

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann zur Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann¹

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage.....	2
2. Zielerreichung nach dem Gemeindevereinigungsgesetz	3
3. Vereinigungsprojekt.....	4
3.1. Bestehende Kooperationen der beiden Gemeinden	4
3.2. Organisatorische Veränderungen durch die Fusion.....	5
3.3. Weitere bedeutende Veränderungen.....	5
3.4. Schulen	6
3.5. Sport- und Kulturzentrum (SPOK)	6
4. Förderbeiträge.....	7
4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann.....	7
4.2. Entschuldungsbeiträge	7
4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand.....	8
4.4. Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann	9
4.5. Projektbeiträge	11
5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich.....	11
6. Finanzierung	12
7. Finanzreferendum	12
8. Gesetzesänderung	12
9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	12
10. Antrag	13
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann)	14

Zusammenfassung

Die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann planen die Fusion der politischen Gemeinden und die gleichzeitige Inkorporation der drei Schulgemeinden auf den 1. Januar 2010. Es handelt sich somit um die zweite Vereinigung politischer Gemeinden im Kanton unter den Bestimmungen des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; im Folgenden GvG). Im Vergleich zur bereits laufenden Vereinigung zur Gemeinde Neckertal ergeben sich jedoch einige markante Unterschiede:

- *Am Vereinigungsprozess sind lediglich zwei politische Gemeinden beteiligt (gegenüber deren drei im Neckertal), dafür aber sind zusätzlich drei Schulgemeinden betroffen.*
- *Die bisherige Zusammenarbeit der beiden Gemeinden beschränkte sich auf einige wenige Bereiche. Das Potenzial für die Nutzung von neuen Synergien ist bedeutend grösser als*

¹ Der Name der neuen vereinigten Gemeinden ist noch nicht abschliessend definiert. Es wird daher im Kantonsratsbeschluss von der vereinigten Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann gesprochen.

bei der Fusion zur Gemeinde Neckertal. Dadurch hält sich der zu leistende Startbeitrag in einem begrenzten Rahmen.

- Die beiden Primarschulgemeinden Wildhaus und Alt St.Johann werden aufgehoben und in die neue, vereinigte politische Gemeinde integriert. Dadurch steigt die Verschuldung der beteiligten Gemeinden insgesamt nicht unwesentlich an.
- Die gemeinsame Oberstufenschulgemeinde wird aufgehoben. Auf die Beschulung der Oberstufenschülerinnen und -schüler in der neuen Gemeinde wird verzichtet. Die Schüler besuchen zukünftig die Oberstufenschule in Nesslau-Krummenau. Auf diese Weise werden kommende notwendige Investitionen in die Infrastruktur der Oberstufe vermieden und die Schule in Nesslau-Krummenau bedeutend gestärkt.
- Die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann verfügen über eine weit höhere Verschuldung, als dies im Neckertal der Fall war. Das Sport- und Kulturzentrum SPOK in Wildhaus trägt wesentlich dazu bei. Durch die Fusion der beiden Gemeinden entsteht die Möglichkeit, diese hohe Belastung auch der jeweils laufenden Rechnung durch Entschuldungsbeiträge zu reduzieren und gleichzeitig den weiteren Betrieb des SPOK in der Übergangsfrist zu prüfen.
- Die beiden Gemeinden verfügen über bedeutende stille Reserven. Durch einen ausgewogenen Einsatz dieser Reserven können insbesondere die Amortisationslasten und die Zinskosten reduziert werden, was sich positiv auf den Finanzbedarf auswirkt.
- Die Aufgaben der neuen Gemeinde können vom Standort in Alt St.Johann aus bewältigt werden. Die notwendigen Anpassungen an der Infrastruktur halten sich in engen Grenzen.

