

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz	4
3 Änderungen als Folge der Vereinigung	5
3.1 Strukturen und Räte	5
3.2 Verwaltung und Organisation	5
3.3 Schulen	6
3.4 Infrastruktur	7
3.5 Raumplanung	7
3.6 Öffentlicher Verkehr	7
3.7 Regionale Zusammenarbeit	8
3.8 Erneuerung Sportanlagen Gossau	8
3.9 Organisation der vereinigten Gemeinde	8
4 Förderbeiträge	8
4.1 Entschuldungsbeiträge	8
4.2 Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand	9
4.3 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde	10
4.4 Projektbeiträge	11
5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich	11
6 Finanzierung	12
7 Finanzreferendum	12
8 Gesetzesänderung	12
9 Antrag	13

Zusammenfassung

Die Gemeinden Andwil und Gossau planen die Vereinigung der politischen Gemeinden und die gleichzeitige Inkorporation der Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg auf den 1. Januar 2018. Es handelt sich dabei um die zehnte Vereinigung politischer Gemeinden im Kanton unter den Bestimmungen des Gemeindevereinigungs-gesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG). Die wichtigsten Fakten dazu kurz zusammengefasst:

- Mit Gossau (18'087 Einwohnende) und Andwil (1'925 Einwohnende) vereinigen sich zwei völlig unterschiedliche Gemeinden. Hier die finanzkräftigere, grosse Stadt Gossau, dort die ländliche Gemeinde Andwil, die aber enge Beziehungen insbesondere zum Gossauer Gemeindeteil Arnegg pflegt. Die Vereinigung der beiden Gemeinden entspricht der Absicht von Regierung und Kantonsrat, auch so unterschiedliche Gemeinden dank Unterstützung durch kantonale Fördermittel nach GvG zusammenzuführen.
- Die Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg wird in der vereinigten Gemeinde GOSSAU¹ aufgehoben und in die schon bisher bestehende Einheitsgemeinde Gossau integriert. Mit dieser Inkorporation können die strukturell suboptimale Lösung mit der heute die Einheitsgemeinde Gossau überlappenden Primarschulgemeinde aufgehoben und die Schulgrenzen denjenigen der politischen Gemeinde angepasst werden. Der bestehende Schulvertrag zwischen der Gemeinde Andwil und der Oberstufe in Gossau kann aufgehoben werden.
- Die Verwaltungsstandorte in Andwil werden aufgehoben und in die Gemeindeverwaltung der heutigen Gemeinde Gossau integriert. Dazu sind keine nennenswerten Investitionen nötig. Der Zusammenschluss führt dank optimierten Stellvertretungen zu einer deutlichen Verbesserung der Verfügbarkeit vor allem für die Bürgerschaft in Andwil.
- Durch den Zusammenschluss entfallen sämtliche bisher an die Gemeinde Andwil ausgerichteten Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von aktuell Fr. 1'299'900.–. Die neue Gemeinde GOSSAU erlangt nach der Vereinigung eine leicht überdurchschnittliche technische Steuerkraft. Die der Gemeinde GOSSAU durch den Wegfall der Finanzausgleichsbeiträge entstehende Finanzierungslücke wird teils durch den Startbeitrag gedeckt, teils aber auch durch zusätzliche Aktivitäten der neuen Gemeinde (Synergienutzung, Veräusserung von Vermögenswerten aus dem Finanzvermögen).
- Als Ergebnis aus der Vereinigung entsteht ein Nettoaufwand, der in der vereinigten Gemeinde GOSSAU mit einem Steuerfuss von 124 Prozent gedeckt werden könnte. Mitberücksichtigt werden musste bei diesen Berechnungen allerdings auch, dass vor allem in Gossau bis zur Vereinigung mehrere grössere Investitionsprojekte (Schulhaussanierungen, Sporthalle Buechenwald usw.) anstehen, die unabhängig von einer allfälligen Vereinigung in Angriff genommen werden müssen. Wird die daraus entstehende Mehrbelastung bei Zinsen und Amortisation mitberücksichtigt, benötigt die vereinigte Gemeinde GOSSAU einen Steuerfuss von 133 Prozent.

Die Regierung unterstützt das Projekt der beteiligten Gemeinden insbesondere unter dem Aspekt der damit verbundenen Strukturbereinigung. Deshalb und aus den nachfolgend im Bericht umschriebenen Gründen soll das Vereinigungsprojekt mit folgenden kantonalen Beiträgen (in Franken) nach GvG unterstützt werden:

– Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde GOSSAU	6'540'000.–
– Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die neue Gemeinde	552'000.–
– Entschuldungsbeitrag an die Gemeinde Andwil	<u>1'218'700.–</u>
– Total	8'310'700.–

¹ Zur Unterscheidung mit der bisherigen Gemeinde Gossau wird die vereinigte Gemeinde mit Grossbuchstaben gekennzeichnet.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil.

