

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal

und

III. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 4. September 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Zielerreichung nach dem Gemeindevereinigungsgesetz	3
3. Vereinigungsprojekt.....	4
4. Förderbeiträge.....	4
4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde Neckertal	4
4.2. Entschuldungsbeiträge	4
4.3. Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand.....	5
4.4. Startbeitrag an die Gemeinde Neckertal.....	6
4.5. Projektbeiträge	8
5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich.....	8
5.1. Gültiger Finanzausgleich	8
5.2. Neuer Finanzausgleich.....	9
6. Finanzierung	9
7. Finanzreferendum	10
8. Gesetzesänderung	10
9. Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden	10
10. Antrag	10
Entwürfe:	
– Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal	11
– III. Nachtrag zum Gemeindegesetz	12

Zusammenfassung

Die drei politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg haben dem zuständigen Departement im 7. Juni 2007 ein Gesuch um Förderbeiträge gemäss Gemeindevereinigungsgesetz eingereicht. Angestrebt wird dabei der Zusammenschluss der drei beteiligten Gemeinden zur neuen politischen Gemeinde Neckertal. Die beteiligten Gemeinden können anhand der eingereichten Unterlagen nachweisen, dass die neue Gemeinde Neckertal in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen, als dies

bisher möglich war. Die eingereichten Unterlagen wurden im zuständigen Amt für Gemeinden eingehend geprüft und für realistisch und zutreffend befunden.

Am 21. August 2007 hat die Regierung den beteiligten Gemeinden Förderbeiträge von maximal 10,5 Mio. Franken in Aussicht gestellt. Im Zentrum der Überlegungen der Regierung standen neben der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Gemeinde Neckertal und der Steigerung der Leistungsfähigkeit der neuen Gemeinde insbesondere auch regionalpolitische Aspekte. Die strukturschwache Region wird mit dem Zusammenschluss der beteiligten Gemeinden erheblich gestärkt. Die verbesserte wirtschaftliche Lage der neuen Gemeinde Neckertal erlaubt einen langfristig realistischen Steuerfuss von 150 Prozent. Damit wird die Standortattraktivität der neuen Gemeinde Neckertal verbessert. Gemeinde und Kanton leisten so einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraums. Es werden gute Grundlagen für den ökologischen Ausgleich sowie für die weitere Entwicklung des Lebensraumes für Erholung, Freizeit und Tourismus geschaffen. Wesentlich ist aber auch die Tatsache, dass die Gemeinde Neckertal befähigt wird, autonom zu handeln und zu entscheiden.

Die Gründung der neuen Gemeinde Neckertal und die Aufhebung der bisherigen drei Gemeinden wird auf 1. Januar 2009 vollzogen, wenn die Bürgerschaft in den beteiligten Gemeinden zustimmt. Mit der Zustimmung des Kantonsrates zu diesem Vorhaben und der daraus resultierenden finanziellen Unterstützung des Projekts und der neuen Gemeinde werden folgende Förderbeiträge ausgelöst:

- Entschuldungsbeitrag in Höhe von 1'297'000 Franken an die Gemeinde Brunnadern zur Entschuldung bis auf den kantonalen Durchschnitt;
- Startbeitrag in Höhe von 6'467'000 Franken an die Gemeinde Neckertal zur ergänzenden Entschuldung nach dem Zusammenschluss und für den Ausgleich von Steuerfusschwankungen in der Anfangsphase von rund fünf Jahren nach dem Start der neuen Gemeinde;
- Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand in Höhe von höchstens 2'736'000 Franken als Rahmenkredit an die neue Gemeinde Neckertal unter der Voraussetzung, dass die angemeldeten Vorhaben sich als notwendig und angemessen erweisen und auch tatsächlich realisiert werden.

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von 10,5 Mio. Franken kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital, welches geäuft werden konnte, gedeckt werden.

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 Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal. Damit verbinden wir die aus der Vereinigung notwendig werdende Anpassung des Gemeindegesetzes.

