

Institut für Systemisches Management
und Public Governance



Universität St.Gallen

Nutzen und Wirkung von Gemeindevereinigungen im Kanton St.Gallen

Ergebnisse und Erkenntnisse aus neun Gemeindevereinigungsprojekten

Bruno Schaible
November 2017

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs «Management und Politik öffentlicher Institutionen» (CeMaP) der Universität Bern verfasst. Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird auf die Unterscheidung von männlichen und weiblichen Formen verzichtet.

Verfasser: **Bruno Schaible** von Glarus (GL)

Herisaustrasse 89, 9015 St. Gallen

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Kuno Schedler**

IMP-HSG Institut für Systemisches Management und Public Governance

Dufourstrasse 40a

9000 St. Gallen

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2017 by IMP-HSG

Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen, St. Gallen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

www.imp.unisg.ch

Zusammenfassung

Im Kanton St.Gallen wurden zwischen 2007 und 2013 insgesamt neun Gemeindevereinigungsprojekte erfolgreich beendet. Es stellt sich dabei, fast fünf Jahre nach der letzten Vereinigung, die Frage, wie weit daraus ein Nutzen entstand und ob sich die Erwartungen der Bürgerschaft und der Behörden erfüllten. Die vorliegende Analyse soll darüber detailliert Auskunft geben und die Frage nach der Wirkung von Gemeindevereinigungen im Kanton St.Gallen beantworten.

Verschiedene Studien zum Thema kommen in Bezug auf die Wirkung von Gemeindevereinigungen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Dies ist wenig überraschend, da nur schon in der Schweiz kantonal ganz unterschiedliche Ansätze gewählt werden (Kanton Glarus: Entscheid der Kantonsbürgerschaft an der Landsgemeinde, Kantone Thurgau und Fribourg: Gebietsreformen durch den Kanton veranlasst, Kanton Graubünden: Vereinigungen von ganzen Talschaften zu Gemeinden mit sehr grosser Fläche und wenig Einwohnern usw.). Betrachtet man das Thema gar über die Landesgrenzen hinaus, sind die Unterschiede vor allem in Bezug auf die Ausgangslage noch bedeutender (Schweden: lediglich 290 Gemeinden mit durchschnittlich rund 31'400 Einwohnern, Frankreich rund 36'800 Gemeinden mit durchschnittlich rund 1'700 Einwohnern). Bei solchen Vergleichen spielt der Ansatz zur Durchführung einer Strukturreform eine grosse Rolle: Zwang zur Vereinigung durch die übergeordnete Ebene, Aufgabenteilung zwischen übergeordneter Ebene und den Gemeinden, Verlagerung der Finanzierung von Aufgaben, der Verlust von Autonomie durch finanzielle Restriktionen usw. Insofern erstaunt es kaum, dass die Analysen zum Thema Gemeindevereinigungen zu derart divergierenden Ergebnissen führen.

In Bezug auf die neun erwähnten Vereinigungsprojekte interessiert, welches die Ergebnisse sind, die mindestens vier Jahre nach dem Zusammenschluss der Gemeinden erreicht wurden. Nur so kann beurteilt werden, ob sich der Einsatz von finanzieller und juristisch/organisatorischer Unterstützung durch den Kanton rechtfertigen lässt. Dazu wurden in zwei Umfragen – 2012 kurz nach der Vereinigung von Neckertal und Wildhaus-Alt St.Johann, 2017 mit einer grösseren zeitlichen Distanz zu den Erkenntnissen aus allen neun vereinigten Gemeinden – die Gemeindepräsidenten und –schreiber zu ihren Erfahrungen befragt. Ergänzt wurde die Umfrage durch eine intensive Analyse der Jahresrechnungen der Gemeinden aufgrund der Gemeindefinanzstatistiken der vergangenen Jahre.

Die aus der Analyse gewonnenen Erkenntnisse sind durchaus positiv. Die vereinigten Gemeinden konnten fast alle geplanten Verbesserungen, mit denen vor der Vereinigung kalkuliert wurde, umsetzen. Die organisatorischen Voraussetzungen in den vereinigten Gemeinden wurden insbesondere in Bezug auf die vormals sehr kleinen Gemeinden stark verbessert. Stellvertretungen wurden aufgebaut, um die Leistungen durchgehend in üblicher Qualität gewährleisten zu können. Das Leistungsangebot konnte qualitativ und quantitativ ergänzt werden. Parallele Prozesse, bspw. zwischen politischer Gemeinde und Schule, konnten zusammengeführt und vereinfacht werden.

Doppelspurigkeiten wie die Durchführung mehrerer Gemeindeversammlungen innerhalb der gleichen politischen Gemeinde konnten eliminiert werden. Die Strukturen wurden gestrafft, wodurch das politische Gewicht innerhalb der Region und auch gegenüber dem Kanton gestärkt wurde. Die Gemeinden wurden attraktiver für Mitarbeitende, denen sich in der grösseren Verwaltung eine Perspektive für die Zukunft eröffnet. Für politisch Interessierte wurde auch die Mitwirkung in Räten und Kommissionen attraktiver, da über grössere, auch regionale Projekte und Tatbestände beschlossen werden kann.

Nachteile, wie sie in anderen Kantonen oder Staaten teils auftreten, wurden im Kanton St.Gallen kaum festgestellt. Weder wurde das Leistungsangebot demassen erweitert, dass es sich kaum mehr finanzieren liesse, noch ging die Bürgernähe in erheblichem Umfang verloren. Dank der noch immer grosszügigen Verbreitung der Ortsgemeinden im Kanton konnten auch die Bürgerrechte in den meisten Fällen beibehalten bleiben. Minderheiten, die durch den Zusammenschluss in vormals kleinen Gemeinden entstanden, wurden entgegen den Befürchtungen nicht diskriminiert, sondern sind sowohl in Räten als auch an Versammlungen teils gar übervertreten. Und schliesslich verstummte auch in allen vereinigten Gemeinden die vorher teilweise starke Opposition, da offensichtlich die neue Verwaltung funktioniert und ihre Leistungen in der verlangten Qualität und Zeit erbringt.

Finanziell konnten keine Schlechterstellungen festgestellt werden, wie sie bspw. aus dem Kanton Glarus kurz nach der Vereinigung bekannt sind. Die vereinigten St.Galler Gemeinden konnten erhebliche Synergien freisetzen und erbringen ihr erweitertes Angebot meist gar zu günstigeren Kosten. Die vom Kanton eingeschossenen Beiträge im Rahmen des Vereinigungsprojekts mussten von den Gemeinden nur in den wenigsten Fällen vollständig aufgezehrt werden. Trotzdem konnten alle Gemeinden die Steuerfüsse zumindest auf das Niveau des vorher tiefsten Steuersatzes der vereinigenden Gemeinden senken. Die Senkungen konnten bisher nachhaltig beibehalten oder gar noch verstärkt werden, obwohl durch die Vereinigung fast allen Gemeinden Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich verlustig gingen und sie diese finanzieren müssen. Dies gelingt, da die Gemeinden ihren selbst beeinflussbaren Aufwand gegenüber nicht vereinigten Gemeinden deutlich senken konnten.

Als Quintessenz aus der vorliegenden Analyse kann festgehalten werden, dass der Kanton St.Gallen mit den auf Freiwilligkeit beruhenden Vereinigungen ein Erfolgsmodell konzipiert hat. Die Beiträge des Kantons mögen ein Zückerchen für vereinigungswillige Gemeinden sein. Es zeigt sich aber, dass die vereinigten Gemeinden selber konsequent an der Verbesserung ihres Status arbeiten und sich ihre erhöhte Attraktivität verdienen. Entscheidend für das Gelingen eines Projekts ist, dass die Bürgerschaft von den zu erwartenden Verbesserungen zu einem geringeren finanziellen Aufwand überzeugt wird und sie erkennt, dass die vermuteten emotionalen Verluste nicht eintreten. Offenheit und klare Kommunikation sind der Schlüssel zur erfolgreichen Strukturveränderung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	I
Inhaltsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	VI
Tabellenverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
Anhangverzeichnis.....	X
I Einleitung.....	I
I.1 Ausgangslage.....	I
I.2 Stand der Arbeiten.....	2
I.3 Ziele und Fragestellung.....	3
I.4 Themenabgrenzung.....	5
I.5 Aufbau.....	5
2 Gemeindevereinigungen im wissenschaftlichen Kontext.....	6
2.1 Vereinigungen aus wirtschaftlich-strategischer Sicht.....	6
2.2 Vereinigungen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht.....	7
2.3 Skalenerträge in den Gemeinden.....	7
2.4 Gemeindegrössen.....	8
2.5 Leistungsfähigkeit der Gemeinden.....	9
2.6 Fiskalische Äquivalenz.....	10
2.7 Erfolgsfaktoren für Vereinigungen.....	11
2.8 Konkrete Beweggründe für eine Gemeindevereinigung.....	12
2.9 Argumente für und gegen einen Zusammenschluss.....	13
2.10 Ziele von Gemeinde Vereinigungen.....	14
3 Der Vereinigungsprozess im Kanton St.Gallen.....	16
3.1 Gesetzliche Grundlagen.....	16
3.2 Vorgehen von Vereinigungsprozessen.....	17
4 Erwarteter Nutzen in sich vereinigenden Gemeinden.....	19
4.1 Allgemeine Ausführungen.....	19
4.2 Vereinigung von Rapperswil und Jona.....	19
4.3 Vereinigung von Brunnadern, St. Peterzell und Mogelsberg.....	21
4.4 Vereinigung von Wildhaus und Alt St. Johann.....	22
4.5 Vereinigung von Eschenbach, St. Gallenkappel und Goldingen.....	24

4.6	Vereinigung von Will und Bronschhofen.....	25
4.7	Vereinigung von Grommiswald, Ernetschwil und Rieden.....	27
4.8	Vereinigung von Bütschwil und Ganterschwil.....	28
4.9	Vereinigung von Nesslau-Krummenau und Stein.....	30
4.10	Vereinigung von Wattwil und Krinau.....	31
5	Nutzen der Gemeinden aus erfolgreichen Vereinigungen.....	32
5.1	Art der Ergebnisauswertung.....	32
5.2	Nachgewiesener Nutzen kurz nach der Vereinigung.....	33
5.3	Nachgewiesener Nutzen aus der zeitlichen Distanz.....	33
5.4	Nachgewiesener struktureller Nutzen.....	34
5.5	Nachgewiesener organisatorischer Nutzen.....	36
5.6	Nachgewiesener qualitativer Nutzen.....	37
5.7	Nachgewiesener finanzieller Nutzen.....	37
5.8	Vergleich zwischen erwartetem und erreichtem Nutzen.....	44
5.9	Nutzen des Kantons.....	47
6	Übereinstimmung von Theorie und Praxis.....	48
6.1	Vereinigungen aus wirtschaftlich-strategischer Sicht.....	48
6.2	Vereinigungen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht.....	49
6.3	Skalenerträge in den Gemeinden.....	49
6.4	Gemeindegrösse.....	49
6.5	Leistungsfähigkeit der Gemeinden.....	50
6.6	Fiskalische Äquivalenz.....	50
6.7	Erfolgsfaktoren für Vereinigungen.....	50
6.8	Konkrete Beweggründe für eine Gemeindevereinigung.....	50
7	Fazit.....	51

Anhänge

Anhang 1	Förderbeiträge gemäss Gemeindevereinigungsgesetz – Merkblatt 2a. Vereinigung von politischen Gemeinden (Version 11/2014).....	1
Anhang 2	Strukturprojekte. Ergebnisse der Umfrage vom September 2012 des Amtes für Gemeinden.....	6
Anhang 3	«Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017, inkl. Resultate.....	13

Anhang 4	Antworten aus Vereinigungen mit sehr kleinen Gemeinden zum Punkt 8 im «Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017	20
Anhang 5	Entwicklung des Bruttoaufwands der vereinigten Gemeinden.....	22
Anhang 6	Charakterisierung der Gemeindezusammenschlüsse zum Vereinigungszeitpunkt.....	26
Anhang 7	Literaturverzeichnis.....	29
Anhang 8	Rechtsquellenverzeichnis.....	32
Anhang 9	Selbständigkeitserklärung.....	33
Anhang 10	Über den Autor.....	34

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Anzahlmässige Entwicklung des Gemeindebestandes im Kanton St.Gallen von 2006 bis 2017	2
Abb. 2: Von der Regierung zugesicherte Förderbeiträge nach GvG an die politischen Gemeinden	3
Abb. 3: Seit 2007 vereinigte Gemeinden im Kanton St.Gallen (Quelle: Schaible, 2016)	4
Abb. 4: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Quelle: Frey & Gmünder 2006, Folie 21)	10
Abb. 5: Projektablauf am Beispiel der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen.	18
Abb. 6: Aus Rapperswil und Jona entstandene Gemeinde Rapperswil-Jona.	20
Abb. 7: Aus Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg entstandene Gemeinde Neckertal.....	22
Abb. 8: Aus Wildhaus und Alt St.Johann entstandene Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann.....	23
Abb. 9: Aus Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen entstandene Gemeinde Eschenbach.	24
Abb. 10: Aus Wil und Bronschhofen entstandene Gemeinde Will.	26
Abb. 11: Aus Gommiswald, Ernetschwil und Rieden entstandene Gemeinde Gommiswald.....	27
Abb. 12: Aus Bütschwil und Ganterschwil entstandene Gemeinde Bütschwil- Ganterschwil.....	29
Abb. 13: Aus Nesslerau-Krummenau und Stein entstandene Gemeinde Nesslerau.	30
Abb. 14: Aus Wattwil und Krinau entstandene Gemeinde Wattwil.....	31
Abb. 15: Anzahl der aufgehobenen Gemeinden auf dem Gemeindegebiet.	35