1 Ausgangslage

Seit Herbst 2013 befassen sich die beiden politischen Gemeinden Gossau und Andwil sowie die Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg mit möglichen Strukturreformen. In einer Auslegeordnung zeigte das Amt für Gemeinden den drei Gemeinden sieben verschiedene Varianten für die zukünftig verstärkte Zusammenarbeit auf. In diversen Workshops in den Gemeinden sowie unter den betroffenen Räten kristallisierte sich schliesslich der Zusammenschluss der politischen Gemeinden Gossau und Andwil samt Inkorporation der Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg als beste Lösung heraus. In einer Grundsatzabstimmung in den drei Gemeinden stimmten die Bürgerschaften dem Vorhaben am 9. Februar 2014 deutlich zu: Gossau bei 51,8 Prozent Stimmbeteiligung mit 4'802:1'346 Stimmen, Andwil bei 60,0 Prozent Stimmbeteiligung mit 519:288 Stimmen und die Schulgemeinde Andwil-Arnegg bei 43,6 Prozent Stimmbeteiligung mit 799:284 Stimmen.

Nach der Grundsatzabstimmung wurden sieben Teilprojektgruppen gebildet, welche die Auswirkungen einer bevorstehenden Vereinigung auf die drei bisherigen Gemeinden prüften und in einem umfassenden Schlussbericht aufarbeiteten. Parallel dazu wurde ein Gesuch um Förderbeiträge an das Projekt eingereicht. Durch die Diskussionen im Gossauer Parlament erfuhr das Projekt eine etwas längere Durchlaufzeit. Mit der Abstimmung vom 28. Februar 2016 zum Vereinigungsbeschluss und zur Inkorporationsvereinbarung soll ab 1. Januar 2018 aus drei eigenständigen Gemeinden die viertgrösste Einheitsgemeinde im Kanton mit knapp 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern entstehen.

Die beteiligten politischen Gemeinden verfügen über folgende Kennzahlen²:

Gemeinde	Einwohner	Steuerkraft	Steuerfuss	Nettoaufwand	Nettoschuld je Kopf
Gossau	18'087	2'342.61	126 %	41'758'000.–	388.68
Andwil	1'925	2'216.86	137 %	5'721'700.–	1'744.26
<i>Kant. Durchschnitt</i>	<i>6'325</i>	<i>2'330.25</i>	<i>132³ %</i>		<i>1'102.55⁴</i>

Die Dörfer Andwil und Arnegg sind baulich fast zusammengewachsen. Auf gesellschaftlicher Ebene bestehen zahlreiche Kontakte, weil die lokalen Vereine meist beide Dörfer umfassen. Die politischen Gemeinden Andwil und Gossau arbeiten seit Jahren auch in anderen Bereichen in unterschiedlichen Formen zusammen. Erwähnt seien namentlich:

- Betreibungsamt;
- Regionales Zivilstandsamt;
- Regionales Sozialberatungszentrum;
- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- Seniorenwohnheim (SanaFürstenland AG);
- Sicherheitsverbund Region Gossau;
- Stadtbibliothek und Ludothek;
- Musikschule Fürstenland;

² Datenbasis 2013, Nettoaufwand nach Jahresrechnung 2013, Steuerfuss 2014.

³ Arithmetisches Mittel.

⁴ Für Gemeinden mit autonomen Schulgemeinden.

- Abwasserentsorgung
- Wasserversorgung Andwil-Arnegg
- Spitex.

Die politische Gemeinde Gossau ist seit dem Jahr 2001 eine Einheitsgemeinde. Allerdings fehlt dabei die Integration der noch eigenständigen Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg. Die Bürgerschaft des Dorfes Arnegg hat somit die Möglichkeit, sowohl in ihrer eigenen Schulgemeinde mitzubestimmen als auch in der Einheitsgemeinde Gossau. Der Bürgerschaft der Stadt Gossau fehlt hingegen dieses Recht in Bezug auf die Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg. Alle bisherigen Reformprojekte hatten zum Ziel, solche suboptimalen Strukturen zu beseitigen. Mit dem vorliegenden Projekt entsteht somit eine echte Einheitsgemeinde GOSSAU.