1. Ausgangslage

Die fünf politischen Gemeinden Oberhelfenschwil, Brunnadern, Hemberg, St.Peterzell und Mogelsberg arbeiten seit Jahrzehnten zusammen und haben diese Kooperation in den letzten Jahren intensiviert. Heute sind sie nach eigener Beurteilung an einem Punkt angelangt, wo ein nächster nutzbringender Schritt aus ökonomischer Sicht nur noch die Vereinigung sein kann. Diesen Schritt wollen die beiden politischen Gemeinden Oberhelfenschwil und Hemberg zum heutigen Zeitpunkt noch nicht wagen und verzichten daher auf eine Teilnahme an der neuen Gemeinde Neckertal. Die Zusammenarbeit aller fünf Gemeinden soll aber auch inskünftig stattfinden. Beabsichtigt sind beispielsweise die Schaffung eines regionalen Grundbuchamtes und einer regionalen Feuerwehr.

Die drei übrigen Gemeinderäte haben gestützt auf die Beschlüsse der Bürgerversammlungen die Arbeiten für eine mögliche Vereinigung soweit vorangetrieben, dass sie dem Kanton das notwendige Gesuch um Förderbeiträge stellen können.

Die Vereinigung zur politischen Gemeinde Neckertal umfasst somit als beteiligte Gemeinden die drei politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg, ohne Schulgemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften. Auf dem Gebiet der politischen Gemeinden Mogelsberg und Brunnadern haben sich bereits auf die letzte Amtsdauer hin fünf bisherige Schulgemeinden zur Schulgemeinde Neckertal vereinigt.

Das Gesuch um Förderbeiträge gemäss Gemeindevereinigungsgesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) und die damit erbrachten Nachweise beziehen sich auf die Vereinigung der drei politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur politischen Gemeinde Neckertal.

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

Die Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg arbeiten schon seit vielen Jahren in den verschiedensten Bereichen sehr eng zusammen. Grundsätzlich ist jede Gemeinde nach wie vor in der Lage, die notwendigen Leistungen eigenverantwortlich zu erbringen. In den letzten Jahren wurden trotzdem immer wieder Verwaltungsabteilungen zusammengelegt. Damit konnten die Fachkompetenz und die Rechtssicherheit der einzelnen Verwaltungsbereiche erheblich gesteigert werden. Das Beispiel des Betreibungsamtes Neckertal, das die drei am vorliegenden Projekt beteiligten Gemeinden umfasst, zeigt, dass trotz massiver Zunahme der Fälle eine Stellenreduktion von 20 Prozent möglich war. Die Kosten der Feuerwehr Neckertal, die sich gegenwärtig aus den Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Hemberg zusammensetzt, konnten in den ersten zwei Jahren trotz erheblicher Effizienzsteigerung um rund 30 Prozent gesenkt werden.

Die bisherige gute Zusammenarbeit der drei Gemeinden ist eine ideale Ausgangslage dafür, dass die vereinigte Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen kann. Die Leistungen wurden schon bisher in enger Zusammenarbeit eigenverantwortlich erbracht.

b) Wirtschaftlichkeit

Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit unter den drei bzw. fünf Neckertaler Gemeinden haben insgesamt immer dazu gedient, die Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erbringen und dies auf effiziente und effektive Art und Weise zu tun. Dank der Zusammenführung aller Zuständigkeitsbereiche werden bisher noch bestehende Doppelspurigkeiten ausgemerzt, was zu einer weiteren Senkung des Mitteleinsatzes führen wird. Nachweislich werden die Dienstleistungen der Gemeinden und die Aufgabenerfüllung schon jetzt mit einem verhältnismässig günstigen Mitteleinsatz erbracht. Wenn zu den bisherigen Zusammenlegungen und Vereinfachungen der Abläufe sowie den bereits vorhandenen Veränderungen der Prozesse weitere Formen der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Nutzung von Synergien kommen, wird es zweifellos möglich sein, mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz eine neue mittelstarke Gemeinde zu führen und zu betreiben.