Das gesamte jährliche Sparpotenzial durch die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann liegt bei 2,2 Mio. Franken für die neue, vereinigte Gemeinde und rund 1,6 Mio. Franken geringeren Ausgleichzahlungen des Kantons aus dem neuen Finanzausgleich. Dadurch wird die neue, vereinigte Gemeinde in die Lage versetzt, langfristig einen Steuerfuss von 148 Prozent (aktuell ab 2007 mit neuem Finanzausgleich: beide Gemeinden über 162 Prozent) zu realisieren. Damit dies auch unter Einsatz der von den Gemeinden zu leistenden finanziellen und nicht-monetären Beiträgen gelingt, werden folgende Beiträge (in Franken) nach GvG ausgerichtet:

- Entschuldungsbeitrag an die Gemeinde Wildhaus	2'561'500
- Entschuldungsbeitrag an die Gemeinde Alt St.Johann	3'541'700
- Startbeitrag an die neue, vereinigte Gemeinde	3'451'800
- Beitrag an fusionsbedingten Mehraufwand für die neue Gemeinde	656'000
Total Beiträge nach GvG	10'211'000

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann. Ebenfalls im Vorhaben enthalten ist die Inkorporation der drei örtlichen Schulgemeinden zur Einheitsgemeinde Wildhaus-Alt St.Johann.

1. Ausgangslage

Bei den beiden politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann handelt es sich um Gemeinden, die nach Einführung des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs (im Folgenden nFAG) ab 1. Januar 2008 einen Steuerfuss von über 162 Prozent erheben müssen. Sie fallen dadurch in die Kategorie «Übergangsausgleich», durch den ihnen der Kanton gemäss nFAG während einer Übergangsfrist von höchstens 15 Jahren den darüber liegenden Finanzbedarf vollständig ausgleicht. Nach Ablauf dieser Übergangsfrist sind die Gemeinden für ihre Finanzie-

rung selber verantwortlich und erhalten vom Kanton keine Beiträge mehr für den Steuerausgleich über 162 Steuerprozent.

Auf verschiedenen Gebieten arbeiten die beiden Gemeinden bereits heute zusammen (z.B. öffentlicher Verkehr/Tourismus, Grundbuch, Betreibungsamt, Oberstufenschule). Trotzdem hat sich der Haushalt der beiden Gemeinden durch die Zusammenarbeit bislang noch nicht wesentlich entlastet. Es besteht weiterhin ein erhebliches Potenzial. Weitere, vor allem strukturelle Massnahmen für die zukünftige Zusammenarbeit sind unverzichtbar.

Insbesondere aufgrund der finanziellen Aussichten in Bezug auf den Vollzug des nFAG wurden die Räte der beiden politischen Gemeinden aktiv. Durch eine mögliche Vereinigung beider politischen Gemeinden und den Miteinbezug der beiden Primarschulgemeinden sollen Strukturen geschaffen werden, die es in Zukunft erlauben, mit einem akzeptablen Steuerfuss die Aufgaben in der Gemeinde zu erfüllen. Die bisher noch bestehende Oberstufenschulgemeinde soll aufgelöst und die Schüler sollen in der Oberstufe der Nachbargemeinde Nesslau-Krummenau beschult werden. Aufgrund der sinkenden Schülerzahlen und des Bedarfs einer neuen Oberstufenanlage in Wildhaus oder Alt St.Johann ist dies die wirtschaftlich sinnvollste Lösung.

Das Gesuch um Förderbeiträge gemäss GvG und die damit erbrachten Nachweise beziehen sich auf die Vereinigung der zwei politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann samt Bildung einer Einheitsgemeinde aus den Primarschulen beider bisheriger Gemeinden und der Auflösung der Oberstufenschulgemeinde.

2. Zielerreichung nach dem Gemeindevereinigungsgesetz

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.

a) Leistungsfähigkeit

Mit der Eingabe des Gesuchs einher ging dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den beiden Gemeinden. Durch die Fusion der beiden Gemeinden entsteht die Möglichkeit, für verschiedene Bereiche alleine schon aufgrund der neuen Gemeindegrösse die Leistungen professioneller und für die Kundschaft attraktiver zu erbringen. Durch die Möglichkeiten des Kantons, im Rahmen des Vereinigungsprojekts mit Entschuldungs- und Startbeitrag einen wesentlichen Anteil an eine Optimierung der Ausgangslage der neuen Gemeinde zu leisten, entsteht für die vereinigte Gemeinde die Möglichkeit, ihr Leistungsangebot selber finanzieren und eigenverantwortlich erbringen zu können.

b) Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der neuen Gemeinde kann von einer Reduktion des Mittelbedarfs im Umfang von knapp 27 Prozent gegenüber der heutigen Situation ausgegangen werden. Dies führt zu einer massgeblichen Entspannung bei der Finanzierung über Steuereinnahmen und zu einem Steuerfuss, der in seiner Höhe regional nicht wesentlich von den Nachbargemeinden abweicht. Es darf davon ausgegangen werden, dass somit die zu erbringenden Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz wirtschaftlich erbracht werden können.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung sind die notwendigen Infrastrukturen nötig. Aufgrund der vorhandenen Infrastrukturen in beiden Gemeinden wird die vereinigte Gemeinde ohne grössere Investitionen über die geeigneten Mittel für eine wirksame Leistungserbringung verfügen. Die neue Gemeinde verfolgt das Ziel, die bestehende Infrastruktur soweit möglich und sinnvoll zu nutzen. So wird beispielsweise die Gemeindeverwaltung in den bestehenden Räumlichkeiten in

Alt St.Johann angesiedelt. Mit moderatem Erweiterungsaufwand ist es dort möglich, die zusätzlich notwendigen Arbeitsplätze zu integrieren. Dies eröffnet die Möglichkeit, das Gemeindehaus in Wildhaus ebenfalls mit geringem Aufwand umzunutzen und zu vermieten oder gar zu veräussern.

Dasselbe gilt für alle anderen Gemeindeliegenschaften. Auch dort wird berücksichtigt, dass einzelne Liegenschaften oder Grundstücke für die Gemeindetätigkeit nicht notwendig sind und veräussert werden können.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass durch einen Zusammenschluss der politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann, durch die Inkorporation der beiden Primarschulgemeinden und durch die Auflösung der bisherigen Oberstufenschulgemeinde ein Gebilde entsteht, das für die Zukunft über gute Aussichten bezüglich der finanziellen Attraktivität und über wesentliches Potenzial für eine ökonomische Leistungserbringung verfügt.

Die Gemeinderäte Wildhaus und Alt St.Johann sind überzeugt, dass die vereinigte Gemeinde ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen kann. Die nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen zeigen, dass die neue Gemeinde trotz der bereits bestehenden regionalen Zusammenarbeit ein interessantes finanzielles Potenzial aufweist.

3. Vereinigungsprojekt

3.1. Bestehende Kooperationen der beiden Gemeinden

Schon heute arbeiten die beiden Gemeinden in verschiedenen Bereichen zusammen; nachstehende Tabelle gibt einen Überblick:

Bereich	Zusammenarbeit
Abwasserverband Churfürsten	Beide Gemeinden sind zusammen mit Stein im Abwasserverband zusammen geschlossen.
Alpenverwaltung	gemeinsam in Wildhaus
Betreibungsamt	Das Betreibungsamt in Wildhaus betreut auch die Fälle der Gemeinde Alt St.Johann.
Grundbuchamt	Das Grundbuchamt beider Gemeinden befindet sich in Alt St.Johann.
Kehrichtverband	Dem in Alt St.Johann domizilierte Kehrichtverband sind neben Wildhaus auch Stein und weitere Werdenberger Gemeinden angeschlossen.
Kultur	wird für beide Gemeinden in Alt St.Johann bewirtschaftet (Klangweg, Schwendisee)
Militär	gemeinsame Militärschiesskommission in Alt St.Johann
Sicherheitsberatung, Polizei	in Alt St.Johann für Wildhaus und Stein zusammengeschlossen
Spitex	wird für Wildhaus, Alt St.Johann, Stein und Nesslau-Krummenau in Nesslau geführt
Tierkadaver	wird in Nesslau-Krummenau geführt; angeschlossen sind Stein, Alt St.Johann, Wildhaus und Werdenberger Gemeinden
Tourismus	in Wildhaus für beide Gemeinden zusammengeschlossen
Vormundschaftsamt	Das Vormundschaftsamt beider Gemeinden befindet sich in Wildhaus.
Zivilschutz	wird in Nesslau-Krummenau geführt; angeschlossen sind Stein, Alt St.Johann, Wildhaus und Werdenberger Gemeinden
Zivilstandsamt	wird für Wildhaus, Alt St.Johann, Stein und Nesslau-Krummenau in Nesslau geführt

Positiv erwähnt werden darf zudem, dass eine ganze Reihe von Vereinen bereits heute beide Gemeinden (oder teilweise auch mehrere) umfasst, wie Biathlonclub Alpstein, Förderverein Klangwelt Toggenburg, Gewerbeverein, Jodelclub Säntisgruss, Landjugend, Ludothek, Alpenclub, Gesellschaft für Höhlenforschung, Winterhilfe usw.