2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz

Nach Art. 17 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) fördert der Kanton die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die vereinigte Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen. Im Folgenden wird die Argumentation der beteiligten Gemeinden zur Zielerreichung und zu den Folgen der Vereinigung wiedergegeben. Mehrere Argumente beziehen sich dabei vor allem auf die Verbesserung der Situation der beiden kleinen Gemeinden (politische Gemeinde Andwil und Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg).

a) Leistungsfähigkeit

Mit der Eingabe des Gesuchs einher ging dessen intensive Prüfung und Besprechung mit den beteiligten Gemeinden. Durch die Vereinigung der beiden politischen Gemeinden und die Inkorporation der Schulgemeinde können die Leistungen in verschiedenen Bereichen gebündelt, professioneller und für die Kundschaft attraktiver erbracht werden. Die neue Gemeinde GOSSAU kann ihr Leistungsangebot selber finanzieren und eigenverantwortlich erbringen.

b) Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der vereinigten Gemeinde GOSSAU kann von einer Reduktion des Mittelbedarfs im Umfang von rund 790'000 Franken ausgegangen werden. Zudem entfallen geplante Investitionen in die Andwiler Infrastruktur in der Höhe von rund 3,7 Mio. Franken. Es darf davon ausgegangen werden, dass die zu erbringenden Leistungen dank der Vereinigung mit einem geringeren Mitteleinsatz wirtschaftlich erbracht werden können.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung sind entsprechend konzipierte Infrastrukturen notwendig. Die Verwaltung der vereinigten Gemeinde GOSSAU kommt zentral in Gossau zu liegen. Der zusätzliche Raumbedarf kann ohne Erweiterungen an den bisherigen Standorten bereitgestellt werden. Das bestehende Gemeindehaus in Andwil kann nach dessen Aufgabe veräussert oder vermietet werden. Als Ergebnis aus diesen Restrukturierungen resultieren eine erhöhte Effizienz und Effektivität sowie der Abbau von Doppelspurigkeiten.

Durch die Vereinigung können qualitative Verbesserungen in der Leistungserbringung und bei den Stellvertretungen erreicht werden. Es entsteht eine leistungsfähige Gemeinde mit vollständig integrierter Schulverwaltung sowie einem schlagkräftigen Gemeindebetrieb. Kompetente Stellvertretungen in allen Angebotsbereichen der vereinigten Gemeinde sind mit einer Grösse von knapp 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern einfacher und kostengünstiger zu erbringen als bisher. Zwar werden die Wege für die Andwiler Bevölkerung länger, insgesamt kann aber der Kundenservice verbessert und die Fachkompetenz gesteigert werden. Durch optimierte Abteilungsgrössen

entsteht ein Gewinn in Effizienz, Qualität und Transparenz sowie eine hohe personelle Unabhängigkeit im Fall von Abwesenheiten oder bei Personalwechseln.

Die bestehenden, unabhängigen und unterschiedlichen Informatiksysteme der politischen Gemeinden und der Schulgemeinde können vereinheitlicht und auf einer Plattform zusammengeführt werden. Dadurch entstehen ein viel einfacherer und breiter abgestützter IT-Support und als Folge davon auch geringere Unterhalts- und Betriebskosten.

Im Schulbereich entstehen dank der Bildung einer echten Einheitsgemeinde einfachere Prozesse, kürzere und optimierte Entscheidungswege und ein massiv geringerer Koordinationsaufwand. Erweiterungen an den Schulanlagen können ebenfalls koordiniert und dadurch optimiert werden. Die Schulplanung fliesst nahtlos in die Investitionsplanung der neuen Gemeinde GOSSAU ein. Dank dem Schritt zur echten Einheitsgemeinde entstehen auch Synergien im personellen Bereich.

Die Gemeinde Gossau verfügt über ein namhaftes Finanzvermögen und eine geringe Verschuldung. Dies führt dazu, dass zur Herstellung der «Heiratsfähigkeit» der Gemeinde Andwil eine Entschuldung auf den Kantonsdurchschnitt nötig ist. Die neue Gemeinde bleibt somit auch in diesem Bereich attraktiv für die Bürgerschaft.

Die Gemeinderäte von Gossau und Andwil und die Schulräte von Andwil-Arnegg 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 Änderungen als Folge der Vereinigung

3.1 Strukturen und Räte

Die Arbeit für die Führung der Gemeinde wird neu auf einen Rat konzentriert. Der Gemeinderat in Andwil sowie mit der Inkorporation auch der Schulrat Andwil-Arnegg entfallen und werden durch den Stadtrat der neuen Gemeinde und den durch das Volk gewählten Schulrat in der vereinigten Gemeinde GOSSAU ersetzt.

