaft.

Die Gemeinde Walenstadt weist darauf hin, dass die Synchronisation der Arbeitsweisen der verschiedenen Organisationen einige Zeit in Anspruch nahm, mittlerweile aber gut gelungen und abgeschlossen ist.

6.4 Förderbeiträge

6.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die Einheitsgemeinde Walenstadt ist wie bisher mit Bürgerversammlung organisiert. Der Schulratspräsident ist Mitglied des Gemeinderates. Ihm stehen ein Schulrat für die pädagogischen Aspekte sowie eine Schulverwaltung für den administrativen Bereich zur Verfügung.

6.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der beiden beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2008 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Die Entscheidung über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft der politischen Trägergemeinde Walenstadt per Ende des Jahres 2009 liegt mit Fr. 2'025.35/Kopf unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'340.43/Kopf).
2. Die Verschuldung der Primarschulgemeinde Berschis lag mit Fr. 18'894.–/Schülerin und Schüler knapp über dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler, während jene der Schulgemeinde Walenstadt mit Fr. 5'466.–/Schülerin und Schüler deutlich darunter lag. Es ergeben sich folgende Entschuldungsbeiträge:

| | | |
|------------------------------------|------------|-----------------|
| Schulgemeinde Walenstadt | Fr. | –.– |
| Primarschulgemeinde Berschis | Fr. | 69'300.– |
| Total Entschuldungsbeiträge | Fr. | 69'300.– |

6.4.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

| | | |
|--|------------|------------------|
| – Infrastruktur | | |
| Zusammenführung der Schulverwaltungen, Archive, Telefonanlagen (bauliche Anpassungen, Möblierung) | Fr. | 38'700.– |
| Total Infrastruktur | Fr. | 38'700.– |
| – Informatik | | |
| Vernetzung und Zugriffssteuerung | Fr. | 40'800.– |
| EDV-Infrastruktur | Fr. | 46'700.– |
| Vernetzung Telefonie, Telefonzentrale | Fr. | 52'900.– |
| abzügl. Kürzung | Fr. | - 33'100.– |
| Total Informatik | Fr. | 107'300.– |
| – Diverses | | |
| Zusätzlicher Lohnaufwand, Überzeitabgeltung EDV-Verantwortlicher | Fr. | 2'000.– |
| Total Diverses | Fr. | 2'000.– |

Da die mit der Telefonie im Zusammenhang stehenden Aufwendungen teilweise ohnehin anstanden, werden sie lediglich zur Hälfte (Neuvernetzung Fr. 15'400.–) bzw. zu 20 Prozent (Telefonzentrale und Geräte Fr. 4'400.–) angerechnet. Nach dieser Kürzung im Bereich «Vernetzung Telefonie, Telefonzentrale» beträgt der anrechenbare vereinigungsbedingte Mehraufwand noch Fr. 148'000.–.

Die politische Gemeinde Walenstadt verfügt über eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft von Fr. 2'025.35 (massgebender Kantonsdurchschnitt: Fr. 2'340.43). Der Kantonsbeitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand beträgt daher 50 Prozent und setzt sich wie folgt zusammen:

| | | |
|---|------------|-----------------|
| Infrastruktur | Fr. | 19'400.– |
| Informatik | Fr. | 53'700.– |
| Diverses | Fr. | 1'000.– |
| Total fusionsbedingter Mehraufwand | Fr. | 74'100.– |

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der Einheitsgemeinde Walenstadt nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

6.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Inkorporation von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

6.4.5 Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Gemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Beschluss der Regierung vom 25. Februar 2011 wurden der Einheitsgemeinde Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 85'100.– in Aussicht gestellt.

6.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Gemeinde Walenstadt bezieht Mittel im Ressourcenausgleich. Nach Berechnungen des Amtes für Gemeinden können diese Aufwendungen für die Gemeinde Walenstadt durch die Vereinigung der Schulgemeinden um jährlich rund 84'500 Franken reduziert werden.

7 Schulgemeinde Mels-Weisstannen

7.1 Zusammenfassung

Die Vereinigung der Schulgemeinde Mels und der Primarschulgemeinde Weisstannen zur Gesamtschulgemeinde Mels-Weisstannen erfolgte per 1. Januar 2009. Die Bürgerschaften beider Schulgemeinden haben der Vereinigung an ihrer jeweils ausserordentlichen Bürgerversammlung im Juni 2008 zugestimmt. Die Vereinigung zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Am Vereinigungsprozess waren die Schulgemeinde Mels und die Primarschulgemeinde Weisstannen beteiligt. Es entstand die Gesamtschulgemeinde Mels-Weisstannen als einzige verbliebene Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Mels.
- Bei der Vereinigung der beiden Schulgemeinden handelte es sich um den ersten Schritt in Richtung einer Einheitsgemeinde Mels (die Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde wurde per 1. Januar 2011 vollzogen, ist aber nicht Bestandteil des vorliegenden Beschlusses).
- Die Vereinigung der beiden Schulgemeinden brachte eine leichte Verbesserung der örtlichen Gemeindestrukturen und insbesondere durch den Wegfall der kleinen Primarschulgemeinde Weisstannen eine deutlich einfachere Zusammenarbeit zwischen politischer Gemeinde und Schulgemeinde. Die finanziellen Einsparungen von rund 100'000 Franken sind dabei allerdings eher gering.
- Die Strukturbereinigung bringt ebenso Vorteile in der Zusammenarbeit der bisherigen Schulgemeinden (Projekte, Übertritt in die Oberstufe usw.) und in der Verfolgung einer übereinstimmenden Strategie.