c) Wirksamkeit

Die für die Leistungserbringung notwendigen Infrastrukturen sind in allen drei beteiligten Gemeinden vorhanden und befinden sich in einem guten Zustand. Die Gemeinde Neckertal verfügt somit ohne grossen Investitionsbedarf über die geeigneten Mittel für eine wirksame Leistungs-

erbringung. Wo notwendig, soll diese Infrastruktur punktuell angepasst werden. Die Gemeindehäuser der beiden Standorte Mogelsberg und St.Peterzell beispielsweise sollen vorerst weiter betrieben werden. So kann die effiziente und wirksame Aufteilung der Verwaltungsbereiche in günstiger Bürgernähe sichergestellt werden. Bisher für andere Zwecke gebrauchte Räume können diesen Verwaltungen mit einem geringen Aufwand dienstbar gemacht werden. Das bisherige Gemeindehaus Brunnadern wird bis auf weiteres in eine Art Gesundheitszentrum umgenutzt, wo unter anderem die bisherigen und ebenfalls zu vereinigenden Spitex-Dienste Neckertal und Mogelsberg untergebracht werden. Andere Bereiche wie Altersstützpunkt oder gemeinsame Verwaltung der Heime sind ebenfalls hier vorgesehen.

Damit sind die drei bisherigen Gemeindehäuser sinnvoll in die künftige Verwaltung der neuen Gemeinde eingebettet. Mittel- bis längerfristig ist zu erwarten, dass der Platzbedarf für die Verwaltung eher abnimmt. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Vereinigung mit den anderen beiden Neckertaler Gemeinden (Oberhelfenschwil und Hemberg) erfolgen, sind für die Verwaltung verschiedene Modelle denkbar. Es würden aber auch dannzumal keine grösseren Investitionen in die Verwaltung geplant.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass eine künftige Gemeinde Neckertal in allen Bereichen über geeignete Mittel für die notwendige Leistungserbringung verfügt. Mittelfristig werden einzelne Infrastrukturbereiche punktuell angepasst.

Die Beispiele der bisherigen regionalen Zusammenarbeit zeigen, dass es schon heute das Ziel der beteiligten Gemeinden ist, mit ihren Leistungen nach Massgabe des öffentlichen Interesses einen hohen Nutzen zu erzielen.

3. Vereinigungsprojekt

Mit der Durchführung eines Vereinigungsprojekts wird eine möglichst hohe Zielerreichung angestrebt. Dazu sind verschiedene Massnahmen nötig, die sich in verändertem Dienstleistungsangebot oder in angepassten Prozessen niederschlagen. Schon in der Vergangenheit wurde unter den fünf Gemeinden in insgesamt 28 verschiedenen Bereichen eng zusammen gearbeitet (Beispiele: Gemeinsame Feuerwehr, regionale Zivilschutzorganisation, gemeinsames Zivilstandsamt). Mit der Vereinigung zur Gemeinde Neckertal kann diese Zusammenarbeit um weitere zwölf Bereiche intensiviert werden (Informatik, Verwaltungsstandorte, einheitlicher Unterhalt im Bauamt usw.).

4. Förderbeiträge

4.1. Organisation und Ausgangslage der Gemeinde Neckertal

Die Gemeinde Neckertal ist eine politische Gemeinde mit Bürgerversammlung und autonomen Schulgemeinden. Bei den nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen werden deshalb die Schulgemeinden nicht mitberücksichtigt. Die Gemeinde Neckertal strebt einen Gemeindesteuereffuss von 150 Steuerprozenten an.