Die Gemeinde Gossau ist heute eine «unechte Einheitsgemeinde». Lediglich rund drei Viertel der Gemeindefläche gehören zur Schule Gossau. Rund ein Viertel der Fläche (Gemeindeteil Arnegg) gehört zur Schulgemeinde Andwil-Arnegg, die ihrerseits auch die Gemeinde Andwil beschult. Mit der Vereinigung wird aus drei Gemeinden eine. Damit werden heute noch vorhandene Schnittstellen eliminiert. Der Koordinationsaufwand zwischen den politischen Gemeinden Gossau und Andwil mit der Schulgemeinde Andwil-Arnegg einerseits, aber auch zwischen den beiden politischen Gemeinden entfällt.

3.2 Verwaltung und Organisation

In der grösseren Verwaltungseinheit können Personalengpässe infolge Krankheit, Unfall, Kündigung usw. besser aufgefangen werden. Die Know-how-Basis ist breiter. Der Know-how-Transfer innerhalb der Verwaltung ist gewährleistet. Es müssen tendenziell weniger externe Experten beigezogen werden. Es besteht Potenzial für Effizienzsteigerungen und eine Optimierung der Abläufe. Den künftig weiter steigenden Anforderungen an die Verwaltung kann besser Rechnung getragen werden. Die Vereinigung ermöglicht das Ausschöpfen von Skaleneffekten.

Es entfallen mit der Vereinigung ein Gemeinde- und ein Schulrat sowie zwei Geschäftsprüfungskommissionen (GPK). Die beiden Bürgerversammlungen in Andwil (politische Gemeinde und

Schule) fallen genauso weg wie verschiedene separate Kommissionen und die beiden Andwiler Publikationsorgane. Die netto ausgewiesene Stellenreduktion beträgt 250 Prozent in der Verwaltung. Das Gemeindehaus Andwil wird nicht mehr benötigt und kann veräussert oder vermietet werden. Die Informatik wird zusammengeführt und vereinheitlicht, was weitere Minderausgaben zu Folge hat. Insgesamt ist durch diese Einsparungen mit Kostenreduktionen von knapp Fr. 848'000.– zu rechnen (ohne Verkauf des Gemeindehauses Andwil). Die Einsparungen werden teilweise kompensiert durch die Absicht, umfangreichere, heute in Gossau bereits erbrachte Leistungen auch in Andwil anzubieten (rund Fr. 60'000.–).

3.3 Schulen

Im Schulbereich ist aufgrund der stabilen Schülerzahlen und der heute schon getrennten Beschulung der Arnegger Schülerinnen und Schüler in Andwil kaum mit grösseren Veränderungen zu rechnen:

Stufe	2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18	
	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen	Schüler	Klassen
Kiga 1	187		206		222		199		210	
Kiga 2	212		192		208		222		199	
Kiga	399	20	398	20	430	21	421	21	409	21
ESJ	30	3	39	3	31	3	33	3	31	3
Primar 1	194	9.5	204	9.5	202	10	208	9.5	222	10.5
Primar 2	178	9	194	9.5	204	9.5	202	10	208	9.5
Primar 3	181	10	170	9	194	9.5	204	9.5	202	10
Unterstufe	583	31.5	607	31	631	32	647	32	663	33
Primar 4	195	9.5	187	9	170	9	194	9.5	204	9.5
Primar 5	195	9.5	194	9.5	187	9	170	9	194	9.5
Primar 6	187	10	189	9.5	194	9	187	9	170	9
Mittelstufe	577	29	570	28	551	27	551	27.5	568	28
Sek 1	53	3	67	3	59	3	78	4	66	3
Real 1	79	4	65	3	59	3	70	3	60	3
Sek 2	83	4	54	3	66	3	69	3	78	4
Real 2	56	3	66	4	58	3	54	3	64	3
Sek 3	64	4	70	4	46	3	60	3	63	3
Real 3	54	3	56	3	66	4	58	3	54	3
KKL MS 1	11	1	9	1	10	1	11	1	11	1
KKL OS 1	6	1	11	0.5	7	1	7	0.5	5	0.5
KKL MS 2	11	1	12	1	12	1	12	1	12	1
KKL OS 2	8	1	4	0.5	11	0.5	7	0.5	7	0.5
KKL OS 3	11	1	8	1	4	0.5	11	1	7	1
Oberstufe	436	26	422	24	398	23	437	23	427	23
Total	1'995	106.5	1'997	103	2'010	103	2'056	103.5	2'067	105
Ø Klassen- grösse	18.73		19.39		19.51		19.86		19.69	

Die zukünftige Klassenplanung in der Einheitsgemeinde GOSSAU wurde vom Amt für Volksschule analysiert. Die Führung unterdotierter Klassen hält sich demnach in akzeptablen Grenzen, die grosse Mehrzahl der Klassen bewegt sich innerhalb der kantonalen Bandbreiten. Die Planung der zukünftigen Klassen lehnt sich an den Vorgaben des Kantons an. Zusätzliches Potenzial wird nicht genannt.