Auf den Steuerfuss in der betroffenen politischen Gemeinde Mels hat die Vereinigung keinen direkten Einfluss. Das Sparpotenzial beträgt nicht ganz ein Steuerprozent.

Es werden folgende Beiträge nach GvG ausgerichtet:

| | | |
|--|------------|-----------------|
| – Entschuldungsbeiträge | Fr. | –.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand | Fr. | 14'100.– |
| – Total Beiträge nach GvG | Fr. | 14'100.– |

7.2 Ausgangslage

Die Schülerzahlentwicklung der beiden Schulgemeinden zeigt dem allgemeinen Trend folgend eine rückläufige Tendenz. Aus Sicht der organisatorischen Optimierung ist die Stärkung der Schulgemeinde mittels Vereinigung daher durchaus begrüssenswert.

| Schuljahr | Gesamtschule Mels | Primar Weisstannen | Total |
|-----------|-------------------|--------------------|-------|
| 02/03 | 1230 | 24 | 1254 |
| 03/04 | 1209 | 30 | 1239 |
| 04/05 | 1106 | 35 | 1141 |
| 05/06 | 1138 | 40 | 1178 |
| 06/07 | 1129 | 38 | 1167 |
| 07/08 | 1086 | 38 | 1124 |
| 08/09 | 1092 | 37 | 1129 |
| 09/10 | 1109 | | 1109 |
| 10/11 | 1132 | | 1132 |

Die Kosten je Schülerin bzw. Schüler bewegten sich im Schuljahr 2008/09 nahe am kantonalen Durchschnitt (Quelle: Finanzstatistik des Bildungsdepartementes, Stand: 2008):

| | Schule Mels | Primar Weisstannen |
|---|--------------------|---------------------------|
| Kosten/Schüler ohne Zins- und Amortisationslasten | 11'861 | 16'264 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 12'143 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 13'475 | |
| Kosten/Schüler mit Zins- und Amortisationslasten | 13'347 | 18'261 |
| Durchschnitt Primarschulgemeinden im Kanton St.Gallen | | 14'172 |
| Durchschnitt Gesamtschulgemeinden im Kanton St.Gallen | 16'032 | |

7.3 Zielerreichung nach Art. 17 GvG

Die beiden beteiligten Gemeinden zeigen in ihrem Gesuch auf, dass ihre Vereinigung zu einer Reduktion von Doppelspurigkeiten in den beiden bisherigen Gemeinden und zu verschiedenen vor allem organisatorischen Verbesserungen führt:

- Zusammenführung des Schulgemeinderates, einheitliche Führung der Schule über das gesamte Gemeindegebiet, Zentralisierung der Schulverwaltung sowie des Personal- und Lohnwesens für die Schule, besserer Austausch innerhalb der Schulstandorte, Synergien bei administrativen Aufgaben, Verbesserung der Stellvertretungen. Alle diese Verbesserungen führen zu finanziellen Einsparungen in Höhe von rund 100'000 Franken.
- Höhere Professionalisierung durch einheitlichen Infrastrukturunterhalt für Mobilien und Anlagen, aber auch in der Führung des Finanzwesens und des zentralen Personal- und Lohnwesens.
- Verbesserte Koordination durch einheitliche Schulführung innerhalb der Gemeinde und die Eliminierung der Unterschiedlichkeiten in den bisherigen Schulgemeinden.
- Einheitlicher Auftritt der Schule, ein Ansprechpartner für Schulfragen aus der Bevölkerung, einheitliche Kommunikation nach aussen.
- Die Schule Weisstannen profitiert von der bereits bestehenden und etablierten Zusammenarbeit aller anderen Schulstandorte auf Gemeindegebiet.
- Effizienzsteigerung durch die Vereinheitlichung der Informatik bei der VRSG AG und den neu gemeinsamen Support der IT-Umgebung. Einheitliche und zentrale Datensicherung.

7.4 Förderbeiträge

7.4.1 Organisation und Ausgangslage der neuen Gemeinde

Die neue Gemeinde war⁵ als Schulgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Trägergemeinde war die politische Gemeinde Mels.