4.2. Entschuldungsbeiträge

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

In einem ersten Schritt wurden bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages die Bilanzen der drei beteiligten Gemeinden per 31. Dezember 2006 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung sind

die Auflösung stiller Reserven¹ 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 pro Kopf der beteiligten Gemeinden berechnet. Die technische Steuerkraft der beteiligten Gemeinden wird bei der Bemessung des Entschuldungsbeitrages berücksichtigt. Sie soll insbesondere Auskunft über die finanzielle Zumutbarkeit geben. Für die Bemessung der Entschuldungsbeiträge sind die folgenden Punkte massgebend:

- Die beteiligten Gemeinden weisen eine weit unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf (Gemeinde Neckertal: Fr. 1'222.–/Kopf im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt von Fr. 2'170.–/Kopf). Mit dem Entschuldungsbeitrag an die politischen Gemeinden wird längerfristig die beste Wirkung erzielt (nachhaltig tiefere Abschreibungsquoten und Fremdzinsaufwendungen).
- Als Vergleichsgrösse wird die um 10 Prozent bereinigte durchschnittliche Verschuldung der politischen Gemeinden je Kopf im Kanton St.Gallen herangezogen. Die Gemeinden werden aufgrund ihrer tiefen technischen Steuerkraft höchstens auf diesen Wert entschuldet.

Die Berechnung der Entschuldungsbeiträge auf Basis der Pro-Kopf-Verschuldung der einzelnen beteiligten Gemeinden im Vergleich zum bereinigten kantonalen Durchschnitt pro Kopf ergibt, dass die Verschuldung der Gemeinden St.Peterzell und Mogelsberg unter dem kantonalen Durchschnitt liegt und ihnen daher kein Entschuldungsbeitrag ausgerichtet werden kann. Die Gemeinde Brunnadern, deren Pro-Kopf-Verschuldung über dem Kantonsdurchschnitt liegt, erhält einen Entschuldungsbeitrag von Fr. 1'297'000.–.

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 die Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand zusammen mit den Entschuldungsbeiträgen und dem Startbeitrag beantragen.

Die beteiligten Gemeinden haben nur einmal die Möglichkeit, Beiträge an fusionsbedingten Mehraufwand zu beantragen. Die Zusammenstellung der Gemeinden enthält deshalb tendenziell auch Positionen, welche sich bei einer sorgfältigen Überprüfung durch das zuständige Departement als nicht beitragsberechtigt erweisen können. Diese sorgfältige Überprüfung jeder einzelnen aufgeführten Position kann durch das zuständige Departement erst erfolgen, wenn ein detailliertes Projekt mit Kostenvoranschlag, Finanzierungsnachweis und detaillierten Begründungen oder bei kleineren Vorhaben die zugehörigen Offerten samt Begründungen vorliegen.

Die beteiligten Gemeinden sowie die Gemeinde Neckertal machen folgenden mutmasslichen fusionsbedingten Mehraufwand geltend:

a) Raumplanung

Gemeinde Neckertal: Anpassung des Zonenplans	100'000.–
Gemeinde Neckertal: Anpassung der Schutzverordnung	100'000.–
Gemeinde Mogelsberg: Anpassung der Raumplanungsapplikation AV93	50'000.–
Total Raumplanung	250'000.–

¹ 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.

b) Informatikanpassungen

Gemeinde St.Peterzell: Anpassungen VRSG-Programme ² und CI ³	110'000.–
Gemeinde Mogelsberg: Anpassungen VRSG-Programme und GIS ⁴	130'000.–
Gemeinde Mogelsberg: Anpassungen Grundbuchapplikation TERRIS ⁵	6'000.–
Total Informatikanpassungen	246'000.–

c) Infrastruktur / Alters- und Pflegeheime

Gemeinde Neckertal: Erweiterung Alters- und Pflegeheim	4'000'000.–
Gemeinde Neckertal: Umnutzung und bauliche Änderungen am Alters- und Pflegeheim Mogelsberg	650'000.–
Gemeinde Neckertal: Abschreibungen am Verwaltungsvermögen des Alters- und Pflegeheims Mogelsberg	326'000.–
Total Infrastruktur / Alters- und Pflegeheime	4'976'000.–