3.4 Infrastruktur

Die Informatik kann optimiert werden. Auf die externen Informatikdienstleistungen, welche die Schulgemeinde Andwil-Arnegg bisher bezog, kann verzichtet werden. Der interne Informatikdienst mit breit abgestütztem Know-how kann auch für die erweiterten Gebiete mit guten Stellvertretungen, zeitnahe Support im Störfall, Stabilität der IT-Systeme, höherer Verfügbarkeit und Auskunftsbereitschaft im Kundenkontakt aufwarten.

Auf den Verwaltungsstandort Andwil kann verzichtet werden. Dies hat zwar für die Andwiler Bevölkerung längere Wege zum neuen Standort in Gossau zur Folge, führt aber dazu, dass die Kosten für die Sanierung bzw. den Neubau des Gemeindehauses in Andwil (rund 3,7 Mio. Franken) sowie für periodische Investitionen in die Anlagen eingespart werden können. Zusätzlich ist ein Erlös aus dem Verkauf der Liegenschaft zu erwarten. Die Aufnahme der neuen Arbeitsplätze in Gossau erfordert keine zusätzlichen Investitionen, ausser punktuellen Neumöblierungen im Rathaus.

Der Maschineneinsatz kann optimiert werden, was tendenziell zu geringerem Aufwand für Anschaffungen und Unterhalt führen wird.

3.5 Raumplanung

Das Amt für Raumplanung und Geoinformation begrüsst die angestrebte Gemeindevereinigung sehr. Die beiden Gemeinden sind baulich und funktional schon heute stark verwoben. Andwil ist mit dem motorisierten wie auch mit dem öffentlichen Verkehr hauptsächlich über das Gemeindegebiet von Gossau erschlossen. Die Entwicklung von Andwil hat somit direkte Auswirkungen auf die Nachbargemeinde Gossau. Der Gossauer Ortsteil Arnegg weist durch die Schul- und Kirchgemeinden Andwil-Arnegg eine besonders starke Bindung zu Andwil auf. Trotz dieser grenzübergreifenden Körperschaften, die eine Abstimmung der Planung erfordern, sind die aktuellen Ortsplanungen noch zu sehr aus der Optik der einzelnen Gemeinden bestimmt. Handlungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich öffentlicher Infrastrukturen und Arbeitsplatzzonen, aber auch bei der Priorisierung von Wohnentwicklungsgebieten.

Gossau ist verkehrstechnisch ausgezeichnet erschlossen. Es hat einen Stellenwert als Bahnknoten und verfügt auch über den direkten Anschluss an die Autobahn A1. Das nach Gossau orientierte Andwil profitiert von dieser Nähe an die wichtige Verkehrsinfrastruktur. In beiden Gemeinden besteht aufgrund der guten Lageeigenschaften ein erhebliches Entwicklungspotenzial für Wohnen und Arbeiten.

Vor allem Gossau verfügt über Umstrukturierungsgebiete und somit über ein erhebliches Innenentwicklungspotenzial für kompakte, haushälterische Wohn- und Mischsiedlungen. Mit einer Vereinigung und ohne den Druck, sich in allen Bereichen (Wohnen und Arbeiten) eigenständig entwickeln zu müssen, wird demgegenüber Andwil den dörflichen Charakter eher bewahren können. Durch die Vereinigung der beiden Gemeinden kann die räumliche Entwicklung besser koordiniert und gelenkt werden. Es ergeben sich Synergien in der Planung und Erstellung von Infrastrukturprojekten.

3.6 Öffentlicher Verkehr

Auch das Amt für öffentlichen Verkehr beurteilt die Vereinigung als positiven Schritt, obwohl keine grösseren Veränderungen im Vergleich zur heutigen Situation entstehen. Der Schlüssel für die Beteiligung der Gemeinden am öffentlichen Verkehr bemisst sich nach der Anzahl gewichteter Haltestellenabfahrten und der Einwohnerzahl. Durch eine Vereinigung summieren sich somit die Beiträge der beiden Fusionspartner. Der vereinigten Gemeinde entstehen voraussichtlich auch keine neuen

Kosten, da die Gemeinden heute durch regionale Linien des öffentlichen Verkehrs miteinander verbunden sind.

3.7 Regionale Zusammenarbeit

Die bisherige Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden bleibt bestehen, namentlich dort, wo separate Rechtsträger wie Zweckverbände, Vereine usw. bestehen. Mit der Vereinigung verringert sich die Zahl der Vertreter in diesen Rechtsträgern, was zu geringerem Koordinationsaufwand und zu einer Reduktion der Zahl der Ansprechpartner führt.