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Entwicklung der Steuerkraft pro Gemeinde in Fr. und Abweichung in %..	38
Tab. 2: Entwicklung des Steuerfusses pro Gemeinde in Steuerprozent und der Abweichung in %..	39
Tab. 3: Förderbeiträge zugunsten der vereinigten Gemeinden in Mio. Fr.	40
Tab. 4: Entwicklung der Verschuldung pro Einwohner der Gemeinde in Fr. und Abweichung in %.	40
Tab. 5: Verwendung des Startbeitrags in Fr.	41
Tab. 6: Jährliche Finanzausgleichsbeiträge an die vereinigten Gemeinden in Fr. und Abweichungen in %.	42
Tab. 7: Bruttoaufwand total in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.	43
Tab. 8: quantitative Veränderung des Dienstleistungsangebots.	6
Tab. 9: qualitative Veränderung des Dienstleistungsangebots.	6
Tab. 10: Spürbarkeit der Veränderungen.	6
Tab. 11: Bereiche mit qualitativen Verbesserungen.	7
Tab. 12: Veränderung der finanziellen Lage.	7
Tab. 13: Umsetzung der Synergien.	8
Tab. 14: Gründe für die Nicht-Umsetzung von Massnahmen.	8
Tab. 15: Mittel- bis langfristige Perspektive der finanziellen Entwicklung.	8
Tab. 16: Veränderung in der Wahrnehmung der Bürgerrechte.	8
Tab. 17: Vertretung aller Gemeindeteile in den Behörden.	9
Tab. 18: Änderung des politischen Handlungsspielraums.	9
Tab. 19: Veränderung der Position in der Region.	9
Tab. 20: Veränderung der Position gegenüber dem Kanton.	10
Tab. 21: Professionalisierung der Verwaltung.	10
Tab. 22: Abschluss der Strukturbereinigungsmassnahmen.	10
Tab. 23: Führung und Zusammenarbeit in der Gemeinde.	11
Tab. 24: Verbesserung der Arbeitszuweisung an die Mitarbeitenden.	11
Tab. 25: Motivation der Mitarbeitenden.	11
Tab. 26: Gesamtbeurteilung der Vereinigung.	12
Tab. 27: Bruttoaufwand «Verwaltung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.	22

Tab. 28: Bruttoaufwand «Sicherheit» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.	22
Tab. 29: Bruttoaufwand «Bildung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.....	23
Tab. 30: Bruttoaufwand «Kultur und Freizeit» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.	23
Tab. 31: Bruttoaufwand «Verkehr» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.....	24
Tab. 32: Bruttoaufwand «Umwelt und Raumplanung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.	24
Tab. 33: Bruttoaufwand «Volkswirtschaft» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.....	25

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BvbM	Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EB	Entschuldungsbeiträge
etc.	et cetera
Fr.	Franken
GG	Gemeindengesetz (sGS 151.2)
GvG	Gemeindevereinigungsgesetz (sGS 151.3)
inkl.	inklusive
KV	Kantonsverfassung (sGS 111.1)
Mio.	Millionen
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PB	Projektbeiträge
Raumpl.	Raumplanung
ROI	Return on Investment
SB	Startbeiträge
sGS	systematische Gesetzessammlung (des Kantons St.Gallen)
Tab.	Tabelle
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach

Anhangverzeichnis

Anhang 1	Förderbeiträge gemäss Gemeindevereinigungsgesetz – Merkblatt 2a. Vereinigung von politischen Gemeinden (Version 11/2014).....	1
Anhang 2	Strukturprojekte. Ergebnisse der Umfrage vom September 2012 des Amtes für Gemeinden.....	6
Anhang 3	«Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017, inkl. Resultate.	13
Anhang 4	Antworten aus Vereinigungen mit sehr kleinen Gemeinden zum Punkt 8 im «Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017.....	20
Anhang 5	Entwicklung des Bruttoaufwands der vereinigten Gemeinden.....	22
Anhang 6	Charakterisierung der Gemeindezusammenschlüsse zum Vereinigungszeitpunkt.....	26
Anhang 7	Literaturverzeichnis.....	29
Anhang 8	Rechtsquellenverzeichnis.....	32
Anhang 9	Selbständigkeitserklärung.....	33
Anhang 10	Über den Autor.....	34

I Einleitung

I.1 Ausgangslage

Mit der Verfassungsrevision von 2001 schuf der Kanton St.Gallen die Möglichkeit, Zusammenschlüsse von Gemeinden mittels Vereinigung oder Inkorporation gesetzlich zu regeln und finanziell zu unterstützen. Dazu wurden zwei Artikel in der Kantonsverfassung (systematische Gesetzes-Sammlung sGS I 11.1; abgekürzt KV) aufgenommen:

Art. 98 Änderungen im Bestand der Gemeinden.

a) Verfahren

¹ Das Gesetz regelt:

- die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde;
- die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde;
- die Aufhebung von Gemeinden, die keine Aufgaben im öffentlichen Interesse mehr erfüllen.

² Es regelt den Übergang von Rechten und Pflichten.

Art. 99 b) Förderung der Vereinigung

¹ Das Gesetz fördert die Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung.

² Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es vorsehen, dass:

- Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;
- Gemeinden vereinigt werden.

Während sich in der Folge die Gemeinden Nesslau und Krummenau per 1. Januar 2005 sowie Rapperswil und Jona per 1. Januar 2007 vereinigten, erarbeitete die Regierung den Entwurf des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG), welcher vom Parlament verabschiedet und per 1. Juli 2007 in Vollzug gesetzt wurde. Art. 98 KV wurde vollständig umgesetzt und zudem um die Möglichkeiten der Inkorporation von Schulgemeinden in die politische Gemeinde sowie um die Aufhebung von Spezialgemeinden auf eigenen Beschluss ergänzt. Sowohl Regierung als auch Parlament verzichteten jedoch auf die Einführung eines Zwangs nach Art. 99 Abs. 2 Bst. b KV.

Zur finanziellen Förderung von Vereinigungen nach Art. 99 Abs. 1 KV sieht das GvG folgende Möglichkeiten vor:

- ein Beitrag von maximal 50 Prozent des anrechenbaren Aufwandes an die Kosten für die Projektdurchführung (Art. 20 GvG). Als anrechenbar gelten projektbedingte Sach- und Personalaufwendungen, soweit sie notwendig und angemessen sind;

- es kann ein Entschuldungsbeitrag an die beteiligten Gemeinden ausgerichtet werden, der für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden ist und dadurch sogenannte Heiratshindernisse beseitigen helfen soll (Art. 21 GvG);
- es kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand von maximal 50 Prozent der Kosten ausgerichtet werden (Art. 22 GvG). Dazu zählen Kosten für Anpassungen der Infrastruktur, Zusammenführung der Informatik oder soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern;
- der vereinigten Gemeinde kann ein Startbeitrag ausgerichtet werden, der für Steuerfussreduktionen und vor allem für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden ist (Art. 23 GvG).

1.2 Stand der Arbeiten

Seit der Invollzugsetzung des GvG am 1. Juli 2007 reduzierte sich die Anzahl der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen per 1. Januar 2017 von 88 um elf auf 77. Bei den Schulgemeinden fand eine eigentliche Erosion statt, indem sich die Anzahl um 75 von 112 auf 37 reduzierte. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch bei den übrigen Spezialgemeinden (Ortsgemeinden, örtliche Korporationen und ortsbürgerliche Korporationen) der Bestand von insgesamt 240 auf aktuell 183 zurück ging.

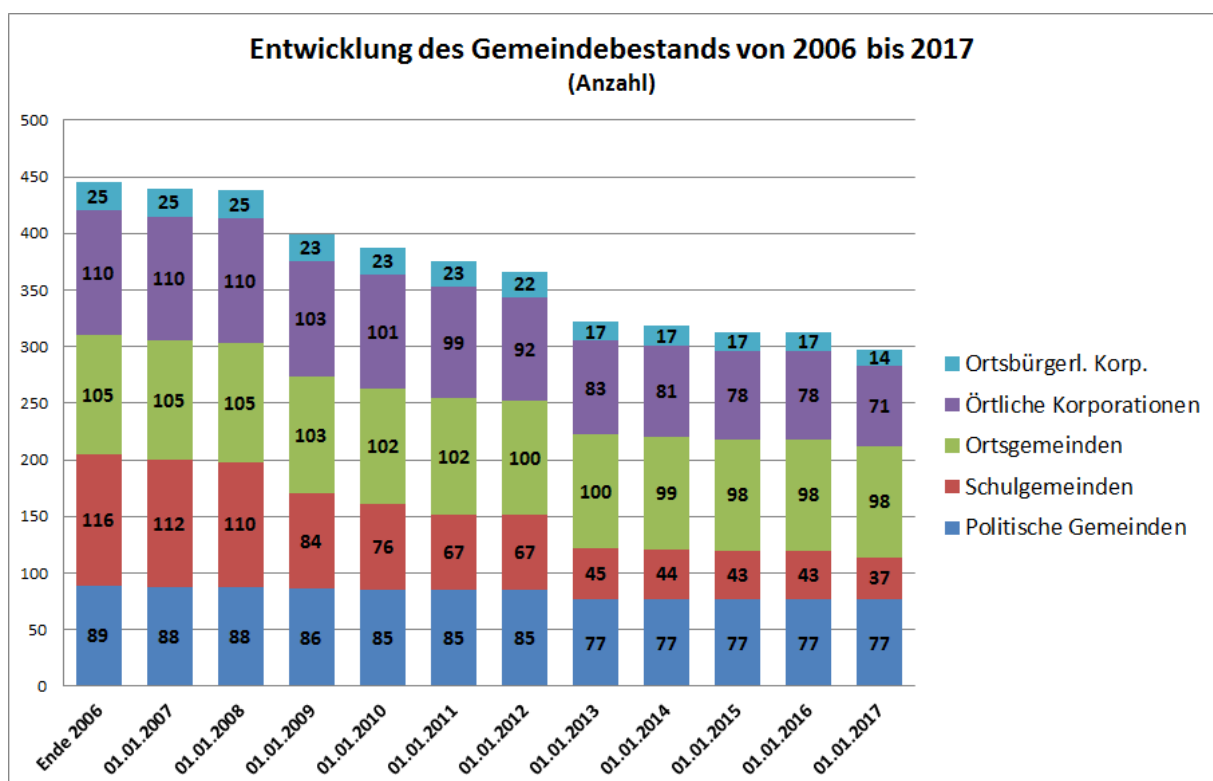


Abb. 1: Anzahlmässige Entwicklung des Gemeindebestandes im Kanton St.Gallen von 2006 bis 2017.

Für die Vereinigung der 19 politischen Gemeinden auf deren acht und die gleichzeitige Aufhebung von elf politischen Gemeinden seit dem Jahr 2007 setzten Regierung und Kantonsrat nach Art. 20 bis 23 GvG total rund 69,7 Mio. Franken als Förderbeiträge ein. Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Beitragskategorien:

- 37,0 Mio. Franken als Entschuldungsbeiträge (EB),
- 23,4 Mio. Franken als Startbeiträge (SB),
- 8,5 Mio. Franken als Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (BvbM) und
- 0,8 Mio. Franken als Projektbeiträge (PB).

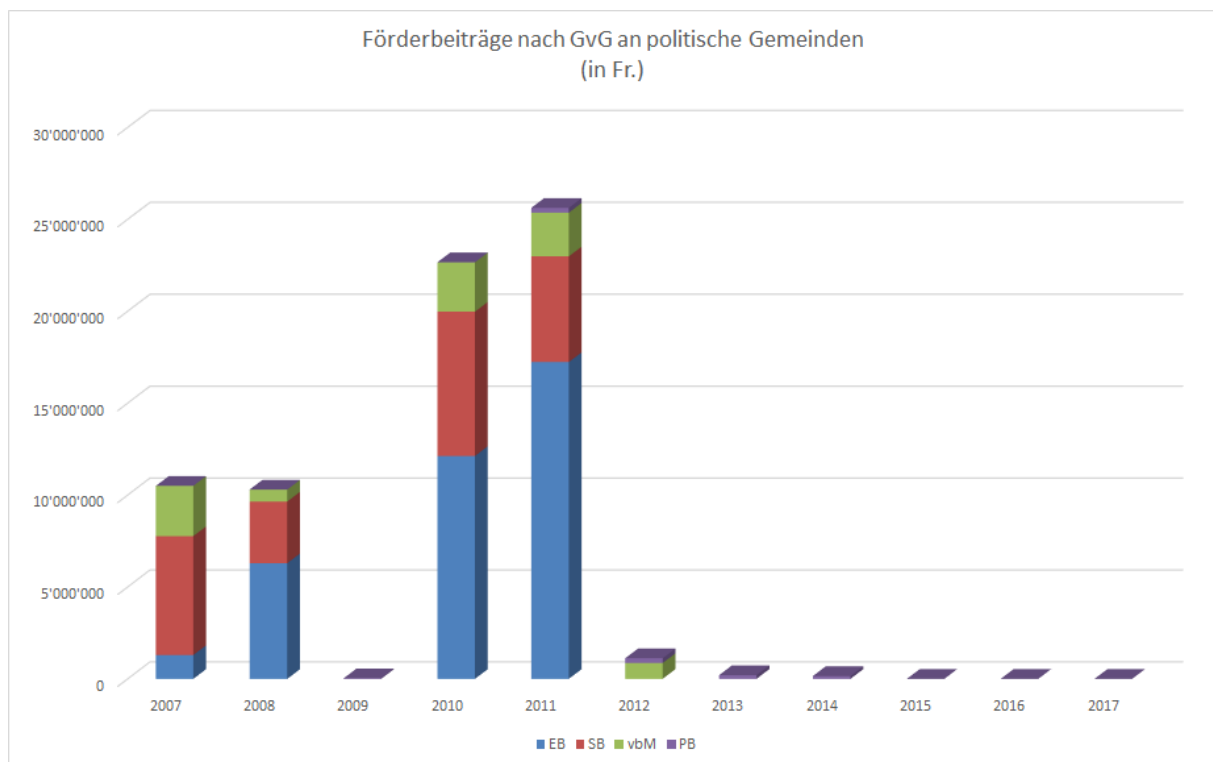


Abb. 2: Von der Regierung zugesicherte Förderbeiträge nach GvG an die politischen Gemeinden.