Die beteiligten Gemeinden sowie die vereinigte Gemeinde Neckertal weisen eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhalten deshalb Beiträge an den fusionsbedingten Mehraufwand zum Höchstsatz von 50 Prozent, der sich mutmasslich wie folgt zusammensetzt:

Raumplanung	125'000.–
Informatikanpassungen	123'000.–
Infrastruktur / Alters- und Pflegeheime	2'488'000.–
Total fusionsbedingter Mehraufwand	2'736'000.–

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

4.4. Startbeitrag an die Gemeinde Neckertal

Der Startbeitrag soll der vereinigten Gemeinde dazu verhelfen, einen im Vergleich zu den Steuerfüssen der vorher bestandenen Gemeinden attraktiven Steuerfuss festlegen zu können. Sind die beteiligten Gemeinden demgegenüber Bezügerinnen 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, ABl 2006, 1985).

Die vereinigte Gemeinde Neckertal beabsichtigt, mit einem Gemeindesteuerfuss von 150 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, wenn die Gemeinde Neckertal 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 bestehenden Finanzausgleichssystem erheben alle beteiligten Gemeinden den Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Beim neuen Finanzausgleichssystem würden die Gemeinden Brunnadern und St.Peterzell einen Steuerfuss von 162 und die Gemeinde Mogelsberg einen solchen von voraussichtlich 160 Prozent erheben. Ein Steuerfuss von 150 Prozent darf also für

² VRSG-Programme = Programme des Verwaltungsrechnungszentrums St.Gallen.

³ CI = Corporate Identity.

⁴ GIS = Geografisches Informationssystem.

⁵ TERRIS = elektronisches Grundbuch.

alle beteiligten Gemeinden als attraktiv bezeichnet werden. Er erhöht die Motivation und die Pflicht der verantwortlichen Behördenmitglieder, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit der Steuerfuss von 150 Prozent auch nach Wegfall des Startbeitrages weitergeführt werden kann. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden wären Brunnadern und St.Peterzell Übergangsausgleichsgemeinden, Mogelsberg nahe an der Ausgleichsgrenze. Nach der Vereinigung zur Gemeinde Neckertal fallen somit zwei Übergangsausgleichsgemeinden weg, die durch den Kanton zu finanzieren und zu betreuen wären.

Aus der Sicht des Kantons sehr positiv beurteilt wird der Umstand, dass der ländliche Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten bleibt. Es wird honoriert, dass er eine wichtige Rolle für Erholung, Freizeit und Tourismus sowie für den ökologischen Ausgleich und die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen erfüllen kann und dazu besondere Anstrengungen unternommen werden. Die Standortattraktivität der Gemeinde Neckertal in der strukturschwachen Region Toggenburg soll damit gestärkt werden. Wesentlich ist aber auch die Tatsache, dass die Gemeinde Neckertal befähigt wird, autonom zu handeln und zu entscheiden.

Für die langfristige, nachhaltige Weiterführung des Steuerfusses von 150 Prozent muss die Gemeinde Neckertal aus eigener Kraft Einsparungen von jährlich rund 620'000 Franken realisieren. Diese Grösse ist allen beteiligten Gemeinden bekannt und wurde als realisierbar eingestuft. Das Amt für Gemeinden teilt nach sorgfältiger Prüfung der Grundlagen die Einschätzung der beteiligten Gemeinden.

Der durchschnittliche Steuerfuss der st.gallischen Gemeinden beträgt im Jahr 2007 149,7 Prozent. Die Gemeinde Neckertal würde demzufolge einen Steuerfuss erheben, der dem kantonalen Durchschnitt des Jahres 2007 entspricht. Die Steuerfüsse der st.gallischen Gemeinden werden sich aufgrund der NFA⁶-Effekte tendenziell nach unten bewegen. Allein die Kürzung der Gemeindebeiträge an die Ergänzungsleistungen dürfte bei der Mehrheit der Gemeinden eine Reduktion bewirken. Dieser Effekt ist bei der Ermittlung des Startbeitrages und der Festsetzung des Steuerfusses der Gemeinde Neckertal bereits berücksichtigt. Sie wird also einen Steuerfuss erheben, der zukünftig über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

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

Im Weiteren werden bekannte positive, aber auch negative finanzielle Effekte wie z.B. die NFA-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 von der Höhe der Entschuldungsbeiträge sowie von den Auszahlungsmodalitäten des Startbeitrages abhängig ist. 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 eine einmalige Ausrichtung des Startbeitrages zugrunde gelegt.