3.8 Erneuerung Sportanlagen Gossau

Die geplante Erneuerung der Sport- und Freizeitanlage in Gossau (Projekt GESAK) ist in den Berechnungen zur Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil nicht enthalten. Grund dafür ist, dass die dazu notwendige Abstimmung in der Bürgerschaft der Gemeinde Gossau (oder allenfalls später in der vereinigten Gemeinde GOSSAU) noch nicht durchgeführt wurde. Auf allfällige Förderbeiträge hätte das Projekt, bei dem im Betrachtungszeitraum bis ins Jahr 2022 rund 21,2 Mio. Franken investiert werden sollen, keine entscheidenden Auswirkungen. Den Steuerfuss der neuen Gemeinde beeinflusst das Projekt jedoch um rund drei bis vier Prozent.

3.9 Organisation der vereinigten Gemeinde

Die vereinigte Gemeinde GOSSAU wird als Parlamentsgemeinde organisiert. Auf die Bildung von Wahlkreisen wird verzichtet. Der Rat besteht zukünftig aus fünf Mitgliedern, wovon die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident und die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident direkt gewählt werden. Das Parlament umfasst wie bisher 30 Mitglieder. Die vereinigte Gemeinde startet mit einem Gemeindesteuerfuss von voraussichtlich 133 Prozent.

4 Förderbeiträge

4.1 Entschuldungsbeiträge

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

Bei der Bemessung eines möglichen Entschuldungsbeitrags wurden die Bilanzen der drei beteiligten Gemeinden (zwei politische Gemeinden, eine Schulgemeinde) per 31. Dezember 2013 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung waren die Auflösung stiller Reserven⁵ und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, wurden aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde.

Zur Beseitigung des Vereinigungshindernisses Verschuldungsdifferenz kann die höher verschuldete Gemeinde bis höchstens auf das Niveau der tiefer verschuldeten Gemeinde entschuldet werden. Verfügt die Gemeinde über eine Steuerkraft, die über 94,5 Prozent des Kantonsdurch-

⁵ Stille Reserven sind vereinfacht gesagt der Unterschied 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.

schnitts liegt, wird der Entschuldungsbeitrag übereinstimmend mit den Beiträgen aus dem Finanz- ausgleich gekürzt. Die höher verschuldete Gemeinde Andwil erhält folgenden gekürzten Entschul- dungsbeitrag:

Gemeinde	Kürzungsfaktor	Entschuldungsbeitrag
Andwil	1,34 %	Fr. 1'218'700.–

4.2 Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehr- aufwand ausgerichtet werden. Er beträgt höchstens 50 Prozent. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und der Behördenmitglieder. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand ange- rechnet, der notwendig und angemessen ist.

Die beteiligten Gemeinden sind verpflichtet, das Gesuch um vereinigungsbedingtem Mehraufwand zusammen mit den Gesuchen um Entschuldungs- und Startbeitrag einzureichen, da sich die Bei- träge 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 aufgeführ- ten 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 vereinigungsbedingtem Mehrauf- wand für die vereinigte Gemeinde geltend (in Fr.):

a) Infrastruktur

6 zusätzliche Arbeitsplätze	110'000.–
Umzug der Verwaltung Andwil und Schulgemeinde	50'000.–
Archiverweiterungen	80'000.–
Rückbau Gemeindehaus Andwil	100'000.–
Total Infrastruktur	340'000.–

b) Informatikanpassungen

Zusammenführung Datenbanken und VRSG	620'000.–
Datenmigration übrige EDV, Website, Telefonie, Einbindung Schule	100'000.–
Corporate Identity	180'000.–
Total Informatikanpassungen	900'000.–

c) Raumplanung und Reglemente

Ortsplanung	10'000.–
Zusammenführung Vermessungswerke	40'000.–
Total Raumplanung und Reglemente	50'000.–

d) Personelles

Personelle Härtefälle	150'000.–
Total Personelles	150'000.–

Üblicherweise veranschlagen die Gemeinden höhere Kosten, als dann tatsächlich abgerechnet werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der in Aussicht gestellte Beitrag an vereinigungsbe-

dingten Mehraufwand nachträglich nicht mehr erhöht werden kann und somit die vereinigte Gemeinde allfällige Mehrkosten allein tragen müsste. In Aussicht gestellte, jedoch nicht benötigte Mittel verfallen. Ein Verschieben der zugesagten Beiträge in eine andere Kategorie ist nur begrenzt möglich. Aufgrund der detaillierten Prüfung der jeweiligen Abrechnungen von vereinigungsbedingtem Mehraufwand durch das Amt für Gemeinden besteht kein Risiko für zu grosszügige Leistungen unter diesem Titel.