1.3 Ziele und Fragestellung

Unter dem Aspekt des doch sehr hohen Mitteleinsatzes von durchschnittlich rund 8,7 Mio. Franken auf die acht¹ seit Mitte 2007 realisierten Vereinigungsprojekte interessiert natürlich in erster Linie, ob sich dies für Gemeinde und Kanton sowie letztlich für die Bürgerschaft auszahlt. Es sollen deshalb mit dieser Arbeit die folgenden Fragen diskutiert und beantwortet werden:

- Wie wirkt die Vereinigung Jahre nach dem Zusammenschluss? Welche Veränderungen wurden vollzogen und welche Konsequenzen ergaben sich daraus?

¹ Die Vereinigung von Rapperswil und Jona fand vor der Invollzugsetzung des GvG statt. Mangels gesetzlicher Grundlage konnten keine Förderbeiträge ausgerichtet werden.

- Konnten Synergien freigesetzt werden und in welchem Umfang? Wie zeigt sich dies im Vergleich mit unveränderten Gemeinden?
- Konnten finanzielle Verbesserungen festgestellt werden?
- Konnte das Leistungsangebot verbessert und die Kundennähe zumindest beibehalten werden?

Die Analyse von Nutzen und Wirkung der Gemeindevereinigungen soll als Instrument für zukünftige Projekte genutzt werden können. Auch als wichtiges Argumentarium zur Widerlegung von Aussagen, die mit völlig anderer Ausgangslage in verschiedenen, nicht mit dem Kanton St.Gallen vergleichbaren Studien entstanden. Die Analyse soll nicht nur die Sicht der jeweils vereinigten Gemeinde auf die Veränderungen nach der Vereinigung aufzeigen, sondern auch den Blick auf die kantonale Verwaltung umfassen, deren Ämter in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden von den strukturellen Veränderungen ebenfalls betroffen sind.

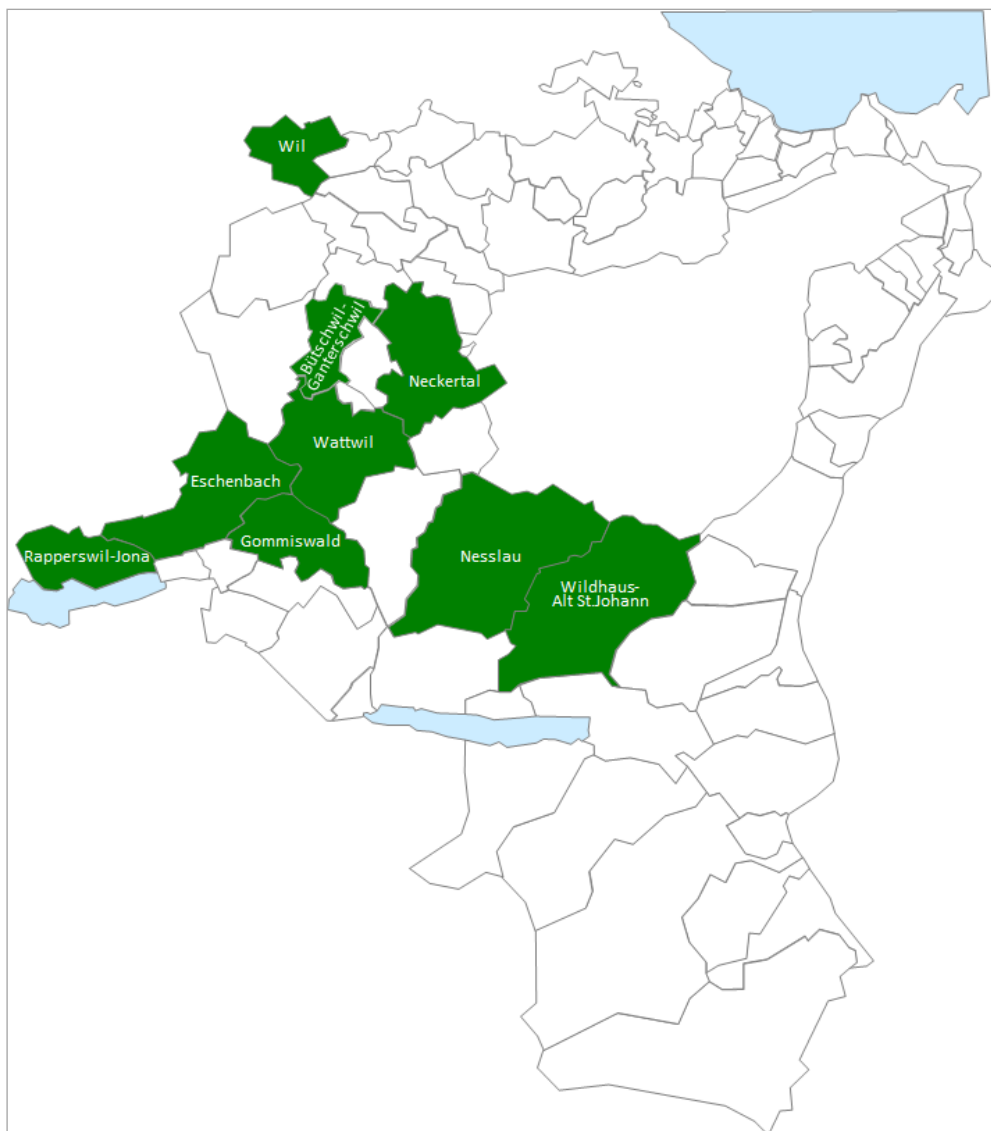


Abb. 3: Seit 2007 vereinigte Gemeinden im Kanton St.Gallen (Quelle: Schaible, 2016).

I.4 Themenabgrenzung

Die vorliegende Analyse zur Überprüfung des Nutzens und der Wirkung von Gemeindevereinigungen im Kanton St.Gallen umfasst die Ergebnisse folgender neun Vereinigungsprojekte politischer Gemeinden:

- Rapperswil und Jona (neue Gemeinde: Rapperswil-Jona);
- Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg (neue Gemeinde: Neckertal);
- Wildhaus und Alt St.Johann (neue Gemeinde: Wildhaus-Alt St.Johann);
- Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen (neue Gemeinde: Eschenbach);
- Gommiswald, Emetschwil und Rieden (neue Gemeinde: Gommiswald);
- Nesslau-Krummenau und Stein (neue Gemeinde: Nesslau);
- Wattwil und Krinau (neue Gemeinde: Wattwil);
- Bütschwil und Ganterschwil (neue Gemeinde: Bütschwil-Ganterschwil);
- Wil und Bronschhofen (neue Gemeinde: Wil).

Nicht untersucht wurden die erwarteten Ergebnisse weiterer Projekte von politischen Gemeinden, die von der Bürgerschaft an der Urne abgelehnt wurden (Goldach-Untereggen, Rorschach-Rorschacherberg, Rorschach-Rorschacherberg-Goldach, Au-Berneck-Balgach-Widnau-Diepoldsau, Buchs-Sevelen, Weesen-Amden, Uznach-Schmerikon-Kaltbrunn-Benken, Uznach-Schmerikon, Bütschwil-Ganterschwil-Lütisburg-Oberhelfenschwil, Gossau-Andwil) sowie des aktuell laufenden Projekts von Rebstein und Marbach. Ebenfalls nicht zum Untersuchungsbereich zugehörig sind alle Projekte, in denen ohne gleichzeitige Vereinigung der politischen Gemeinden lediglich Spezialgemeinden (Schulgemeinden, Ortsgemeinden sowie örtliche und ortsbürgerliche Korporationen) unter sich vereinigt oder inkorporiert wurden.

I.5 Aufbau

Die vorliegende Arbeit geht in einem ersten Teil auf wissenschaftliche Erkenntnisse auf dem Gebiet von Gemeindevereinigungen ein. Es wird ausgeführt, was mit zu einer erfolgreichen Gemeindevereinigung führen und welche Vor- oder Nachteile ein solches Projekt auslösen kann.

Nach einer kurzen Einleitung, wie Gemeindevereinigungsprojekte im Kanton St.Gallen abgewickelt werden, werden die Erwartungen erläutert, die in den einzelnen Projekten in das Resultat der Vereinigung gesetzt wurden.

Im eigentlichen Analyseteil wird sodann auf die tatsächlich eingetretenen Effekte aus den neun gelungenen Gemeindevereinigungen eingegangen. Es wird dabei unterschieden in Nutzen aus Sicht der Strukturveränderung, der Organisation, der Qualität und der Finanzen. Ebenso wird aufgezeigt, in welchem Umfang die vor der Vereinigung erwarteten Effekte umgesetzt werden konnten. Ergänzt werden die Ausführungen von den Resultaten zweier Umfragen, die in den Jahren 2012 und 2017 bei den vereinigten Gemeinden durchgeführt wurden. Die finanziellen

Aspekte wurden aufgrund von Daten aus der Gemeindefinanzstatistik mit einbezogen. Das Fazit zum Nutzen der Vereinigungsprojekte rundet das Bild und den Bericht ab.

2 Gemeindevereinigungen im wissenschaftlichen Kontext

2.1 Vereinigungen aus wirtschaftlich-strategischer Sicht

Porter und Fuller (1989, S. 321) diskutieren im Rahmen von Internationalisierungsstrategien kollektives strategisches Handeln als «Mittel der Strukturpolitik». Die Zusammenarbeitsstrategie wird nebst der Marktstruktur und der Wettbewerbsstruktur zu einem entscheidenden Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg einer Unternehmung (vgl. Balling 1998, S. 53). Durch die Kooperationsstrategie soll die Wettbewerbsposition verbessert werden. Zu den Vorteilen zählen Porter und Fuller (1989, S. 322 – 324, zit. n. Steiner 2002, S. 193 – 194) die Erzielung von Skalenerträgen und das Voranschreiten auf der Lernkurve, den Zugriff auf die Ressourcen und das Know-how des Kooperationspartners, die Verringerung des unternehmerischen Risikos und die Einflussnahme auf die Wettbewerbsstruktur. Als potenzielle Nachteile werden genannt: die Koordinationskosten sowie die Absorption von Managementkapazitäten und die Entstehung einer ungünstigen Verhandlungsposition. Damit eine Kooperation gelingt, braucht es nach Porter und Fuller einen Partner, der zur Verwirklichung des Wettbewerbsvorteils beitragen kann, der einen komplementären oder ausgewogenen Beitrag zur Kooperation leistet und eine ähnlich gelagerte Strategie verfolgt.

Henkel (1992, S. 296) nennt als Vorteile einer Vereinigung ein schnelles Wachstum, schnellen Zugang zu Ressourcen, einen Potenzialsprung, Konkurrentenbeseitigung, das Erreichen einer kritischen Grösse, den operativen Durchgriff und die Risikodiversifikation. Als Nachteile sieht er ein hohes finanzielles Risiko, einen hohen Finanzbedarf, strategische Inflexibilität, die Bindung von Managementkapazitäten und den organisatorischen Aufwand.

Bei der Anwendung der strategieorientierten Vereinigungsansätze für das kommunale Umfeld müssen jedoch Restriktionen beachtet werden, die vermutlich einen bedeutenden Unterschied zu obigen Ansätzen ausmachen (Steiner 2002, S. 196):

- Gemeinden können nicht beliebig expandieren, da sie territoriale Grenzen haben. Mögliche Partner für Gemeindezusammenschlüsse sind nur Nachbargemeinden².
- Bei der Umsetzung der Strategien spielen die Anspruchsgruppen tendenziell eine grössere Rolle, da sie mit demokratischen und rechtlichen Mitteln den Prozess beeinflussen können. In privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen haben die Eigentümer und das Management einen grösseren Handlungsspielraum.
- Vermutlich wird die Zusammenarbeit zwischen Kooperationspartnern weniger Konfliktpotenziale in sich bergen, da benachbarte Gemeinden nicht im selben Masse in einem

² Gemeinsame Grenzen sind – zumindest im Kanton St.Gallen – nicht Voraussetzung für eine Vereinigung.

Konkurrenzverhältnis zueinander stehen wie Marktpartner im Wettbewerb, die jederzeit wieder zu Konkurrenten werden könnten.

2.2 Vereinigungen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht

Die Wohlfahrtsökonomie ist ergebnisorientiert und normativ ausgerichtet. Im Zentrum steht die Frage, wie eine Volkswirtschaft optimal organisiert werden soll. Ein entscheidendes Kriterium in der Wohlfahrtsökonomie ist die Pareto-Effizienz, das heisst niemand kann besser gestellt werden, ohne dass man jemand anderen schlechter stellt (Stieglitz 2000, S. 57). Wenn der Staat Leistungen anbietet, sollten die drei folgenden Kriterien genügen (Soguel 2001, S. 64 und Haldemann 1996, S. 35):

- **Allokative Effizienz:** Der Staat soll jene Dienstleistungen produzieren, die von der Bevölkerung tatsächlich nachgefragt werden. Ziele sind hier möglichst homogene Nachfragekreise (Einwohner mit ähnlichen Präferenzen) und minimale Transaktionskosten der öffentlichen Nachfrage.
- **Produktionseffizienz:** Der Staat soll die von der Bevölkerung gewünschten Dienstleistungen mit einem Minimum an Ressourcen und einem Maximum an Output erstellen. Aspekte der Produktionseffizienz sind minimale Produktionskosten (Durchschnittskosten) und minimale Organisationskosten (Planungs-, Informations-, Verhandlungs-, Einigungs-, Projektierungs-, Verwaltungs- und Kontrollkosten).
- **Ausgewogene Verteilung:** Der Staat soll gewährleisten, dass nicht zu grosse Leistungsunterschiede zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften bestehen. Dies kann der Staat durch die Umsetzung politisch beabsichtigter Besteuerungs- und Versorgungsniveaus erreichen.