3.2. Organisatorische Veränderungen durch die Fusion

In der Aufgabenerfüllung durch die neue, vereinigte Gemeinde ergeben sich die nachstehenden, wesentlichen Veränderungen:

Bereich	Veränderung
Bauamt	Effizienzsteigerung mit gemeinsamer Führung und einheitlicher Unterhaltsorganisation, einfachere Planung und Koordination, bessere Möglichkeiten in der Beschaffung
Behördenorganisation	1 Gemeinderat / 1 GPK / 1 Stimmbüro, Wegfall der 3 Schulgemeinden
Beschaffungswesen	gemeinsame Beschaffungsmöglichkeiten, z.B. Verwaltung, Feuerwehr, Gesundheit, Bauamt
Gemeindeverwaltung	Konzentration auf einen Verwaltungsstandort
Facility Management	effizientere Organisation und effektiverer Unterhalt möglich, verschiedene Liegenschaften können umgenutzt oder veräussert werden
Publikationsorgan	Nur noch ein öffentliches Publikationsorgan
Versicherungswesen	Vergünstigung durch höhere Mengen, z.B. bei der Amtsbürgerschaftsgenossenschaft, in der Haftpflicht und bei Fahrzeugen
Verwaltungsrechenzentrum VRSG	Einsparungen dank Wegfall einer Grundgebühr
Volksschule, Oberstufe	Die Oberstufenschule wird aufgehoben, die Oberstufenschulgemeinde aufgelöst. Die Schüler besuchen künftig die Oberstufe in Nesslau-Krummenau. Dies hat den wichtigen Nebeneffekt, dass die dortige Schule auch in Zukunft in Bezug auf die Schülerzahlen gesichert ist.
Volksschule, Primarschulstufe	Zusammenführung der Primarschulen beider Gemeinden am bisherigen Standort der Oberstufenschule. Dadurch werden insgesamt 4 bisherige Schulhäuser frei und können umgenutzt werden.

3.3. Weitere bedeutende Veränderungen

Auch ausserhalb der neuen Gemeindeorganisation ergeben sich durch die Vereinigung zur neuen Gemeinde einige bedeutende Veränderungen:

Bereich	Veränderung
Bedeutung in der Region	Flächenmässig grösste Gemeinde im Toggenburg und drittgrösste Gemeinde im Kanton. Einwohnermässig wird eine Grösse erreicht, welche die professionelle Leistungserbringung in allen wichtigen Bereichen entscheidend vereinfacht.
Steuerfuss	Der Steuerfuss kann auf einem realistischen Niveau im Mittelfeld der St.Galler Gemeinden gehalten werden, der Übergangsausgleich entfällt und die Beiträge aus dem partiellen Steuerfussausgleich reduzieren sich.

3.4. Schulen

Mit der Fusion einher gehen auch wesentliche Veränderungen im Schulbereich. Die Schulanlagen der bestehenden Oberstufe müssten mit grossem Aufwand erneuert werden. Die dazu nötigen Investitionen sind für die beiden Gemeinden nicht tragbar. Es muss auch berücksichtigt werden, dass in Wildhaus und Alt St.Johann die Schülerzahlen tendenziell rückläufig sind. Als Lösung bietet sich an, die Oberstufenschule zu schliessen und die Schülerinnen und Schüler in Nesslau-Krummenau zu beschulen. Dies hat den günstigen Nebeneffekt, dass dadurch die Oberstufe Nesslau-Krummenau aufgrund ihrer Schülerzahlentwicklung von den zusätzlichen Schülern profitiert. Der Standort kann längerfristig gesichert werden. Für die Beschulung der Oberstufenschüler aus Wildhaus und Alt St.Johann ergeben sich durch die Aufhebung der eigenen Schule unter dem Strich Einsparungen in Höhe von knapp 0,5 Mio. Franken je Jahr.

Durch den Umzug der Oberstufe nach Nesslau-Krummenau wird die Schulanlage für die Verwendung durch die Primarschule frei. Nach Ergänzungen an den Liegenschaften können die Schüler der bisher vier Primarschulhäuser an einem einzigen Standort beschult werden. Die bisherigen Schulhäuser können umgenutzt und allenfalls veräussert werden. Die jährlich daraus entstehenden Einsparungen bewegen sich in Höhe von knapp 250'000 Franken. Der Zusammenschluss der beiden Primarschulen Wildhaus und Alt St.Johann erfolgt zu einer Einheitsgemeinde.