Die beiden politischen Gemeinden weisen eine überdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhalten deshalb Beiträge an den vereinigungsbedingten Mehraufwand zum reduzierten Satz von 38,34 Prozent, der sich mutmasslich wie folgt zusammensetzt (in Fr.):⁶

Infrastruktur	130'300.–
Informatikanpassungen	345'000.–
Raumplanung und Reglemente	19'200.–
Personelles	57'500.–
Total vereinigungsbedingter Mehraufwand	552'000.–

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

4.3 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde

Nach Art. 23 GvG kann der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag ausgerichtet werden. Er ist zu verwenden für die Reduktion des Steuerfusses und zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen. Dabei steht die Beseitigung des Vereinigungshindernisses Steuerfussdifferenz im Zentrum, wodurch der neuen Gemeinde mittelfristig ein attraktiver Steuerfuss ermöglicht werden soll.

Bei der Ermittlung des Startbeitrags 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. Daraus entstehen in der Regel Synergien, die dann während einer bestimmten Übergangsphase umgesetzt werden. Diese Synergien werden als Ganzes vom Nettoaufwand einer konsolidierten Referenz-Jahresrechnung – im vorliegenden Fall des Jahres 2013 – in Abzug gebracht. Der verbleibende Aufwand muss mit Finanzausgleichsbeiträgen und Einkommens- und Vermögenssteuern gedeckt werden können. Um den dazu notwendigen Steuerfuss ab dem ersten Jahr des Bestehens der vereinigten Gemeinde anwenden zu können, müssen über den Startbeitrag sowohl die noch nicht realisierten Synergien als auch allfällige weitere übermässige Belastungen ausgeglichen werden.

Wie in früheren Projekten mit Beteiligung sehr unterschiedlich grosser Gemeinden erscheinen auch im vorliegenden Projekt die Synergien im Verhältnis zum Gesamtaufwand der neuen Gemeinde eher bescheiden. Die hier ausgewiesenen Synergien von rund 790'000 Franken übertreffen jedoch den gesamten Nettoaufwand der politischen Gemeinde Andwil (vor Steuern und Finanzausgleich) unter Ausklammerung des Bildungsbereichs. Die Verwaltung der politischen Gemeinde Andwil wird somit mit Ausnahme des Schulbetriebs von der neuen Gemeinde GOSSAU kostenneutral übernommen.

Andererseits entfallen der neuen Gemeinde GOSSAU alle bisher an die Gemeinde Andwil geleisteten Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von derzeit Fr. 1'299'900.–. Bei einem Synergiepotenzial

⁶ Die Kürzung der Beiträge erfolgt analog zu denjenigen bei der Berechnung des Finanzausgleichs.

von rund 790'000 Franken müsste damit die vereinigte Gemeinde die Differenz von 509'900 Franken jährlich selber zusätzlich finanzieren, wogegen der Kanton die entfallenden Finanzausgleichsbeiträge vollständig einspart. Diese Differenz zulasten der Gemeinde GOSSAU ist mit einem auf der Basis der Synergieumsetzung errechneten Startbeitrag nicht zu finanzieren.

In zwei früheren Fällen (Goldach-Untereggen und Wattwil-Krinau) wurde aus demselben Grund von der üblichen Berechnungsweise des Startbeitrags abgewichen. Während für Wattwil-Krinau eine stärkere Unterstützung der Vereinigung über höhere Entschuldungsbeiträge möglich wurde, legte man bei Goldach-Untereggen die ausfallenden Finanzausgleichsbeiträge zugrunde. Diese sollten über zehn Jahre unter Berücksichtigung des Risikos für diesen langen Betrachtungszeitraum jährlich mit zehn Prozent abnehmenden Beiträgen des Kantons vorfinanziert werden. Auf diese Weise wurde der vereinigten Gemeinde Zeit für die eigenständige Entwicklung ihrer Einnahmen zugestanden.

Im vorliegenden Fall von Gossau-Andwil soll nun der Wegfall der Finanzausgleichsbeiträge in Anlehnung an das damalige Vorgehen in Goldach und Untereggen während einer Übergangsfrist von zehn Jahren mit vorgezogenen, einmalig ausbezahlten Finanzausgleichsbeiträgen durch den Kanton teilweise kompensiert werden. Dabei wird das zunehmende Risiko gebührend berücksichtigt, dass über den Betrachtungszeitraum von zehn Jahren Voraussagen für die finanzielle Entwicklung in der vereinigten Gemeinde immer schwieriger werden. Der gesamte Ausgleichsbeitrag in Höhe von Fr. 12'999'000.– wird mit einem Diskontierungszinssatz von 20 Prozent versehen. Darin enthalten sind der ausgeführte Risikoanteil, die Zinsen für die einmalige Auszahlung des Gesamtbetrags zum Zeitpunkt der Vereinigung sowie ein Anteil für die Nutzung eigener Reserven in der vereinigten Gemeinde. Der so errechnete Startbeitrag beträgt Fr. 6'540'000.–.