Der Startbeitrag überbrückt im Wesentlichen die Startphase bis die eigenen Einsparungen der Gemeinde Neckertal greifen. Diese Einsparungen lassen sich erfahrungsgemäss nicht vom ersten Tag an realisieren. Die Berechnungen berücksichtigen daher eine Realisierungsphase von fünf Jahren, bis die wichtigsten Einsparungen umgesetzt sind. Damit haben die neuen Behördenmitglieder rund vier Jahre Zeit, die Gemeinde neu zu organisieren und die betrieblichen Ab-

⁶ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

läufe und Infrastrukturen zu optimieren. Der Startbeitrag wird demzufolge für die ersten fünf Jahre seit der Gründung der neuen Gemeinde ausgerichtet. Er ist insbesondere für die Entschuldung und für den Steuerfussausgleich zu verwenden.

Im Fall der Gemeinde Neckertal ergeben sich folgende Belastungen während der Übergangszeit von fünf Jahren, die mit dem Startbeitrag aufgefangen werden sollen:

	Total	2009	2010	2011	2012	2013
Zusätzliche Belastung aus Vereinigung ⁷	12'173'500	3'234'600	2'211'100	2'218'300	2'251'000	2'258'500
Entlastung aus Vereinigung	5'706'200	1'445'500	1'292'900	1'049'600	839'100	1'079'100
Differenz Nettobelastung	6'467'300	1'789'100	918'200	1'168'700	1'411'900	1'179'400

Aus der Sicht des Kantons ergibt sich somit unter Berücksichtigung sämtlicher finanzieller Mehr- und Minderbelastungen der Gemeinde Neckertal ein Startbeitrag von insgesamt Fr. 6'467'000.–.

4.5. Projektbeiträge

Den beteiligten Gemeinden wurden bisher keine Projektbeiträge gemäss GvG ausgerichtet. Da es sich bei allen drei Gemeinden um Gemeinden handelt, die Mittel aus dem direkten Finanzausgleich beziehen, wurden die laufenden Projektkosten vollumfänglich in diesem angerechnet. Sofern die Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden dem Vereinigungsbeschluss im Oktober 2007 zustimmen, sind die Projektkosten bzw. die Projektbeiträge für die Umsetzungsphase nach Art. 20 GvG beim zuständigen Departement zu beantragen. Eine direkte Anrechnung im Finanzausgleich entfällt. Die mutmasslichen Projektkosten für die Umsetzungsphase der Vereinigung belaufen sich gemäss Zusammenstellung der beteiligten Gemeinden auf rund 180'000 Franken. Die beteiligten Gemeinden weisen alle eine unterdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhalten deshalb Projektbeiträge zum Höchstsatz von 50 Prozent. Die mutmasslichen Projektbeiträge gemäss GvG für das Jahr 2008 belaufen sich somit auf rund 90'000 Franken.

Die Projektbeiträge sind nicht Gegenstand der Beschlussfassung durch den Kantonsrat im Zusammenhang mit den übrigen Förderbeiträgen. Sie werden in diesem Bericht der Vollständigkeit halber aufgeführt.

5. Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg findet zu einem Zeitpunkt statt, in der sich der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden im Umbruch befindet. Deshalb ist es angezeigt, die Auswirkungen dieser Vereinigung sowohl für das noch gültige Finanzausgleichssystem als auch für das neue Finanzausgleichssystem aufzuzeigen.