3.5. Sport- und Kulturzentrum

Ein wichtiges Problem, dessen Lösung unabhängig von der Vereinigung der beiden Gemeinden ansteht, ist das Sport- und Kulturzentrum (SPOK) in Wildhaus. Durch verschiedene, teils unumgängliche Investitionen in den vergangenen Jahren, liegt der Buchwert des SPOK bei rund 3,6 Mio. Franken. Die Zins- und Amortisationslasten für das SPOK lagen im Rechnungsjahr 2006 bei rund 250'000 Franken, ab 2007 ist bis auf weiteres mit einer Erhöhung dieses Betrags auf rund 500'000 Franken zu rechnen. Die Betriebsergebnisse des SPOK liegen zur Zeit zwischen einem Gewinn von 20'000 Franken und einem Verlust von bis zu 50'000 Franken. Um der neuen Gemeinde einen vertretbaren Start zu ermöglichen, muss das Problem SPOK mit der Vereinigung zwingend gelöst werden.

Die Gemeinde Wildhaus hat der Firma Rating Factory AG in St.Gallen einen Auftrag erteilt, die verschiedenen Möglichkeiten des SPOK für die Zukunft aufzuzeigen. Es kommen grundsätzlich vier Varianten in Betracht:

1. Betriebliche Weiterführung ohne zusätzliche Investitionen, nur betriebsnotwendige, unumgängliche Reparaturen werden noch durchgeführt;
2. Weiterführung unter Realisierung anstehender Investitionen mindestens zur Werterhaltung des SPOK;
3. Stilllegung mit minimalem Betrieb (Heizung), um Schäden zu verhindern, suche eines Käufers und möglichst rasche Veräusserung;
4. Auslagerung des Betriebs ohne Defizitabsicherung, die Gemeinde kommt für die Bereitstellung der Infrastruktur auf.

Für die verschiedenen Varianten wurden die entsprechenden zukünftigen Aufwendungen errechnet und die Vor- und Nachteile aufgezeigt. Die Betriebsvarianten sind nur dann realistisch, wenn eine Person oder eine Gruppe von Personen gefunden wird, die auch emotionale Bindung zum SPOK entwickelt und sich dementsprechend für den Betrieb einsetzt. Allen Varianten gemeinsam ist die Tatsache, dass ohne massive Entschuldung und möglichst schnelle Amortisation des SPOK kein wirklich wirtschaftlicher Betrieb möglich ist.

Im Zusammenhang mit der Vereinigung zur neuen Gemeinde drängt sich nun die Möglichkeit auf, innerhalb der Übergangsfrist von rund fünf Jahren einen Betrieb ohne zusätzliche, wertvermehrende Investitionen aufrecht zu erhalten. Dazu kann im Rahmen der Fusion während dieser Übergangsfrist in jährlich gleichen Tranchen entschuldnet werden. Es soll sich zeigen, ob ein

neues Betriebskonzept erarbeitet und die entsprechenden Betreiber gefunden werden können, die den Weiterbetrieb unter Eigenfinanzierung sicherstellen. Falls dem nicht so ist, bestünde die Möglichkeit, den Betrieb nach dieser Übergangsfrist schuldenfrei stillzulegen und die Anlage abzubrechen. Die Kosten für den Abbruch könnten durch Umzonung und Verkauf der Liegenschaft wieder einfließen. Der Anteil des Kantons an der Entschuldung des SPOK beläuft sich auf 75 Prozent. Die Gemeinden bleiben somit in der Pflicht, auch eigene Anstrengungen zur Entschuldung des SPOK zu unternehmen.

4. Förderbeiträge

4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann

Die neue Gemeinde ist als Einheitsgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Die Oberstufe ist nicht Bestandteil der neuen Einheitsgemeinde. Sie wird über Schulverträge in die Oberstufe Nesslau-Krummenau eingebunden. Die neue Gemeinde strebt einen Gemeindesteuerfuss von 148 Steuerprozenten an.