Als weiteres Kriterium wird gelegentlich die Leistungserfüllung genannt, die zum Wachstum und zur Stabilisierung beitragen soll. Die verschiedenen Ziele stehen in Konkurrenz zueinander. Die Optimierung erfolgt oft nur für ein paar wenige Kriterien und führt zu unterschiedlichen Ergebnissen und muss dann politisch gewichtet werden. Angebotsorientierte Produktionseffizienz verlangt für ein Gut vielleicht tendenziell nach einer Zentralisierung der Aufgabenerfüllung, die nachfrageorientierte Allokationseffizienz eher nach einer Dezentralisierung (Steiner 2002, S. 214).

2.3 Skalenerträge in den Gemeinden

Ein wichtiges Argument zur Umsetzung von Gemeindevereinigungen sind erhoffte Skalenerträge bei der Produktion. Der wahrscheinlich wichtigste Grund für zunehmende Skalenerträge in Gemeinden ist die Möglichkeit der Spezialisierung und Arbeitsteilung. Eine weitere Ursache kann der Einsatz technischer Hilfsmittel von einer gewissen Organisationsgrösse an sein. Die Gemeinde wird gezwungen, Grössenvorteile durch einen allfälligen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften und durch andere Anbieter derselben Leistung in der gleichen Gemeinde auszunutzen. Auslöser für den Wettbewerb ist die potenzielle Wanderungsbereitschaft der Einwohner (Steiner 2002, S. 219).

Empirisch zu untersuchen, ob in der Verwaltung zunehmende und abnehmende Skalenerträge auftreten, ist anspruchsvoll. Denn dies setzt die Messbarkeit verschiedener Outputhöhen voraus. Qualitätsunterschiede dürfen entweder nicht vorkommen oder müssen berücksichtigt werden und somit quantifizierbar sein. Die Ergebnisse sind je nach Aufgabenbereich und vereinzelt auch je nach Region sehr unterschiedlich. Hirsch (1970, S. 184) sieht aber eine Tendenz, dass es bei personalintensiven Aufgaben nur selten zunehmende Skalenerträge gibt, diese dagegen bei kapitalintensiven Dienstleistungen häufig vorkommen. Neuere Studien über die Kostenverläufe bei der Erstellung von Dienstleistungen in Gemeinden zeigen ebenfalls keine einheitlichen Resultate. Es muss berücksichtigt werden, dass sich die Studiendesigns in der Regel auf bestimmte Aufgabenbereiche und Kosten sowie auf eine begrenzte Anzahl Gemeinden beschränken. Als Fazit kann gesagt werden, dass die Kostenverläufe je nach Gemeinde sehr unterschiedlich sind und durchaus Skalenerträge auftreten. Diese müssen aber von Fall zu Fall bestimmt werden. Da zusätzliche Faktoren einen Einfluss auf die Kostenverläufe haben können, wird es schwierig, die Skalenerträge methodisch zu bestimmen (Steiner 2002, S. 221 – 224).

2.4 Gemeindegrössen

Bucher und Sauter (2005), die bei Ernst & Young mehrere Gemeindevereinigungen begleitet haben, stellen sich, im Hinblick auf das vom betriebswirtschaftlichen Denken geprägte Prinzip der «economies of scale», des ökonomischen Vorteils der Grösse, die Frage, inwieweit sich diese Logik auf Gemeindevereinigungen übertragen lässt. Sie kommen zum Schluss, dass Effizienzsteigerungen bei Gemeindevereinigungen wahrscheinlich sind, sich aber nicht automatisch einstellen. Sie lassen sich realisieren, weil eine Vereinigung ein möglicher Anlass sein kann um Organisation und Abläufe in einer Gemeinde zu überdenken und neue Wege einzuschlagen. Die Grösse der Gemeinde ist daneben auch noch ein Faktor, der in einigen Fällen eine positive Auswirkung hat - primär ist aber der Wille der Verantwortlichen, die Veränderungen im Sinn der Effizienzsteigerung zu nutzen, entscheidend. Nach Steiner (2002, S. 120) ist der Ausgangspunkt der Diskussion über den Sinn von Gemeindezusammenschlüssen in der Regel eine Vermutung über die optimale Gemeindegrösse. Er schreibt aber, dass «die Herleitung einer optimalen Gemeindegrösse von der Mehrheit der heutigen Autoren kritisch hinterfragt wird» und zitiert ein Gutachten für einen Schweizer Kanton von Friedrich et al.: «Die Bestimmung einer allgemein gültigen "optimalen Gemeindegrösse" ist nicht möglich, weil die Frage der Gewichtung verschiedener wirtschaftlicher, politologischer oder soziologischer und rechtlicher Gesichtspunkte nicht nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden, sondern nur durch bewusste politische und in gewissem Sinn willkürliche Entscheidung vorgenommen werden kann» (Friedrich et al. 1998, S. 104). Aus den Praxiserfahrungen der im Jahr 2005 (Steiner & Ladner 2006, S. 8 – 35) befragten Gemeindeschreiber, gibt es aber doch Hinweise darauf, dass der Wert für eine minimale Gemeindegrösse eher steigend ist und tendenziell eher bei über 2'000 Einwohnern als bei 1'000 Einwohnern anzusiedeln ist.

«Auf die Frage, ob es eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse gibt, hat knapp die Hälfte der Gemeindeschreiber mit Ja geantwortet (46.9%). 1998 haben diese Frage noch 38 Prozent der Gemeindeschreiber positiv beantwortet, die Gemeinden scheinen heute also eine klarere

Meinung zu haben, wie gross eine Gemeinde im Minimum sein soll. In den Antworten wird ersichtlich, dass sich die minimale Gemeindegrösse eindeutig nach oben verschoben hat. Waren 1998 für knapp die Hälfte der Gemeindeschreiber, welche glaubten, es gebe eine sinnvolle Mindestgrösse, diese bei weniger als 1'000 Einwohnern, beträgt dieser Anteil 2005 nur noch 38 Prozent. 25 Prozent der Gemeindeschreiber sind der Meinung, dass die minimale Gemeindegrösse zwischen 1'000 und 3'000 Einwohnern liegt, für knapp 17.5 Prozent ist sie zwischen 2'000 und 3'000 Einwohnern, und für 25 Prozent befindet sie sich irgendwo bei mehr als 3'000 Einwohnern. 1998 siedelten die minimale Grösse nur 18 Prozent in diesem Grössensegment an.» (Steiner & Ladner 2006, S.25).

2.5 Leistungsfähigkeit der Gemeinden

In engem Zusammenhang mit der optimalen Gemeindegrösse wird in der Argumentation über die Gemeindevereinigungen immer wieder der Aspekt der Leistungsfähigkeit der Gemeinden diskutiert. Primär scheinen hiervon eher die kleinen Gemeinden betroffen zu sein, wo es einerseits schwierig ist, qualifizierte Mitglieder für Behörden zu finden und andererseits das Volumen nicht ausreicht, um eine professionelle Gemeindeverwaltung einzurichten. In vielen vereinigten Gemeinden zeigt sich dann auch, dass als positiv bewerteter Nutzen die kundenfreundlicheren Öffnungszeiten und die Professionalisierung der Gemeindeverwaltungen aufgeführt werden (Steiner 2002, S. 375 – 434). Die Befragungen der Gemeindeschreiber (Steiner & Ladner 2006, S. 8 – 35) zeigen aber deutlich, dass nicht nur kleine Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen, sondern dass dies auch für die grösseren Gemeinden ein Problem ist (Noack 2007, S. 14).

Problematisch ist vor allem der Sozial- und Fürsorgebereich, der die grösseren Gemeinden stärker belastet, als die kleineren. Als problematischer Bereich neu hinzugekommen sind in der Befragung 2005 die gemeindepolizeilichen Aufgaben. Auffallend ist, dass auch die Thematik «Gemeindeexekutive» nach wie vor einen grossen Stellenwert einnimmt. Dies deutet darauf hin, dass das oben erwähnte Problem der Schwierigkeit, Exekutivämter in den Gemeinden kompetent zu besetzen, für die kleineren Gemeinden nach wie vor schwierig ist. In diesem Zusammenhang ist die Behauptung von Arn (1999, S. 241 – 253) beachtenswert. Er schreibt: «Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist der Pro Kopf Aufwand» und begründet dies damit, dass die Verhältnisse in kleinen Gemeinden oft überschaubarer und die Probleme weniger komplex sind. Viele Probleme können so rasch und unbürokratisch erledigt werden (Noack 2007, S. 14 – 15).

Steiner (2007, S. 486 – 487) beurteilt Vereinigungsprojekte nach sieben Effektivitätskriterien:

- Verbesserung der finanziellen Situation. Konnten Schulden getilgt werden? Mussten Steuern erhöht werden?
- Verbesserung des Dienstleistungsangebotes. Lässt sich eine Erhöhung der Dienstleistungsqualität (Professionalisierung) und der Dienstleistungsquantität feststellen?
- Politische Integration aller relevanten Anspruchsgruppen einer Gemeinde. Nimmt die Beteiligung an Gemeindeversammlungen / Abstimmungen zu oder ab? Sind alle Ortsteile auch nach einer Übergangsfrist adäquat in den Behörden vertreten?

- Erhalt und Ausbau der Gemeindeautonomie gegenüber den übergeordneten Staatsbehörden. Kann eine neue Gemeinde ihre Interessen gegenüber dem Kanton erfolgreicher einbringen?
- Anpassungsfähigkeit der neu geschaffenen Organisationsstrukturen. Wurden die Vereinigungsprojekte erfolgreich dazu verwendet um Abläufe und Organisationsstrukturen zu vereinfachen?
- Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes. Führt der Zusammenschluss zu einer Reduktion der Mitglieder in Kommissionen und Arbeitsgruppen? Können Milizstrukturen durch professionelle Strukturen ersetzt werden?
- Motivation der Mitarbeitenden. Sind nach einer schwierigen ersten Übergangsfrist die Mitarbeitenden wieder motiviert? Haben sie ihren Fähigkeiten angepasste neue Aufgabenfelder zugewiesen bekommen?

Im Detail fallen die Bewertungen für die durch Steiner untersuchten Vereinigungsprojekte unterschiedlich aus. Insgesamt ist die Bilanz aber positiv. Auffällig und auch durch andere Untersuchungen bestätigt ist, dass im Allgemeinen der Steuersatz an den zuvor niedrigsten Steuersatz angepasst wird, hingegen das Dienstleistungsangebot an das zuvor Beste. Dies führt dazu, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden durch eine Vereinigung meist nicht verbessern lässt (Noack 2007, S. 15).

2.6 Fiskalische Äquivalenz

Im Agglomerationsraum, wo die Siedlungsgebiete zusammengewachsen sind, stimmen oftmals die vor langer Zeit festgelegten Gemeindegrenzen nicht mit den aus der Entwicklung gewachsenen funktionalen Räumen überein. Verschiedene Autoren weisen auf diese Problematik hin (z.B. Steiner 2002, S. 219, Schneeberger 2006). In diesem Kontext ist das Prinzip der "fiskalischen Äquivalenz" ein Schlüssel zum Erfolg. Ein Gemeindegemeinschaftsschluss kann die Kongruenz zwischen den Entscheidern, den Zahlern und den Nutznießern schaffen. Das Resultat einer Vereinigung ist über ein ganzes Gebiet eine gemeinsame Kasse, gemeinsame Aufgaben und eine gemeinsame politische Verantwortung. Der räumliche Kreis der Nutznießers, der Kostenträger und der demokratischen Entscheidungsgremien wird idealerweise deckungsgleich. Dies ist bei einer sektoralen interkommunalen Zusammenarbeit nicht gegeben (Noack 2007, S. 15).



Abb. 4: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Quelle: Frey & Gmünder 2006, Folie 21).

In seinem Leitartikel zur NZZ-Serie über Gemeindevereinigungen schreibt Schneeberger (2006): «Anstoss zu Vereinigungen sind oft die Unzulänglichkeiten der immer dichter und weniger übersichtlich werdenden Geflechte kommunaler Zusammenarbeit. Sie führen zu einer fortlaufenden Zunahme finanzieller Transferleistungen zwischen den Gemeinden oder hin zu interkommunalen Organisationen, denen bestimmte Dienste - vom Abfuhrwesen bis zum öffentlichen Nahverkehr - übertragen werden. Hinzu kommen Demokratiedefizite, weil in Zweck- oder Gemeindeverbänden praktisch ausschliesslich Exekutivmitglieder das Sagen haben; abgesehen davon, dass die Bürger und Steuerzahler den Überblick verlieren, wer nun effektiv wahrnimmt, was eigentlich Aufgaben der Gemeinde wären. Ein Problem übrigens, das sich auch nicht lösen liesse, wenn, wie von Finanzwissenschaftlern propagiert, an die Stelle dieser Verbände einfach sogenannte Zweckgemeinden träten, die sich über die Territorien mehrerer (Einwohner-) Gemeinden erstreckten.»

2.7 Erfolgsfaktoren für Vereinigungen

Strukturveränderungen sind immer sehr heikle Prozesse, welche hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellen. Hinzu kommt, dass eine Gemeindevereinigung in der Schweiz ein demokratischer Prozess ist, der von der Bevölkerung der beteiligten Gemeinden in einer Volksabstimmung gutgeheissen werden muss. Deshalb muss ein erfolgreiches Vereinigungsprojekt sehr sorgfältig vorbereitet werden und politisch sehr gut abgestützt sein.