5.1. Gültiger Finanzausgleich

Die beteiligten Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg beziehen alle Mittel aus dem direkten Finanzausgleich. Im Jahr 2006 erhielten alle drei Gemeinden zusammen rund 3,5 Mio. Franken. Gemäss Voranschlag 2007 der beteiligten Gemeinden erhöht sich dieser Betrag auf voraussichtlich rund 4,7 Mio. Franken. Im Jahr 2008 wäre nach Berücksichtigung der NFA-Effekte noch immer mit Beiträgen aus dem direkten Finanzausgleich von rund 4,0 Mio. Franken für die beteiligten Gemeinden zu rechnen.

⁷ Die Mehrbelastung entsteht insbesondere durch den Wegfall des direkten Finanzausgleichs sowie zusätzliche Abschreibungen im ersten Jahr nach der Fusion.

Wie bereits dargelegt, wird die Gemeinde Neckertal von Anfang an einen Gemeindesteuerfuss von 150 Prozent erheben. Der Startbeitrag soll im Fall der Gemeinde Neckertal für eine weitere Entschuldung und für Steuerfusschwankungen verwendet werden. Damit wäre sie unter dem gültigen Finanzausgleichssystem wenigstens für die nächsten fünf Jahre nicht mehr berechtigt, Mittel aus dem direkten Finanzausgleich zu beziehen. Andernfalls müsste sie den vom Kantonsrat festgelegten Maximalsteuerfuss von derzeit 162 Prozent erheben. Die Einsparungen – unter Berücksichtigung der NFA-Effekte – des Kantons im direkten Finanzausgleich in der Startphase der Gemeinde Neckertal (Jahre 2009 bis 2013) belaufen sich auf rund 14,5 bis 20,0 Mio. Franken. Dem stehen Förderbeiträge gemäss GvG von höchstens 10,5 Mio. Franken gegenüber.

5.2. Neuer Finanzausgleich

Unter dem neuen Finanzausgleichssystem hat die Vereinigung zur Gemeinde Neckertal verschiedene Auswirkungen:

- a) Die Gemeinden Brunnadern und St.Peterzell wären in jedem Fall sogenannte Übergangsausgleichsgemeinden. Durch die Vereinigung insbesondere aufgrund des Gemeindesteuerfusses von 150 Prozent ändert sich diese Ausgangslage für diese beiden Gemeinden. Die Gemeinde Neckertal wäre wenigstens in der Startphase keine Übergangsausgleichsgemeinde. Aufgrund der aktuellsten Berechnungen entfallen somit die Übergangsausgleichsbeiträge für diese beiden Gemeinden von jährlich rund 1,46 Mio. Franken.
- b) Durchaus positiv ist also auch die Tatsache, dass zwei Übergangsausgleichsgemeinden wegfallen, die beide im Übergangsausgleich in die Kategorie der «Problemgemeinden» gehören würden.
- c) Die Gemeinde Neckertal wäre mit einem Gemeindesteuerfuss von 150 Prozent berechtigt, Mittel aus dem partiellen Steuerfussausgleich zu beziehen. Je nachdem wie hoch der Startsteuerfuss angesetzt wird, erhält sie mehr oder weniger Mittel aus dem partiellen Steuerfussausgleich. Werden also die Fördermittel gemäss GvG gekürzt, müsste die Gemeinde Neckertal einen höheren Steuerfuss erheben. Dies führt wie dargelegt dazu, dass die Gemeinde im partiellen Steuerfussausgleich höhere Beiträge erhält.

Aufgrund der aktuellsten Berechnungen würden die beteiligten Gemeinden im neuen Finanzausgleich insgesamt Beiträge von jährlich rund 13 Mio. Franken erhalten. Die Gemeinde Neckertal mit einem Gemeindesteuerfuss von 150 Prozent erhält demgegenüber lediglich rund 9,1 Mio. Franken. Nach voranstehender Argumentation würde also die Vereinigung auch im neuen Finanzausgleich zu Einsparungen für den Kanton in vergleichbarem Umfang wie im bisherigen Finanzausgleichssystem führen.