4.2. Entschuldungsbeiträge

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

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages die Bilanzen der fünf beteiligten Gemeinden (zwei politische Gemeinden, zwei Primarschulgemeinden, eine Oberstufengemeinde) per 31. Dezember 2006 bereinigt. Ziel der Bilanzbereinigung waren die Auflösung stiller Reserven² und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, wurden 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 wurde die bereinigte Verschuldung je Kopf der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der beteiligten Gemeinden wurde bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge waren im Fall der beteiligten Gemeinden die folgenden Punkte mitzubersichtigen:

1. Die Gemeinde Alt St.Johann weist eine deutlich unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf (Fr. 1'686.–/Kopf im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt von Fr. 2'170.–/Kopf), jene der Gemeinde Wildhaus liegt knapp darüber (Fr. 2'369.–/Kopf), wird aber durch den Miteinbezug sekundär Steuerpflichtiger verzerrt. Die Berücksichtigung dieser überdurchschnittlichen Steuerkraft führt zu einer Reduktion des Entschuldungsbeitrages an die Gemeinde Wildhaus im Umfang von rund 880'000 Franken. Mit einer vorgeschlagenen Entschuldung der politischen Gemeinden wird längerfristig die beste Wirkung erzielt (nachhaltig tiefere Abschreibungsquoten und Fremdzinsaufwendungen). Insbesondere ist anzumerken, dass die Gemeinden nicht vollständig entschuldet werden. Dafür wäre, wie bereits erwähnt, die Realisierung der stillen Reserven notwendig.
2. Mit dem Vollzug des neuen Finanzausgleichs wären beide beteiligten Gemeinden nach internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden deutlich im Übergangsausgleich (Alt St.Johann bei rund 167 Steuerprozent, Wildhaus bei rund 170 Steuerprozent). Mit der

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.

Fusion zur neuen Gemeinde kann der Steuerfuss bedeutend gesenkt werden und beträgt aufgrund der beiliegenden Berechnungen noch 148 Prozent. Der Kanton hätte demzufolge wenigstens zwei Übergangsausgleichsgemeinden weniger zu finanzieren und zu betreuen.

3. Die Vereinigung der beteiligten Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann wirkt sich insgesamt positiv auf die Entwicklung der Finanzausgleichbeiträge aus. Bei einem Steuerfuss von 148 Steuerprozent ist zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger der neuen Gemeinde jedes Investitionsvorhaben kritisch prüfen und in einem hohen Mass mitbestimmen werden. Dies gilt auch und ganz besonders für weitere Investitionen in das SPOK. Eine erneute ausserordentliche Verschuldung ist aus diesem Grund nicht zu erwarten.

Aufgrund obiger Ausführungen und der internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden erhält die Gemeinde Alt St.Johann einen Entschuldungsbeitrag von Fr. 3'541'700.– und die Gemeinde Wildhaus einen Entschuldungsbeitrag von Fr. 2'561'500.–. Insgesamt werden den beteiligten Gemeinden Entschuldungsbeiträge in der Höhe von Fr. 6'103'200.– ausgerichtet.

4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand

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

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

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

a) Raumplanung

Anpassung Grundbuchpläne	90'000.–
Anpassung Zonenpläne	40'000.–
Anpassung Schutzpläne	10'000.–
Anpassungen Reglemente und Verordnungen	72'000.–
Total Raumplanung	212'000.–

b) Informatikanpassungen

Zusammenführung VRSG-Programme ³	200'000.–
Total Informatikanpassungen	200'000.–

³ VRSG-Programme = Programme des Verwaltungsrechnungszentrums St.Gallen.

c) *Infrastruktur / Alters- und Pflegeheime*

Anbau Gemeindehaus Alt St.Johann	500'000.–
Umbau Gemeindehaus Wildhaus für Verkauf ⁴	250'000.–
Reorganisation Archive	150'000.–
Total Infrastruktur	900'000.–

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

Raumplanung	106'000.–
Informatikanpassungen	100'000.–
Infrastruktur / Alters- und Pflegeheime	450'000.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	656'000.–

Die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand werden, soweit sich die angemeldeten Vorgaben als notwendig und angemessen erweisen, der vereinigten Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann nach Massgabe ihrer Projekte ausgerichtet.

4.4. **Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann**

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 direkten Finanzausgleichsbeiträgen, dient der Startbeitrag dazu, es der vereinigten Gemeinde zu ermöglichen, die hohe Steuerbelastung durch zusätzliche, namhafte Entschuldung zu reduzieren und durch flankierende Massnahmen (z.B. Infrastrukturmassnahmen) ihre Situation insgesamt zu verbessern (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 24 GvG in der Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006, ABI 2006, 1985).