Fetz und Bühler (2005, S. 8 – 43) unterscheiden vier aufeinander folgende Phasen bis zu einer abgeschlossenen Vereinigung. Die meisten der von ihnen untersuchten und teilweise begleiteten Projekte lassen sich in diese vier Phasen einteilen. Am Ende jeder Phase steht ein Meilenstein, an welchem ein politischer Entscheid zur Weiterführung des Vereinigungsprojektes nötig ist. Die vier Phasen sind:

- **Vorabklärungen:** In dieser Phase geht es darum, erste Überlegungen anzustellen. Stichworte sind: Projektanstoss, Projektziel, Kosten und Nutzen einer Vereinigung, Perimeter, Art der Vereinigung, Projektteam, Zeitplan, Finanzen usw. Der Meilenstein ist der Entscheid, ob das Projekt gestartet werden soll.
- **Vereinigungsanalyse:** In dieser Phase wird das Vereinigungsprojekt konkretisiert. Stichworte sind: Projektorganisation, Auswirkungen auf die bestehende Gemeindeorganisation, Gemeindepersonal, Finanzen, Gemeindenamen, Gemeindewappen, Standortfragen, Mitwirkung des Kantons usw. Der Meilenstein ist ein Schlussbericht und der Entscheid, ob das Projekt weiterverfolgt werden soll.
- **Vereinigungsvorbereitung:** In dieser Phase wird der Vereinigungsvertrag ausgearbeitet. Der Meilenstein ist die Abstimmung über die Vereinigung.
- **Umsetzung:** In dieser Phase wird die neue Gemeindeorganisation umgesetzt. Der Meilenstein ist die operative «in Betriebnahme» der neuen Gemeinde.

Vorausschauend auf Kapitel 3 kann an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass der Ablauf eines Vereinigungsprojekts im Kanton St.Gallen von dieser Theorie abweicht und in lediglich drei Phasen abgewickelt wird.

Neben einer guten Kommunikation werden verschiedentlich drei Erfolgsfaktoren für Vereinigungsprojekte genannt (z.B. Steiner 2002, Steiner 2007, Fetz & Bühler 2005, Schneeberger 2006):

- **Finanzen:** Ein Schlüsselfaktor für die meisten gelungenen Vereinigungen sind die Finanzen. Meist wird der Steuerfuss nach einer Vereinigung auf das tiefere Niveau festgelegt. Gelingt dies nicht, ist in der steuergünstigeren Gemeinde mit grossem Widerstand zu rechnen. Deshalb sind die finanziellen Konsequenzen einer Vereinigung im Vorfeld durch eine Expertise sehr genau zu analysieren (z.B. Braun 2006, Steiner & Lutz 2005). Insbesondere sind auch die Sonderaufwände durch die Vereinigung und allenfalls notwendig werdende zusätzliche Investitionen in Infrastrukturen sorgfältig zu budgetieren.
- **Zugpferde:** Immer wieder weisen die Autoren darauf hin, wie wichtig es ist, dass Vereinigungsprojekte von lokalen Zugpferden, engagierten Persönlichkeiten mit hoher lokaler Akzeptanz und politischem Gewicht, getragen werden (z.B. Steiner 2002, 2007, Schneeberger 2006, Fetz & Bühler 2005). Dies ist meist der Gemeindepräsident. Im Fall von Rapperswil und Jona war es aber auch ein Initiativkomitee welches eine Vereinigung gefordert hat.
- **Unterstützung durch den Kanton:** Aus den Unterlagen von Fetz und Bühler (2005) geht hervor, dass der Kanton eine wichtige, unterstützende Rolle spielt. Einerseits kann er Anreize schaffen, welche einen Vereinigungsentscheid erleichtern, andererseits ist seine fachliche Unterstützung in den verschiedenen Projektphasen sehr wesentlich. «Praxisbeispiele zeigen, dass durch die Präsenz von Mitgliedern der Regierung oder der Kantonalen Verwaltung bei Veranstaltungen dem Projekt das nötige Gewicht verliehen wird» (Fetz & Bühler 2005, S. 37). Allerdings kann ein starkes Auftreten des Kantons auch als ungeliebte Einmischung in die Gemeindeautonomie verstanden werden und ist dann wenig hilfreich.

Ein weiteres wichtiges Resultat der Umfrage bei den Gemeindeschreibern durch Steiner und Ladner (2006, S. 25 – 26) ist, dass sich ca. 40 Prozent der Gemeinden eine aktivere Rolle des Kantons wünschen. 1998 waren es erst 25 Prozent. Überdurchschnittlich viele kleine Gemeinden finden, dass der Kanton bei Gemeindezusammenschlüssen nicht involviert werden sollte, während praktisch alle Städte der Meinung sind, dass der Kanton eine aktive Rolle einnehmen sollte (Noack 2007, S. 18).

2.8 Konkrete Beweggründe für eine Gemeindevereinigung

Die nachfolgenden Aussagen zu den Beweggründen, die letztlich in einem Projekt zum Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden führten, stützen sich auf die quantitativen Untersuchungen, die Reto Steiner in seinem Buch «Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz» ab Seite 297 zusammenfasst. Demnach wurden Gemeindezusammenschlüsse überdurchschnittlich oft von Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und von Städten mit mehr als 20'000 Einwohnern diskutiert (Steiner 2002, S. 339 – 341). Die prozentuale Verteilung der konkreten Zusammenschlussprojekte zeigt, dass 23,1 Prozent der beteiligten Gemeinden weniger als 500 Einwohner haben. Bis 1'000 Einwohner

kommen weitere 6,8 Prozent der Gemeinden dazu. Ein weiteres Drittel der beteiligten Gemeinden verfügt zudem über mehr als 50'000 Einwohner (Steiner 2002, S. 341).

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchungen zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der finanziellen Lage der beteiligten Gemeinden und der Bereitschaft zur Aufnahme von Vereinigungsprojekten bestehen könnte. Da sich die Aussagen aus der Umfrage teils widersprechen, ist nicht ganz klar, wie weit dieser Zusammenhang tatsächlich erhärtet werden kann. Allerdings darf er als eine von mehreren Ursachen vermutet werden (Steiner 2002, S. 342).

Eine grosse Anzahl von Gemeinden pro Kanton führt nicht grundsätzlich zu einer erhöhten Reformtätigkeit. Hingegen werden die Gemeinden aktiver, je stärker sie von den Kantonen in ihrem Bestreben um die Bereinigung ihrer Strukturen unterstützt werden (Steiner 2002, S. 343).

Zusammenschlüsse werden insbesondere in Zentrumsgemeinden, periurbanen Gemeinden sowie in agrarisch-peripheren und ländlichen Pendlergemeinden geplant. Die vielen Projekte in den ländlichen Gemeinden erstaunen dabei nicht, stossen doch einige dieser Gemeinden an Leistungsgrenzen und haben Mühe, genügend Kandidierende für die politischen Ämter zu finden (Steiner 2002, S. 344).

Wo nicht der Kanton schon die Initiative ergriffen hat, treten als Initianten für die Aufnahme von Vereinigungsvorhaben insbesondere Gemeindepräsidenten und Exekutivmitglieder auf. Dies unterstreicht die Bedeutung von Gemeindezusammenschlüssen als weitreichende, politisch hochsensible Geschäfte, die von den politischen Behörden lanciert werden. Für die Mitarbeitenden der Verwaltung mögen Gemeindezusammenschlüsse mit Unsicherheit während des Veränderungsprozesses oder sogar einem Arbeitsplatzverlust verbunden sein, wobei die Verwaltung erstaunlicherweise in grösseren Gemeinden zurückhaltender gegenüber Zusammenschlüssen auftritt als in kleinen Gemeinden (Steiner 2002, S. 345 – 347).

2.9 Argumente für und gegen einen Zusammenschluss

Aus 2'301 Nennungen³ in der Umfrage bei den Gemeindeschreibern kristallisierten sich folgende Argumente als die Positivsten für eine Gemeindevereinigung heraus (Steiner 2002, S. 534):

Pro-Argument	Zustimmung in Prozent
Möglichkeit zur Professionalisierung	51.3
Senkung der Kosten	48.5
Schwierigkeiten, Kandidaten für politische Ämter zu finden	38.5
Mehr Gewicht gegenüber dem Kanton	38.4
Qualitätssteigerung der angebotenen Leistungen	36.0
Mengenmässige Steigerung der angebotenen Leistungen	29.4

³ inkl. Mehrfachnennungen

Erstaunlicherweise nicht in die vordersten Ränge schafften es Argumente, wie «Überforderung bei der Erbringung gewisser Leistungen» (23.9 Prozent; was darauf hindeutet, dass die eigenen Leistungen auch kleiner Gemeinden weiterhin als gut bis sehr gut beurteilt werden) oder «Vereinfachung der Koordination» (23.6 Prozent).

Bei den Gegenargumenten wurde aus 2'340⁴ Antworten vorwiegend folgende Zustimmung erreicht:

Contra-Argument	Zustimmung in Prozent
Bürgernähe geht verloren	71.9
Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	60.2
Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	58.2
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden genügt	55.0
Kaum Sparpotenzial ersichtlich	37.4
Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse	36.5
Jetzige Gemeindeeinschwoher werden in die Minderheit versetzt	36.2
Historische Grenzen können nicht abgebaut werden	26.2

Argumente, die sowohl als Pro wie auch als Contra geführt werden, sind «Steuerfuss wird sinken» (10.3 Prozent) bzw. «... steigen» (19.4 Prozent) sowie «Steigerung der angebotenen Leistungen» (qualitativ 36.0 Prozent, mengenmässig 29.4 Prozent) bzw. «Keine Leistungssteigerung möglich» (13.6 Prozent; Steiner 2002; S. 348 – 349). Hinzuzufügen ist, dass die Nennungen sowohl Pro als auch Contra im Umfrageformular vorgegeben wurden und nicht von den Befragten selber formuliert wurden.

2.10 Ziele von Gemeinde Vereinigungen

Steiner beschreibt in Bezug auf die Verbesserung der finanziellen Situation verschiedene Ziele, die von Gemeinden unter Mithilfe eines Vereinigungsvorhabens erreicht werden sollen (Steiner 2002, S. 281). Demnach werden mit der Umsetzung eines Gemeindegemeinschafts fast immer finanzielle Ziele verfolgt. Das finanzielle Gleichgewicht soll als Ergebnis aus der Vereinigung wieder hergestellt, weiterhin aufrecht erhalten oder verbessert werden. Ein wichtiges Argument dabei sind erhoffte zunehmende Skalenerträge in der Produktion. Der wahrscheinlich wichtigste Grund für zunehmende Skalenerträge ist nach Ostrom (1973, S. 213) die Möglichkeit der Spezialisierung und der Arbeitsteilung. Ein weiterer Grund kann der Einsatz technischer Hilfsmittel, wie Informationstechnologie, Maschinen, etc. ab einer gewissen Organisationsgrösse sein.

Unter Einsatz der beschränkten Mittel ist es die grundsätzliche Aufgabe der Gemeinde, Produkte zum Gemeinwohl der Bevölkerung herzustellen bzw. die Herstellung zu gewährleisten. Durch eine Gemeindevereinigung wird unmittelbar in diesen Prozess eingegriffen. Wächst eine

⁴ inkl. Mehrfachnennungen

Gemeinde durch Vereinigung, kann möglicherweise ein breiteres Dienstleistungsangebot gewählt werden (Steiner 2002, S. 283).

In Bezug auf die politische Integration werden drei Ziele verfolgt (Steiner 2002, S. 283 – 284):

- Die Organisationsform soll den Einwohnern die Möglichkeit geben, am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen zu können. Es braucht Partizipationsmöglichkeiten und es muss sichergestellt sein, dass solche auch tatsächlich genutzt werden.
- Die Identifikation der Einwohner mit der Gemeinde soll durch die Wahl einer adäquaten Organisationsform möglichst hoch bleiben oder gar zunehmen.
- Die Fähigkeit der Gemeinde, die Bedürfnisse der Bevölkerung aufzugreifen und innerhalb einer angemessenen Zeit darauf zu reagieren, soll gestärkt werden. Ist diese Fähigkeit nicht sichergestellt und findet die Bevölkerung über längere Zeit kein Gehör, führt dies zu Unzufriedenheit.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Gemeinde ist die Ausnutzung der Autonomie, welche ihr vom Kanton zugestanden wird. Auf den ersten Blick mag diese Zielsetzung widersprüchlich erscheinen, da die beteiligten Gemeinden ihre Autonomie durch Untergang ihrer selbst aufgeben. Mittelfristig kann aber die Autonomie durchaus anwachsen, indem die neue Gemeinde über mehr Ressourcen verfügt und so ohne Mitwirkung des Kantons ihre Aufgaben erfüllen kann. Bei den Beziehungen zu den umliegenden Gemeinden ist zudem von Interesse, welche Auswirkungen die Vereinigung auf den Standortwettbewerb hat. Eine Gemeinde wird zum Ziel haben, attraktivere Lebensbedingungen zu schaffen als die umliegenden Gemeinden, um so zusätzliche Privatpersonen und Unternehmen zu einem Umzug in die Gemeinde zu bewegen (Steiner 2002, S. 284 – 285).

Die Organisationsform sollte es der Gemeinde ermöglichen, auf quantitative und qualitative Anforderungen rasch und wirksam zu reagieren, ohne dass eine grundlegende Organisationsanpassung notwendig wird (vgl. Thom 1988, S. 335). Dazu muss Flexibilitätspotenzial vorhanden sein, das aktiviert werden kann. Veränderungen bei den Produktionsfaktoren (Personal, Sachmittel) müssen möglich sein. Im Rahmen der Organisation ist es zudem notwendig, das für die Aufgabenerfüllung verwendete Wissen zu generieren, zu transferieren, zu speichern und zu ändern (vgl. Osterloh & Frost 2000, S. 487, zit. n. Steiner 2002, S. 285).

Die von der Gemeinde gewählte Organisationsform sollte die zielbezogene Führbarkeit fördern und den Koordinationsaufwand begrenzen (vgl. Thom 1990, S. 43). «Koordination bedeutet das Ausrichten von Einzelaktivitäten in einem arbeitsteiligen System auf ein übergeordnetes Gesamtziel» (Frese 2000, S. 69). Die Entscheidungskompetenzen und die Kommunikationsbeziehungen können Ansatzpunkte für eine Operationalisierung des Effektivitätskriteriums «Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwands» bilden. Zur Erfüllung des Kriteriums sind eine für Zeitbedarf und Problemlöseumsicht gleichermassen günstige

Zahl beteiligter Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsstellen sowie eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogene Konfliktlösung notwendig (Steiner 2002, S. 286 – 287).