Die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg ist nicht nur für die beteiligten Gemeinden vorteilhaft, sondern auch für den Kanton St.Gallen. Die Förderbeiträge, insbesondere die Entschuldungsbeiträge und der Startbeitrag, sind Investitionen im ländlichen, strukturschwachen Raum, die ihre Wirkung ab dem Jahr 2009 entfalten werden.

6. Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von 10,5 Mio. Franken kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital⁸ 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.

⁸ 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).

Die aktuell verfügbare Tranche ist grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von 10,5 Mio. Franken. Es kann somit in entsprechendem Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldo-neutral 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 300'000 bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz an die Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg sowie Neckertal betragen 10'500'000 Franken. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

8. Gesetzesänderung

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt: KV) regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit der Fusion zur Gemeinde Neckertal gehen drei politische Gemeinden unter, eine neue politische Gemeinde entsteht. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden von 88 auf 86 zu ändern. Die Gemeinden Brunnadern, Mogelsberg und St.Peterzell sind zu streichen, die Gemeinde Neckertal ist aufzunehmen.

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 aller drei beteiligten Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zum Vereinigungsbeschluss in der Abstimmung vom 21. Oktober 2007 nötig. Sollte dabei eine oder mehrere der beteiligten Bürgerschaften den Vereinigungsbeschluss ablehnen, wird das Vorhaben ohne Fusion gestoppt. Die Leistung aller Beiträge gemäss dieser Vorlage entfielen damit.

10. Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einzutreten auf:

- den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell, Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal (38.07.02);
- den Entwurf eines III. Nachtrags zum Gemeindegesetz (22.07.18).

Im Namen der Regierung
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal

Entwurf der Regierung vom 4. September 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. September 2007 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal Förderbeiträge im Gesamtbetrag von höchstens Fr. 10'500'000.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2008 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 10'500'000.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 10'500'000.– aus dem besonderen Eigenkapital (zugunsten Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital» im Finanzdepartement).

3. Die Auszahlung der Förderbeiträge erfolgt:
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Entschuldungsbeitrags nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 1'297'000.– an die Gemeinde Brunnadern);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der Gemeinde Neckertal (Fr. 6'467'000.– an die Gemeinde Neckertal);
 - 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. 2'736'000.– an die Gemeinde Neckertal).
4. Dieser Erlass steht unter der Voraussetzung, dass die Gemeinden St.Peterzell, Brunnadern und Mogelsberg ihre Vereinigung zur Gemeinde Neckertal beschliessen.
5. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

III. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf der Regierung vom 4. September 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. September 2007 Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979⁹ wird wie folgt geändert:

Zahl und Bestand

Art. 13. Der Kanton St.Gallen umfasst die **86** politischen Gemeinden St.Gallen, Wittenbach, Häggenschwil, Muolen, Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Eggersriet, Rorschacherberg, Rorschach, Thal, Rheineck, St.Margrethen, Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau, Widnau, Rebstein, Marbach, Altstätten, Eichberg, Oberriet, Rüthi, Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen, Wartau, Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt, Quarten, Amden, Weesen, Schänis, Benken, Kaltbrunn, Rieden, Gommiswald, Ernetschwil, Uznach, Schmerikon, Rapperswil-Jona, Eschenbach, Goldingen, St.Gallenkappel, Wildhaus, Alt St.Johann, Stein, Nesslau-Krummenau, Ebnet-Kappel, Wattwil, Lichtensteig, Oberhelfenschwil, **Neckertal**, Hemberg, ____, Krinau, Bütschwil, Lütisburg, Mosnang, Kirchberg, ____, Ganterschwil, Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren, Niederhelfenschwil, Gossau, Andwil, Waldkirch, Gaiserwald.

II.

1. Dieser Erlass wird rechtsgültig, wenn die Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur Gemeinde Neckertal vereinigt sind.
2. Die Regierung stellt mit dem Zustandekommen der Vereinigung die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses fest.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2009 angewendet, Abschnitt II vorbehalten.

⁹ sGS 151.2.