Die vereinigte Gemeinde beabsichtigt mit einem Gemeindesteuerfuss von 148 Steuerprozenten zu starten und diesen auch längerfristig zu halten. Der angestrebte Steuerfuss muss aus Sicht des Kantons nicht nur attraktiv, sondern vor allem auch realistisch sein. Realistisch ist er dann, wenn die Gemeinde eigenständig in der Lage ist, diesen Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrages weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen.

Unter dem neuen Finanzausgleichssystem ab 2008 erheben beide beteiligten Gemeinden den Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Ein Steuerfuss von 148 Prozent darf somit für beide Gemeinden als attraktiv bezeichnet werden. Er erhöht die Motivation und die Pflicht der verantwortlichen Behördenmitglieder, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit dieser Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrages weitergeführt werden kann. Mit der Vereinigung fallen somit zwei Übergangsausgleichsgemeinden weg, die durch den Kanton zu finanzieren und zu betreuen wären.

Die Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses erfolgte auf Basis der Jahresrechnung 2006. Dazu wurden sämtliche Aufwände und Erträge der fünf beteiligten Gemeinden kumuliert und das abweichende Synergiepotenzial der kumulierten Gemeinde errechnet. Ergänzend wurden einerseits die im Jahr 2006 einmalig aufgelaufenen, ausserordentlichen Kosten abgezogen (beispielsweise für Unwetterschäden) und die sich aktuell bereits abzeichnenden Korrekturen in den Nettoaufwendungen der kumulierten Gemeinde berücksichtigt (z.B. Ver-

⁴ Der Verkauf ist im Veräusserungsprogramm der vereinigten Gemeinde mit einem Rückfluss von rund 500'000 Franken netto im Startbeitrag und in der bereinigten Verschuldung enthalten.

schiebungen in der Finanzierung der LSVA). Es blieb letztlich ein Nettoaufwand der neuen vereinigten Gemeinde in Höhe von gut 8,5 Mio. Franken, der durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem neuen Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 148 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich rund 3,1 Mio. Franken gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2006. Nach Abzug der auf Auswirkungen des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs basierenden Einsparungen von rund 0,6 Mio. (aufgrund der Neuregelung der Ergänzungsleistungsbeiträge und der LSVA-Beiträge) und weiterer exogener Aufwände wie Reduktion der Kosten je Strassenkilometer und neue Leistungsvereinbarung im Zusammenhang mit den Kurtaxen, verbleiben rund 2,2 Mio. Franken an fusionsbedingten Einsparungen. Das wichtigste Einsparungspotenzial liegt im Schulbereich (- 736'000 Franken dank Einheitsgemeinde und Integration der Oberstufe in die Gemeinde Nesslau-Krummenau), bei Zinslasten und Amortisationen (- 1 Mio. Franken dank Entschuldungsbeitrag und eigenen Verkäufen von Finanzvermögen). Diese Grösse ist allen beteiligten Gemeinden bekannt und wurde als realisierbar eingestuft.

Der durchschnittliche Steuerfuss der st.gallischen Gemeinden beträgt im Jahr 2007 149,7 Prozent. Die neue Gemeinde würde demzufolge einen Steuerfuss erheben, der nahezu dem kantonalen Durchschnitt des Jahres 2007 entspricht. Die Anwendung des neuen Finanzausgleichs ab 2008 bewirkt eine positive Veränderung der Steuerfüsse um etwa 4 bis 7 Prozent. Dadurch liegt der von der neuen Gemeinde angestrebte Steuerfuss von 148 Prozent noch immer über dem kantonalen Durchschnitt.

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

Im Weiteren werden bekannte positive, aber auch negative finanzielle Effekte wie z.B. die NFA⁵-Effekte für die politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen (z.B. tieferer Gemeindeanteil an den Ergänzungsleistungen) mitberücksichtigt. Für die Überprüfung und Bestätigung des Einsparungspotenzials wurden ausserdem die Zahlen von Vergleichsgemeinden herangezogen.

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

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

⁵ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton.

Im Fall der Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann ergeben sich folgende Belastungen während der Übergangszeit von fünf Jahren, die mit dem Startbeitrag aufgefangen werden sollen:

	Total	2010	2011	2012	2013	2014
Nettoentlastung gegenüber Jahresrechnung 2006	11'442'200	1'413'800	2'087'700	2'639'500	2'670'800	2'630'400
Zielentlastung nach Übergangs- frist von 5 Jahren ⁶	14'894'000	3'131'500	3'053'300	2'976'800	2'902'500	2'829'900
Differenz Nettobelastung	3'451'800	1'717'700	965'600	337'300	231'700	199'500

Aus der Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 3'451'800.–.