Schliesslich sollen die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Entscheidungsspielräume zu einem zielkonformen Verhalten bewogen werden. Dazu sollen zum einen intrinsische Motivationsfaktoren freigesetzt werden, andererseits sind Voraussetzungen für extrinsische Faktoren zu schaffen. Ohne Rücksichtnahme auf die Motivation der Mitarbeitenden wird die Gemeinde rasch in die öffentliche Kritik geraten (Steiner 2002, S. 288).

3 Der Vereinigungsprozess im Kanton St.Gallen

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Vereinigungsprozess für Gemeinden im Kanton St.Gallen basiert auf der gesetzlichen Grundlage des Gemeindevereinigungsgesetzes. Im Abschnitt II wird in Art. 2ff das Verfahren beschrieben, welches ein Vereinigungsprojekt zu durchlaufen hat. Dabei sind fünf Meilensteine zu berücksichtigen, in welchen sich die jeweilige Bürgerschaft in demokratischen Verfahren einbringen kann:

- Grundsatzabstimmungen in allen politischen Gemeinden, welche am Vereinigungsprojekt teilnehmen.
- Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss in allen politischen Gemeinden, welche am Vereinigungsprojekt teilnehmen.
- Beschluss über die Gemeindeordnung der neuen, aus der Vereinigung entstehenden politischen Gemeinde.
- Wahlen der Räte und der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission der neuen vereinigten politischen Gemeinde.
- Beschluss über das erste Budget der neuen vereinigten politischen Gemeinde.

Während bei den beiden ersten Abstimmungen bis zum Vereinigungsbeschluss die Zustimmung aller einzelnen politischen Gemeinden nötig ist, damit das Projekt fortgesetzt werden kann, beschliesst die Bürgerschaft bereits im neuen Parameter der vereinigten Gemeinde über die Gemeindeordnung, die Wahlen und das Budget, obwohl die neue Gemeinde noch nicht besteht. Dafür wird nach der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss gemäss Art. 7f ein sich aus Mitgliedern der Räte der vorherigen Gemeinden zusammensetzender Konstituierungsrat eingesetzt, der über die Belange der neuen Gemeinde befindet und die notwendigen Abstimmungen vorbereitet.

Werden gleichzeitig Schulgemeinden in die neue vereinigte politische Gemeinde inkorporiert, so läuft dies in eigenständigen Projekten, sinnvollerweise parallel zum Vereinigungsprojekt ab. Nach Art. 52 ist dafür lediglich die Zustimmung der Bürgerschaft der zu inkorporierenden Schulgemeinde in obligatorischer Abstimmung zu begrüssen. Nach Annahme des Beschlusses wird die Inkorporationsvereinbarung im Parameter der neuen vereinigten Gemeinde dem fakultativen Referendum unterstellt. Vorbereitet wird dieses Referendum durch den

Konstituierungsrat. Als Ergebnis aus einem solchen Vorhaben entsteht letztlich eine neue Einheitsgemeinde.

3.2 Vorgehen von Vereinigungsprozessen

Der Kanton St.Gallen hat das Vorgehen und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Eingabe der Gesuche um finanzielle Beiträge in verschiedenen Merkblättern (vgl. Merkblatt 2a als Beispiel im Anhang I) zusammengetragen. Das Vereinigungsprojekt als solches wird dabei in drei Phasen unterteilt: die Initialisierungsphase bis zur Durchführung der Grundsatzabstimmung, die Konzeptphase bis zur Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss und die Realisierungsphase zwischen Vereinigungsbeschluss und dem Startzeitpunkt der neuen Gemeinde. Die reformwilligen Gemeinden sind, unter Einhaltung der gesetzlichen Meilensteine, jedoch frei in der Gestaltung des Projektablaufs. Sie sind es auch, die in Kenntnis der örtlichen Verhältnisse bestimmen, wie weit und wie vertieft bereits vor der Grundsatzabstimmung die verschiedenen Parameter der Vereinigung zu detaillieren sind. Grundsätzlich empfiehlt der Kanton, vor der Grundsatzabstimmung nur wenig Aufwand zu betreiben und vor allem die zu klärenden Fragen aufzuwerfen. Ein positiver Entscheid der Bürgerschaft in der Grundsatzabstimmung soll danach der eigentliche Auftrag sein, die Vereinigung intensiv zu prüfen und das Projekt zu starten.

Im zweiten und für die Vereinigung entscheidenden Schritt wird schliesslich der Vereinigungsbeschluss erarbeitet und sämtliche damit verbundenen Auswirkungen und Veränderungen konzeptionell beschrieben. Der Bürgerschaft soll zum Zeitpunkt der Abstimmung darüber klar sein, was im Falle der Zustimmung zur Vereinigung mit der Gemeinde passiert und welche Vor- und Nachteile sich daraus ergeben. Sie soll sozusagen nicht «die Katze im Sack» kaufen müssen. Im Vereinigungsbeschluss enthalten sind Angaben über die Organisationsform der Gemeinde – Bürgerversammlung oder Parlament – die Standorte der Verwaltung, den Vollzug hängiger Beschlüsse, die Rechtsnachfolge, die Überführung von Verwaltungsstellen und Gemeindeunternehmen, den Vollzugsbeginn sowie Name und Wappen der neuen Gemeinde. Die Abstimmungsunterlagen enthalten zudem weitere Ausführungen über verschiedene andere Themen, über die die Bürgerschaft im Sinn einer umfassenden Information zu unterrichten ist, wie bspw. die finanziellen Auswirkungen inkl. Steuerfussentwicklung und Beiträgen des Kantons, die Ausschöpfung des Synergiepotenzials, die Organisation der Schule in einer Einheitsgemeinde, die Auswirkungen auf Bürgerrecht, Korporationen und Vereine oder die Veränderungen im Dienstleistungsangebot.

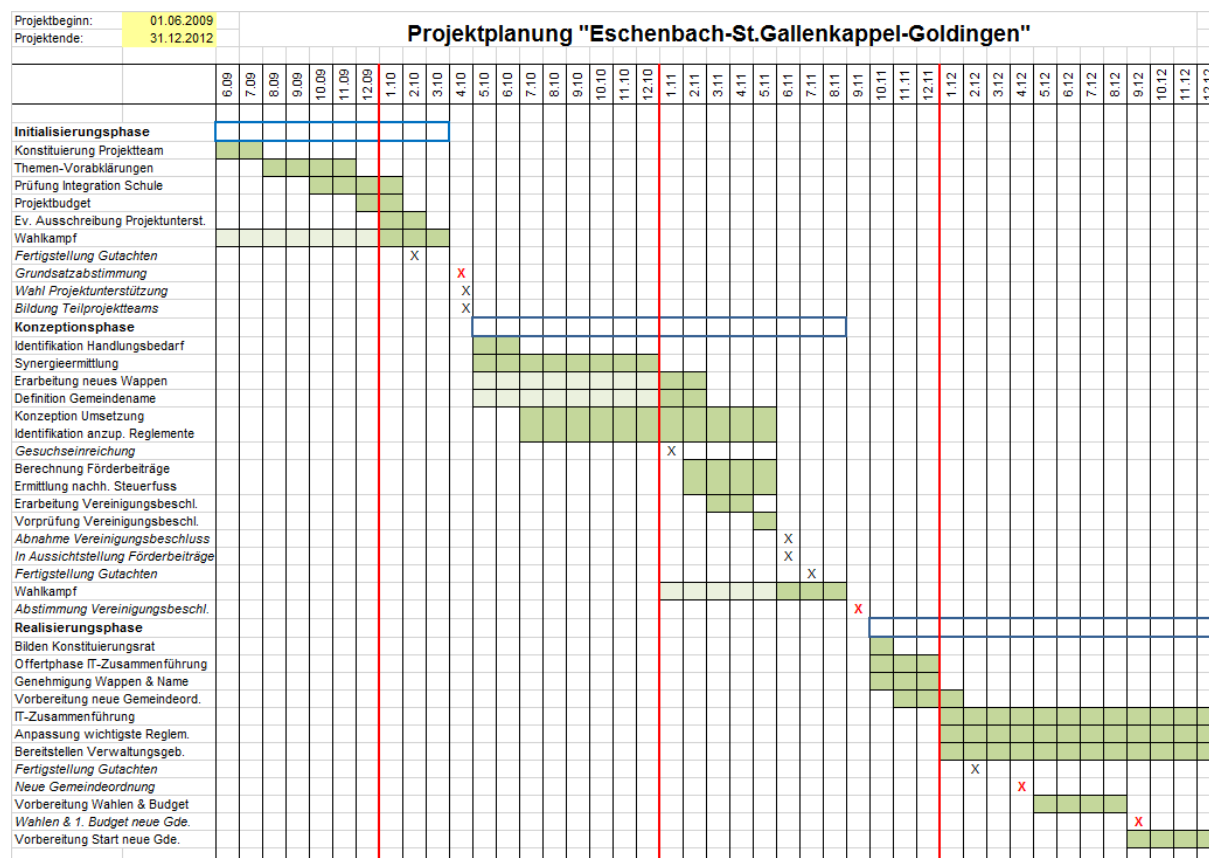


Abb. 5: Projektablauf am Beispiel der Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen.

Anlässlich der Vorbereitung des Vereinigungsbeschlusses und der damit verbundenen Arbeit in der konzeptionellen Planung der neuen, vereinigten Gemeinde sind die am Projekt beteiligten politischen Gemeinden sowie allfällige zu inkorporierende Schulgemeinden angehalten, alle ihre geplanten Synergien zu benennen und zu quantifizieren. Gleichzeitig wird die Umsetzung der identifizierten Synergien auf der Zeitachse geplant. Während einer Übergangsfrist von maximal drei Jahren wird so definiert, wann welche mit finanziellen Konsequenzen versehenen Veränderungen in der neuen Gemeinde realisiert werden. Zusammen mit den Beiträgen des Kantons haben diese Anpassungen direkte Auswirkungen auf den zukünftigen Steuerfuss, der bei gleichbleibenden Voraussetzungen in der neuen Gemeinde anwendbar wird. Die Bürgerschaft wird über die Höhe dieses Steuerfusses im Vorfeld der Abstimmungen informiert, was die Gemeindebehörden insofern bindet, als sie kommende Steuerfusserhöhungen gut argumentiert begründen müssen. Die neue Gemeinde kann somit nicht ohne Weiteres zusätzliche Projekte lancieren oder bei der Realisierung der neuen Gemeinde teure Angebote ohne Zustimmung der Bürgerschaft mit einbauen.

Nach vollzogener Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss wird der Konstituierungsrat gebildet. Darin nehmen ausschliesslich gewählte Ratsmitglieder der beteiligten politischen Gemeinden Einsitz. Allfällig beteiligte Schulgemeinden können beratend dazu stossen. Der Konstituierungsrat bereitet den Start der neuen, vereinigten Gemeinde vor. Er erlässt die neue Gemeindeordnung, welche von der Bürgerschaft zu genehmigen ist. Die Gemeindeordnung enthält die Anzahl der zu wählenden Behördenmitglieder und dient als Basis für die nachfolgenden

Wahlen der neuen Gemeinde. Nach Durchführung der Wahlen des neuen Gemeinderates kann dieser die Arbeiten des Konstituierungsrates übernehmen, falls dies im Vereinigungsbeschluss so vorgesehen ist und der Rat vollständig gewählt ist. Ansonsten bleibt der Konstituierungsrat weiterhin für die Vorbereitung der neuen Gemeinde sowie des dazu notwendigen Budgets verantwortlich.

4 Erwarteter Nutzen in sich vereinigenden Gemeinden

4.1 Allgemeine Ausführungen

Im Projektverlauf werden bis zur Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss die Vor- und Nachteile einer Gemeindevereinigung der beteiligten Gemeinden analysiert. Daraus entsteht eine Erwartungshaltung bei den Gemeinden mit Zielen, welche damit erreicht werden sollen (vgl. auch Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Diese Ziele schliesslich in den Abstimmungsunterlagen transparent aufzuzeigen ist eine der wichtigsten Aufgaben der beteiligten Gemeinden. Nur wenn es gelingt, die Bürgerschaft von überwiegenden Vorteilen zu überzeugen, hat die Vereinigung an der Urne eine Chance. Der so formulierte, erwartete Nutzen einer Vereinigung dient unter anderem auch zur späteren Überprüfung, ob die Ziele mit der Vereinigung erreicht wurden und sich damit das Projekt mittel- und langfristig auszahlt. Im Folgenden ist der erwartete Nutzen einiger Vereinigungsprojekte beispielhaft zusammengetragen.

4.2 Vereinigung von Rapperswil und Jona

In Rapperswil und Jona fand am 28. November 1999 die erste Grundsatzabstimmung statt, welche zwar in Rapperswil angenommen, in Jona hingegen abgelehnt wurde. Ende 2002 gründeten ehemalige Behördenmitglieder sowie verschiedene Bürger eine Interessengemeinschaft «Vereinigung Rapperswil-Jona». Mitte Juni 2003 wurde das Initiativbegehren dem Stadtrat Rapperswil und dem Gemeinderat Jona eingereicht und am 30. November 2003 von beiden beteiligten Bürgerschaften gutgeheissen. Gleichzeitig sollten die vier Schulgemeinden auf dem Gebiet der beiden politischen Gemeinden inkorporiert werden.