7.4.2 Entschuldungsbeiträge

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrags die Bilanzen der zwei beteiligten Schulgemeinden per 31. Dezember 2008 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung war die Auflösung stiller Reserven und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, werden deshalb 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. Anhand der bereinigten Bilanz wird die bereinigte Verschuldung je Schülerin bzw. Schüler der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der betroffenen politischen Gemeinde wird bei

⁵ Die Gesamtschulgemeinde wurde per 1. Januar 2011 in die politische Gemeinde Mels inkorporiert.

der Bemessung des Entschuldungsbeitrags berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mit zu berücksichtigen:

1. Die technische Steuerkraft der politischen Gemeinde Mels liegt mit Fr. 1'970.46⁶ deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'340.43/Kopf).
2. Die Verschuldung der beiden beteiligten Schulgemeinden lag per Ende des Jahres 2008 mit Fr. 5'329.– (Schulgemeinde Mels) bzw. Fr. 8'936.– (Primarschulgemeinde Weisstannen) deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 17'700.–/Schülerin und Schüler. Es können somit keine Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden.

7.4.3 Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

Die beteiligten Gemeinden machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand für die vereinigte Gemeinde geltend:

| | | |
|--------------------------------------|------------|-----------------|
| – Informatik | | |
| IT-Verkabelung Schulhaus Weisstannen | Fr. | 13'000.– |
| Ersatz IT-Umgebung Weisstannen | Fr. | 15'100.– |
| Total Informatik | Fr. | 28'100.– |

Für die Berechnung der Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand wird gemäss Regierungsbeschluss vom 12. Juni 2007 (RRB 400/2007) die technische Steuerkraft der beteiligten Gemeinde als Referenzgrösse beigezogen. Die technische Steuerkraft der politischen Gemeinde Mels liegt mit Fr. 1'970.46 unter dem kantonalen Durchschnitt (Fr. 2'340.43). Der Schulgemeinde Mels-Weisstannen kommt somit ein Beitragssatz von 50 Prozent der anrechenbaren Kosten zu:

| | | |
|---|------------|-----------------|
| Informatik | Fr. | 14'100.– |
| Total fusionsbedingter Mehraufwand | Fr. | 14'100.– |

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorhaben als notwendig und angemessen erweisen, der politischen Gemeinde Mels als Rechtsnachfolgerin der Schulgemeinde Mels-Weisstannen nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

7.4.4 Startbeitrag an die neue Gemeinde

Ein Startbeitrag ist bei der Vereinigung von Schulgemeinden gemäss GvG nicht vorgesehen (vgl. Art. 24 GvG).

7.4.5 Projektbeiträge

Gleichzeitig mit dem Gesuch um Entschuldungsbeiträge und Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand haben die beteiligten Gemeinden auch ein Gesuch um Projektbeiträge eingereicht. Mit Verfügung des Departementes des Innern vom 3. Februar 2011 wurden der politischen Gemeinde Mels als Rechtsnachfolgerin der Schulgemeinde Mels-Weisstannen Projektbeiträge in der Höhe von Fr. 19'789.15 zugesprochen.

7.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Vereinigung der beiden Schulgemeinden hat keinerlei Auswirkung auf den Finanzausgleich.

⁶ Basis Jahresrechnung 2009.

8 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungs-gesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Willi Haag
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 22. März 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 22. März 2011 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007⁷

als Beschluss:

1. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2011 wird ein Nachtragskredit gewährt für die Förderung von drei Gemeindevereinigungen (Konto 3150.360 «Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge»):
 - a) Vereinigung der Primarschulgemeinde Au und der Primarschulgemeinde Heerbrugg, höchstens

| | |
|--|-------------|
| | Fr. 9'100.– |
|--|-------------|
 - b) Inkorporation der Oberstufenschulgemeinde Flums-Berschis, der Primarschulgemeinde Flums-Dorf-Hochwiese, der Primarschulgemeinde Flums-Grossberg und der Primarschulgemeinde Flums-Kleinberg in die politische Gemeinde Flums zur Einheitsgemeinde Flums, höchstens

| | |
|--|---------------|
| | Fr. 112'000.– |
|--|---------------|
 - c) Inkorporation der Gesamtschulgemeinde Abtwil-St.Josefen und der Primarschulgemeinde Engelburg in die politische Gemeinde Gaiserwald zur Einheitsgemeinde Gaiserwald, höchstens

| | |
|--|-----------------|
| | Fr. 1'231'500.– |
|--|-----------------|
 - d) Inkorporation der Schulgemeinde Walenstadt und der Primarschulgemeinde Berschis in die politische Gemeinde Walenstadt zur Einheitsgemeinde Walenstadt, höchstens

| | |
|--|---------------|
| | Fr. 143'400.– |
|--|---------------|
 - e) Vereinigung der Schulgemeinde Mels und der Primarschulgemeinde Weisstannen, höchstens

| | |
|--|---------------------|
| | Fr. <u>14'100.–</u> |
|--|---------------------|
- | | |
|-------|-----------------|
| Total | Fr. 1'510'100.– |
|-------|-----------------|

⁷ sGS 151.3.

2. Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme aus dem besonderen Eigenkapital von höchstens Fr. 1'510'100.– (Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge/Entnahme aus Eigenkapital»).
3. Die Regierung legt die Auszahlungsmodalitäten fest.