4.5. Projektbeiträge

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

5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann werden nach internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden im neuen Finanzausgleich zu sogenannten Übergangsausgleichsgemeinden. Durch die Vereinigung und die dabei ermöglichte Senkung des Gemeindesteuerfusses auf 148 Prozent ändert sich diese Ausgangslage vollständig. Aufgrund der aktuellsten Berechnungen entfallen dadurch die Übergangsausgleichsbeiträge für diese beiden Gemeinden von jährlich rund 280'000 Franken.

Durch die Vereinigung können zusätzlich die kantonalen Aufwendungen im partiellen Steuerfussausgleich (rund -840'000 Franken) sowie die Ressourcenbeiträge (rund -600'000 Franken) massiv reduziert werden. Einzig die Sonderlastenausgleichsbeiträge Weite erfahren eine Erhöhung um rund 140'000 Franken. Unter Einbezug aller Beitragsarten leistet der Kanton somit an die neue Gemeinde Beiträge, die insgesamt um rund 1,58 Mio. Franken jährlich geringer sind als bisher an die beiden Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann.

Die neue Gemeinde wird mit einem Gemeindesteuerfuss von 148 Prozent berechtigt, Mittel aus dem partiellen Steuerfussausgleich zu beziehen. Je nach Höhe des Startsteuerfusses erhöhen oder reduzieren sich diese Beiträge. Würden nun die Fördermittel gemäss GvG gekürzt, so müsste die neue Gemeinde einen höheren Steuerfuss erheben, was auch zu einer Erhöhung des partiellen Steuerfussausgleichs führen würde.

Die durch die Vereinigung reduzierte Anzahl politischer Gemeinden (von 86 auf 85) tangiert den Referenzsteuerfuss für die Berechnung des partiellen Steuerfussausgleichs nicht. Dieser bleibt weiterhin bei der 29. Gemeinde.

⁶ Abgezinst mit 2,5 Prozent jährlich.

6. Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von 10,211 Mio. Franken kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital⁷ gedeckt werden. 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 verfügbare Tranche ist grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von 10,211 Mio. Franken. Es kann somit im entsprechenden 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 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 Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz an die Gemeinden Wildhaus, Alt St.Johann und die vereinigte Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann betragen 10'211'000 Franken. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

8. Gesetzesänderung

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit der Fusion zur Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann gehen zwei politische Gemeinden unter, eine neue politische Gemeinde entsteht. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden von 86 auf 85 zu ändern. Die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann sind zu streichen, der noch zu bestimmende Name der neuen, vereinigten Gemeinde ist aufzunehmen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat als Sammelbotschaft für alle per 1. Januar 2010 zu ändernden Sachverhalte zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden

Damit die Förderbeiträge zu Gunsten der beteiligten und der neuen Gemeinde ausbezahlt werden können, ist die Zustimmung der Bevölkerung beider beteiligter Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann in der Grundsatzabstimmung vom 1. Juni 2008 sowie in der Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss zu einem später noch zu bestimmenden Zeitpunkt nötig. Sollte dabei eine oder beide der beteiligten Bürgerschaften die Grundsatzabstimmung oder den Vereinigungsbeschluss ablehnen, wird das Vorhaben ohne Fusion gestoppt. Die Leistung aller Beiträge gemäss dieser Vorlage entfielen damit.

⁷ 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.

10. Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann zur Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann einzutreten.

Im Namen der Regierung
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann

Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2008⁸ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungs-gesetzes vom 17. April 2007⁹

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 10'211'000.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2008 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 10'211'000.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 10'211'000.– 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 der Entschuldungsbeiträge nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 2'561'500.– an die Gemeinde Wildhaus und Fr. 3'541'700.– an die Gemeinde Alt St.Johann);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde (Fr. 3'451'800.– an die Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann);
 - 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 fusionsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 656'000.– an die Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann).
4. Dieser Erlass steht unter der Voraussetzung, dass die Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann ihre Vereinigung zur Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann beschliessen.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.¹⁰

⁸ ABI 2008, ●.

⁹ sGS 151.3.

¹⁰ Art. 7 Abs. 1 RIG.