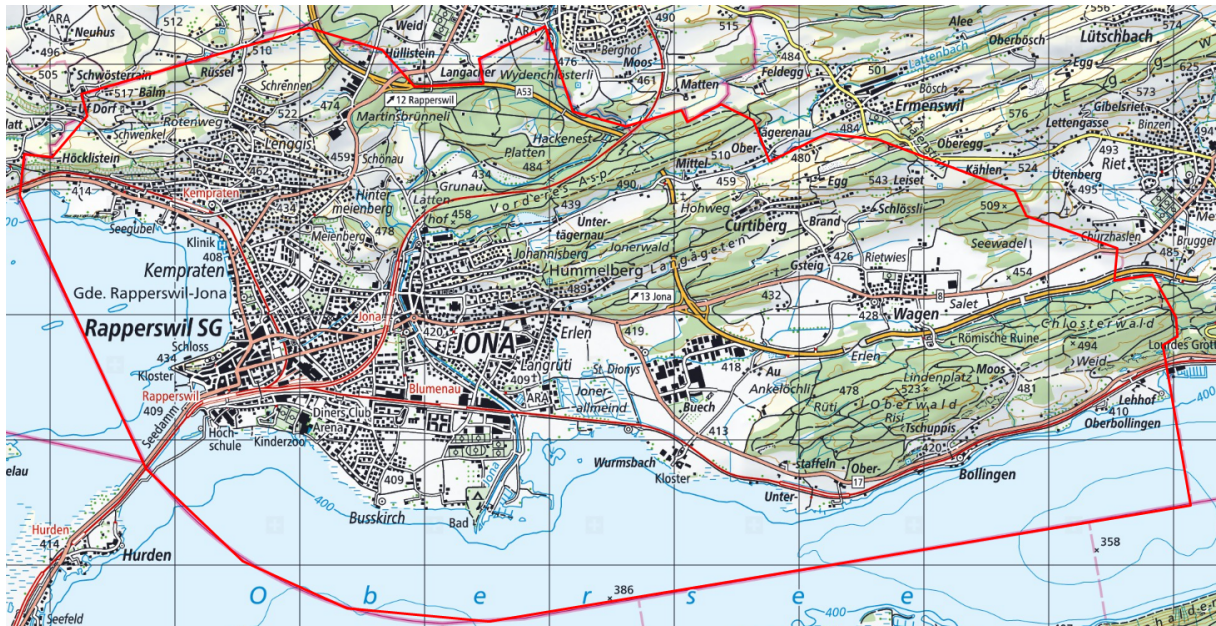


Abb. 6: Aus Rapperswil und Jona entstandene Gemeinde Rapperswil-Jona.

In der folgenden Konzeptphase erarbeitete das Projektteam die Grundlagen für die Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss, der am 1. Mai 2005 den beiden Bürgerschaften vorgelegt und gutgeheissen wurde. In der Abstimmungsbroschüre der beiden Gemeinden (Politische Gemeinden Jona und Rapperswil 2005, S. 11 – 18) wird folgender erwarteter Nutzen ausgeführt:

- Das Ziel einer bürgerfreundlichen sowie in Bezug auf Führung und Kultur optimalen Lösung soll mit einer zentralen Verwaltung mit gleichzeitiger Integration der Schulverwaltungen erreicht werden. Die Bürger sollen wissen, wo ihr Anliegen bearbeitet wird und sich nicht in verschiedenen Verwaltungsstandorten zurecht finden müssen. Damit sollen auch höhere Kosten vermieden werden, die bei einer dezentralen Lösung unumgänglich scheinen und durch Vermietung bzw. Verkauf der alten Gemeindehäuser zusätzliche Einnahmen generiert werden.
- Aufgrund der Ausführungen in der Initiative soll die Finanzpolitik in den beiden Gemeinden bis zum Vollzugsbeginn so gestaltet werden, dass mit dem Budget der vereinigten Gemeinde für das Jahr der Invollzugsetzung 2007 ein Steuerfuss ermöglicht wird, der jenem der politischen Gemeinden Jona im Falle einer Nichtvereinigung entspricht (dem tieferen der beiden).
- Bestehende Verträge und Vereinbarungen zwischen den beiden bisherigen Gemeinden werden aufgelöst und fallen als gegenstandslos dahin.
- Bezüglich des Bürgerrechts sollen alle Bürger mit der Vereinigung gleichgestellt werden. Mit der Ortsgemeinde Rapperswil wurde im Vorfeld vereinbart, dass sie sich in Rapperswil-Jona umbenennt und die Bürger von Jona, die zuvor keiner Ortsgemeinde angehörten, aufnimmt.
- Die Bildung der Einheitsgemeinde war ein zentraler Punkt im Vereinigungsverfahren, da damit eine umfassende, einheitliche Politik über das ganze Gebiet der neuen Gemeinde sichergestellt werden sollte. Bildungspolitik soll zu einem Bestandteil der städtischen Gesamtpolitik werden

und die Schulbehörde soll sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Schulfremde Aufgaben sollen von den anderen zuständigen Ressorts erfüllt werden.

4.3 Vereinigung von Brunnadern, St. Peterzell und Mogelsberg

Am 21. Oktober 2007 stimmten die Bürger der drei Gemeinden Brunnadern, St. Peterzell und Mogelsberg der Vereinigung zur Gemeinde Neckertal zu. In der Abstimmungsbroschüre der drei Gemeinden (Politische Gemeinden Brunnadern, Mogelsberg und St. Peterzell 2007, S. 4 – 10) wurden folgende Aspekte zum erwarteten Nutzen ausgeführt:

- Ein ganz wesentlicher Grund für die Vereinigungen sind die Finanzen. Alle drei Gemeinden sind Ausgleichsgemeinden nach früherem, bis 2007 gültigem Finanzausgleichsgesetz und verfügen über den festgelegten Maximalsteuerfuss von 162 Steuerprozent. Einsparungen in der vereinigten Gemeinde und Beiträge des Kantons für die Vereinigung sollen dazu führen, dass ein neuer Steuerfuss von 150 Prozent erreicht werden kann.
- Dank den besseren finanziellen Aussichten soll die Gemeinde Neckertal ohne Übergangsausgleich und somit autonom und eigenverantwortlich in die Zukunft starten können. Die Bürger der Gemeinde Neckertal sollen die zukünftige Ausgabenpolitik und somit auch den Steuerfuss massgeblich selber beeinflussen können.
- Die Zusammenlegung zu einer gemeinsamen, grösseren Verwaltung soll grosse Vorteile hinsichtlich Fachkompetenz und Rechtssicherheit bringen. Mittel- bis langfristig sollen weitere Spareffekte durch rationalisierte Arbeitsabläufe und vermehrte Praxis entstehen und es soll das Ziel sein, die Verwaltung an einem Standort zusammenzuführen.
- Kommissionen sollen schlank gehalten und auf das Nötigste beschränkt werden. Der Einsitz soll nach fachlicher Eignung und Gewährleistung der regionalen Vertretung erfolgen.
- Das Gemeindehaus Brunnadern soll nach der Vereinigung zur Bildung eines Kompetenzzentrums Gesundheit für die Gemeinden Neckertal, Hemberg und Oberhelfenschwil genutzt werden.
- Bei einer Vereinigung sollen alle Bürger der bisherigen Gemeinden das Bürgerrecht der neuen Gemeinde Neckertal erhalten. Spätere Neubürger sollen künftig unter verschiedenen Möglichkeiten – Bürgerrecht der Gemeinde Neckertal ohne Ortsbürgerrecht oder mit Ortsbürgerrecht Brunnadern oder St. Peterzell – wählen können.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 3,90 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen «Return on Investment» (ROI) der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 2,7 Jahren.



Abb. 7: Aus Brunnadern, St. Peterzell und Mogelsberg entstandene Gemeinde Neckertal.

4.4 Vereinigung von Wildhaus und Alt St. Johann

Der Abstimmungskampf in Wildhaus und Alt St. Johann, der am 30. November 2008 in der Zustimmung zur Vereinigung sowie zur Inkorporation der drei bisherigen Schulgemeinden mündete, war von starker Opposition aus Kreisen alteingesessener Wildhauser begleitet. Obwohl die beiden Gemeinden den maximalen Steuerfuss von 162 Prozent erhoben und dieser bei einer Aufhebung des Übergangsausgleichs gar auf rund 180 Prozent hätte angehoben werden müssen, richtete sich die Opposition gegen die von Kanton und Gemeinden in Aussicht gestellte Reduktion des Steuerfusses. Es fehlte der Glaube, dass diese Versprechen umgesetzt werden könnten.

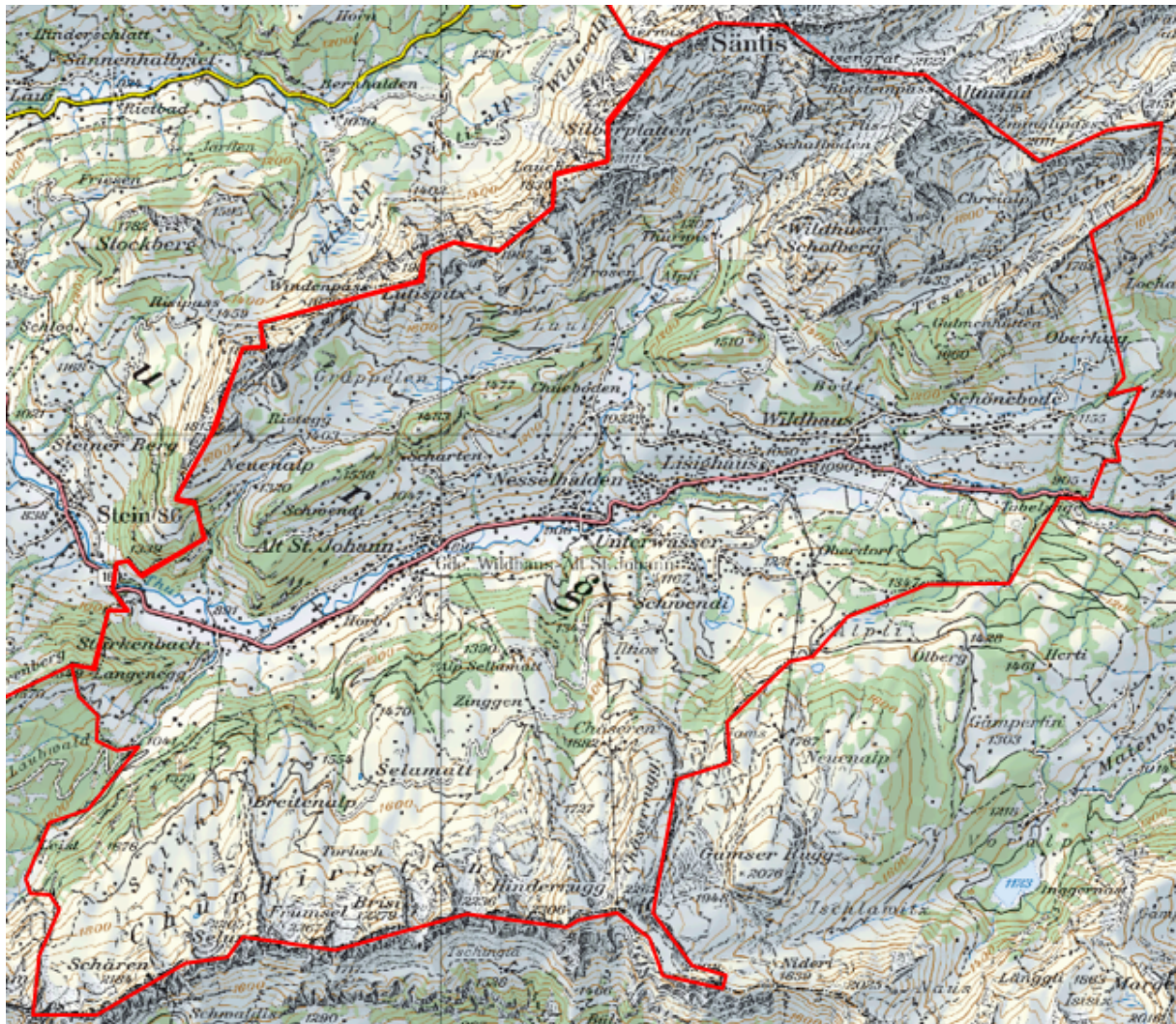


Abb. 8: Aus Wildhaus und Alt St. Johann entstandene Gemeinde Wildhaus-Alt St. Johann.

In der Abstimmungsbroschüre der beiden Gemeinden (Politische Gemeinden Wildhaus und Alt St. Johann 2008, S. 5 – 11) wurde wie folgt argumentiert.

- Die Steuerfüsse der beiden Gemeinden könnten zukünftig nur bei absolut restriktiver Finanzpolitik auf 160 Prozent in Alt St. Johann sowie auf 172 Prozent in Wildhaus gehalten werden. Dank der Beiträge des Kantons in der Höhe von 10,2 Mio. Franken würde sich die Lage entsprechend entspannen. Dabei handle es sich allerdings nicht um ein Geschenk des Kantons, sondern um eine Unterstützung, damit der neuen Gemeinde ein guter Start ermöglicht werden kann. Das Sparpotenzial ergebe sich aus verschiedenen Mehreinnahmen und Minderausgaben und soll es ermöglichen, den Steuerfuss nach Ablauf der Übergangsfrist auf 148 Prozent zu stabilisieren.
- Durch die Bildung der Einheitsgemeinde sollen vier autonome Gemeinden entfallen. Die benötigte Anzahl Behördenmitglieder soll sich dadurch drastisch reduzieren. Der Schulrat soll sich weiterhin mit pädagogischen Fragestellungen beschäftigen, wird aber von finanziellen, baulichen und versicherungstechnischen Fragen entlastet. Die Oberstufe soll mangels

genügender Schülerzahlen aufgehoben werden. Die Schüler sollen mit Beschulungsverträgen in die Oberstufe Nesslau integriert werden.

- Für den Konkurrenzkampf im Tourismus soll das obere Toggenburg durch die Vereinigung merklich gestärkt werden. Ein einheitlicher Auftritt und vermehrte Präsenz gegen aussen sollen helfen, die Region besser wahrzunehmen.
- Bei einer Vereinigung sollen alle Bürger der bisherigen Gemeinden das Bürgerrecht der neuen Gemeinde Wildhaus-Alt St.Johann erhalten. Spätere Neubürger sollen künftig zusätzlich die Wahl zwischen den beiden bestehenden Ortsgemeinden haben.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 1,58 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 6,5 Jahren.