Zur Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses wurden die Jahresrechnungen 2013 der beiden beteiligten Gemeinden konsolidiert und das Synergiepotenzial der vereinigten Gemeinde in Abzug gebracht. Ergänzend wurden einerseits die im Jahr 2013 einmalig aufgelaufenen ausserordentlichen Kosten abgezogen und die sich aktuell bereits abzeichnenden Korrekturen in den Nettoaufwendungen berücksichtigt (z.B. Erhöhung der Kosten für die stationäre Pflege). Als Ergebnis entsteht ein Nettoaufwand, der in der vereinigten Gemeinde GOSSAU mit einem Steuerfuss von 124 Prozent gedeckt werden könnte. Allerdings muss bei diesen Berechnungen auch berücksichtigt werden, dass vor allem in Gossau bis zur Vereinigung zusätzlich mehrere grössere Investitionsprojekte (Schulhaussanierungen, Sporthalle Buechenwald usw.) anstehen, die jedoch auch ohne Vereinigung in Angriff genommen werden müssten. Wird die daraus entstehende Mehrbelastung bei Zinsen und Amortisation aufgerechnet und werden die Effekte aus den Förderbeiträgen mit einbezogen, so benötigt die vereinigte Gemeinde GOSSAU einen Steuerfuss von 133 Prozent.

4.4 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 dieser Botschaft der Vollständigkeit halber aufgeführt und zu gegebener Zeit errechnet, falls ein entsprechendes Gesuch eingereicht wird.

5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Durch die Vereinigung der beiden politischen Gemeinden entfallen Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von insgesamt 1'299'900 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 230'100.– im Sonderlastenausgleich Weite, um Fr. 1'019'600.– im Sonderlastenausgleich Schule und um Fr. 50'200.– im soziodemographischen Sonderlastenausgleich.

Setzt man die entfallenden Finanzausgleichsbeiträge ins Verhältnis mit den insgesamt ausgerichteten Beiträgen nach GvG, so ergibt sich eine Pay-Back-Dauer von 6,4 Jahren. Dieser Zeitraum reduziert sich, falls nicht der ganze vereinigungsbedingte Mehraufwand geltend gemacht wird.

6 Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von 8'310'700 Franken kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt werden (Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital, sGS 831.51). Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

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

Die aktuell verfügbaren Mittel im besonderen Eigenkapital von 341,2 Mio. Franken (Stand: Ende 2014) sind grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 8'310'700.–. Es kann somit grundsätzlich in entsprechendem Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldoneutral ist. In der gegenwärtigen Finanzplanung sind jedoch lediglich 5 Mio. Franken jährlich für Vereinigungsprojekte reserviert. Die restlichen 25,6 Mio. Franken der jährlich zum Bezug bereit stehenden Mittel sind für die Entlastung des allgemeinen Haushalts geplant. Die über die reservierten 5 Mio. Franken (plus allfällige Nachbezugsmöglichkeiten) hinausgehenden Beiträge an Vereinigungen haben daher zur Folge, dass diese Mittel reduziert werden und der allgemeine Haushalt entsprechend zusätzlich belastet wird.

7 Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach GvG an die Gemeinden Gossau und Andwil sowie an die vereinigte Gemeinde GOSSAU betragen Fr. 8'310'700.–. 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 Vereinigung gehen zwei politische Gemeinden unter, eine neue politische Gemeinde entsteht. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden zu ändern. Die Gemeinde Andwil ist zu streichen, die Gemeinde Gossau bleibt als neuer Gemeindegemeinde bestehen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat für alle per 1. Januar 2018 noch zu regelnden Sachverhalte zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil einzutreten.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil

Entwurf der Regierung vom 16. Juni 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. Juni 2015⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007⁸

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil Förderbeiträge im Gesamtbetrag von Fr. 8'310'700.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2016 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 8'310'700.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 8'310'700.– 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. 1'218'700.– an die Gemeinde Andwil);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde Gossau (Fr. 6'540'000.– an die vereinigte Gemeinde Gossau);
 - c) mittels Auszahlung nach Massgabe der tatsächlichen Aufwendungen und nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden mit der Schlussrechnung der jeweiligen Vorhaben für die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 552'000.– an die vereinigte Gemeinde Gossau).
4. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.⁹

⁷ ABI 2015, ●●.

⁸ sGS 151.3.

⁹ Art. 7 Abs.1 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1.