4.5 Vereinigung von Eschenbach, St. Gallenkappel und Goldingen

Auch vor der Vereinigung der drei Gemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen wurde ein hitziger Abstimmungskampf geführt. Die Gegnerschaft, vor allem aus Goldingen, befürchtete die Einbusse der demokratischen Mitbestimmung und wehrte sich gegen den Verlust der Eigenständigkeit. Die Argumentation wurde sehr emotional geführt. Trotzdem konnte die Abstimmung vom 11. September 2011 in allen drei Gemeinden deutlich gewonnen werden.

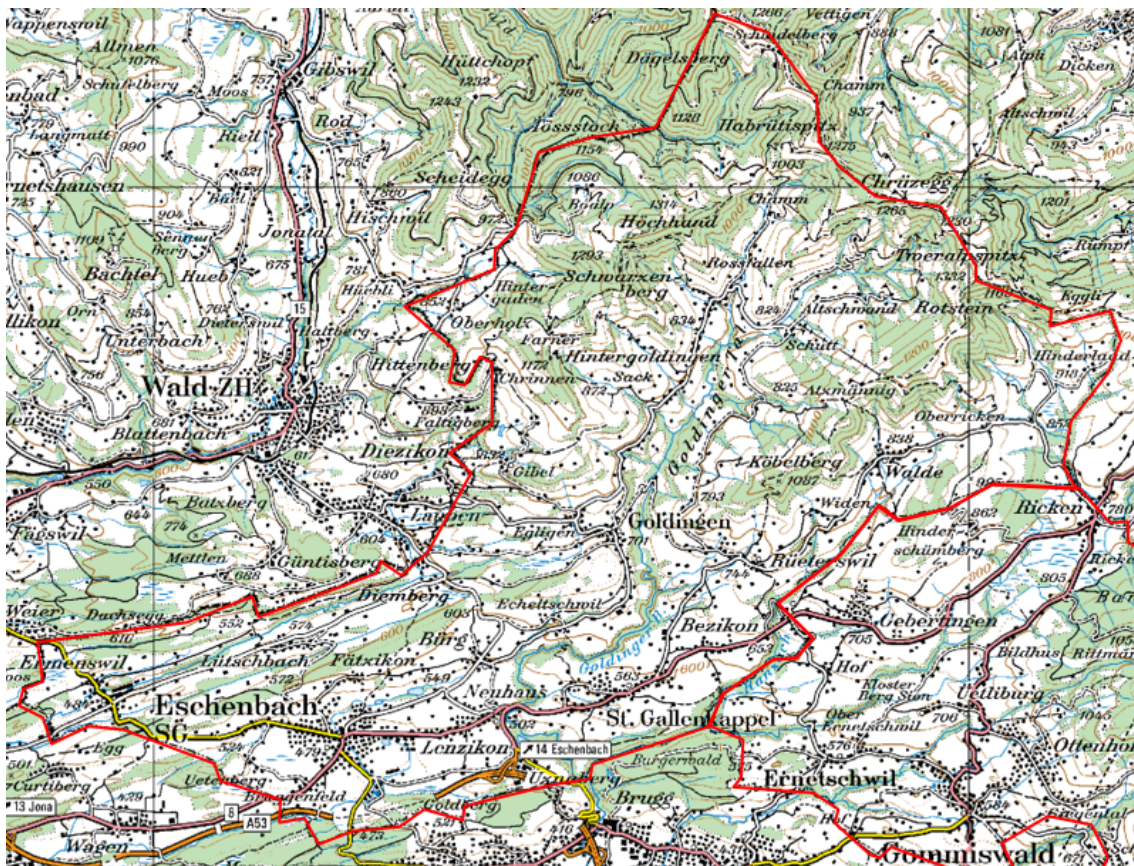


Abb. 9: Aus Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen entstandene Gemeinde Eschenbach.

In der Abstimmungsbroschüre (Politische Gemeinden Eschenbach, Goldingen, St.Gallenkappel 2011, S. 9 – 15) wurden folgende Argumente zum erwarteten Nutzen der Vereinigung geführt:

- Die Inkorporation der sich bereits über alle drei Gemeinden erstreckenden Schulgemeinde soll nun durch die Vereinigung der politischen Gemeinden möglich werden. Dank der Nutzung von Synergien, bspw. im Bereich Liegenschaften, sollen sich die Organe der Schule auf ihre Kernaufgaben – Führung der Schule und pädagogische Fragen – konzentrieren können.
- Der Verwaltungsstandort in Eschenbach soll räumlich ergänzt werden und dank einer langfristigen Mietlösung höhere Flexibilität für die fernere Zukunft sicherstellen. Auf teure Investitionen soll verzichtet werden können. Die bisherigen Gemeindehäuser in Goldingen und St.Gallenkappel sollen verkauft oder vermietet werden.
- Unter Berücksichtigung der aus der Vereinigung entstehenden Synergien soll der Steuerfuss zumindest über die folgenden fünf Jahre auf 127 Steuerprozent eingefroren werden.
- Daneben soll es auch möglich sein, durch gesteigerte Fachkompetenz und umfassende Stellvertretungen bessere Dienstleistungen anzubieten.
- Schliesslich soll die Vereinigung auf die Bedeutung und Einflussmöglichkeit der neuen Gemeinde in der Region und im Kanton eine positive Wirkung haben. Die Interessen sollen aufgrund der Grösse und des politischen Gewichts nachdrücklicher als bisher vertreten werden können.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 0,87 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 6,3 Jahren.

4.6 Vereinigung von Will und Bronschhofen

Das Projekt von Wil und Bronschhofen ging ohne grössere Probleme über die Bühne. Das aus Sicht der Gemeinde Bronschhofen wichtigste Anliegen war es, eine adäquate Vertretung im Stadtparlament der neuen Gemeinde zu erhalten. Dies wurde sichergestellt, indem für die erste Amtsdauer das Parlament von 40 auf 45 Personen erweitert wurde, was dem Ortsteil Bronschhofen ermöglichte, ein Anteil im Verhältnis seines Einwohnerbestandes von rund 20 Prozent im Parlament zu besetzen.



Abb. 10: Aus Wil und Bronschhofen entstandene Gemeinde Wil.

Im Bericht des Gemeinderates Bronschhofen und des Stadtrates Wil (Politische Gemeinden Wil und Bronschhofen 2010, S. 5 und 18 – 21) an das Parlament der Stadt Wil wurden weitere Argumente zum Nutzen der Vereinigung angeführt:

- Neben der Nutzung von finanziellen Vorteilen aus der Vereinigung sollen vor allem strukturelle Verbesserungen erreicht werden. Dazu gehören unter anderem eine bessere Aufgabenerfüllung, umfangreichere raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten, eine einfachere Gewinnung von Behördenmitgliedern und eine Stärkung der vereinigten Gemeinde gegenüber dem Kanton und den angrenzenden Gemeinden. Es soll darum gehen, Doppelspurigkeiten zu eliminieren, die Organisation zu verbessern und über grössere Gebiete zu planen, zumal die Komplexität kommunaler Probleme und Herausforderungen noch mehr zunehmen werde. Im Zentrum der Überlegungen stünde vor allem die Gewissheit, dass die derzeitigen und kommenden Aufgaben zum Wohl der Bevölkerung einfacher und Erfolg versprechender angegangen werden können.
- Mit der Vereinigung sollen die bisherigen Leistungen aus dem Finanzausgleich an die Gemeinde Bronschhofen ersatzlos entfallen. Die vereinigte Gemeinde soll ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen.
- Die vereinigte Gemeinde soll als Arbeitgeberin für gut ausgebildete und fachkompetente Mitarbeitende noch attraktiver werden. Stellvertretungen sollen Engpässe bei Ausfällen von Mitarbeitenden lückenlos überbrücken und der Know-how-Transfer innerhalb der Verwaltung soll sichergestellt werden.
- Die bisherigen Verwaltungsstandorte in Wil und Bronschhofen sollen weiter genutzt werden, was den Verzicht auf hohe Investitionen zur Folge habe.

- Mit der Vereinigung wird das Areal- und Raumangebot für Wohn- und Gewerbenutzungen grösser und differenzierter, was die Erfolgsaussichten für Firmenansiedlungen günstig beeinflussen soll.
- Die Angebote der sozialen Dienste sollen flächendeckend im gleichen Umfang und in gleicher Qualität angeboten werden. Dies bedinge eine leichte Stellenerhöhung für die Leistungen im Bereich der Sozialberatung, welche bis anhin in Bronschhofen nicht auf dem gleichen Stand ausgestaltet war. Mit der Vereinigung soll aber keine unmittelbare gesellschaftliche Veränderung einhergehen.
- Die Bürger der bisherigen Gemeinde Bronschhofen sollen automatisch das Bürgerrecht der Ortsgemeinde Wil erhalten, da Bronschhofen keine eigene Ortsgemeinde mehr besitzt.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 1,19 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 12,5 Jahren.

4.7 Vereinigung von Gommiswald, Ernetschwil und Rieden

Bei der Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden handelte es sich um die bisher strukturell weitreichendste Vereinigung im Kanton St.Gallen, da zudem die drei örtlichen Primarschulgemeinden sowie die gemeinsame Oberstufenschulgemeinde inkorporiert wurden.

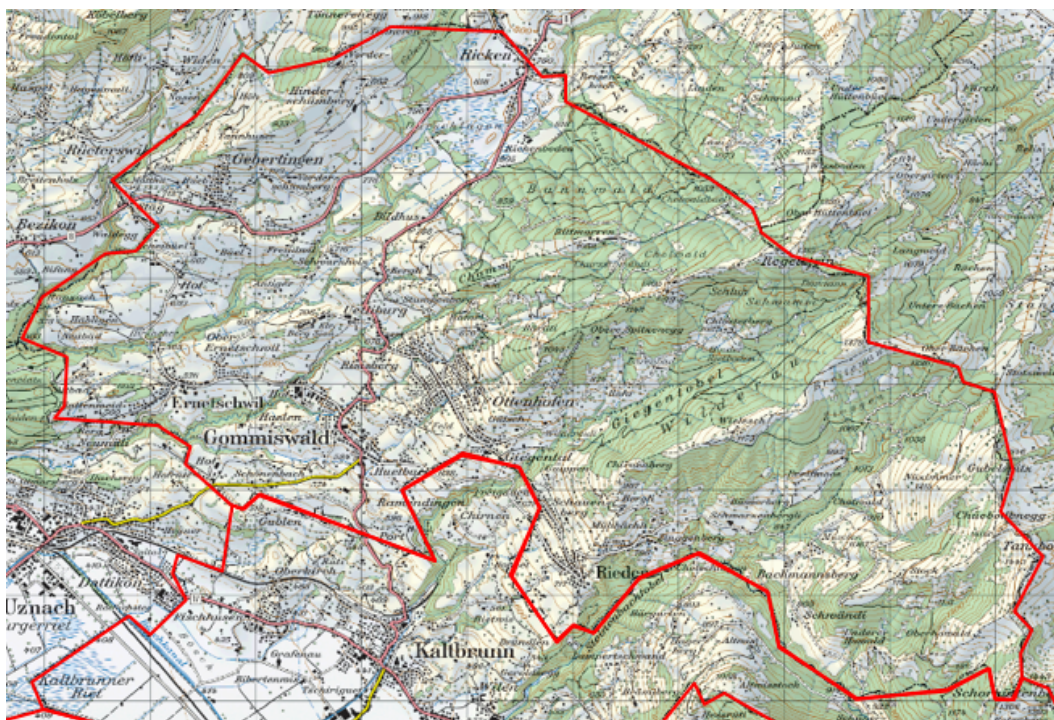


Abb. 11: Aus Gommiswald, Ernetschwil und Rieden entstandene Gemeinde Gommiswald.

In der regierungsrätlichen Botschaft an den Kantonsrat (Kanton St.Gallen 2010, S. 4) über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden wurde auch der erwartete Nutzen definiert.

- Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen Belastung der vereinigten Gemeinde kann von einer Reduktion des Mittelbedarfs im Umfang von rund 21 Prozent gegenüber der bisherigen Situation ausgegangen werden. Dies führt zu einer massgeblichen Entspannung bei der Finanzierung.
- Die Leistungserbringung soll zukünftig zentral in Gommiswald erfolgen, wozu eine einfache Erweiterung der Infrastruktur nötig wird. Die bisherigen Gemeindehäuser in Ernetschwil und Rieden sollen nach deren Aufgabe veräussert werden.
- Durch die Vereinigung sollen qualitative Verbesserungen in der Leistungserbringung und bei den Stellvertretungen erreicht werden können. Es sollen eine leistungsfähige Gemeinde und Schulverwaltung sowie schlagkräftige Gemeindebetriebe entstehen. Kompetente Stellvertretungen in allen Angebotsbereichen der vereinigten Gemeinde sind einfacher und kostengünstiger zu erbringen als bisher. Durch optimierte Abteilungsgrössen entsteht ein Gewinn in Effizienz, Qualität und Transparenz sowie eine hohe personelle Unabhängigkeit im Fall von Abwesenheiten oder bei Personalwechseln.
- Die bisherigen Gemeinden führen je einen eigenen Fahrzeug- und Maschinenpark sowie einen grossen Bestand an Gerätschaften. Durch die Vereinigung der Gemeinden soll dieser Park reduziert und optimiert werden. Daraus entstehen geringere Kosten für Investitionen und Unterhalt im Betrieb. Auch hier werden Doppelspurigkeiten in erheblichem Umfang abgebaut.
- Im Schulbereich soll die nähere Zukunft bei weiterhin rückläufigen Schülerzahlen die Möglichkeit eröffnen, Klassengrössen zu optimieren und nur noch in Ausnahmefällen unterdotierte Schülerzahlen zu beantragen. Mit Sicherheit darf davon ausgegangen werden, dass durch die Konzentration der Schulverwaltungen an einem Standort und die Zusammenfassung der Verwaltungsaufgaben erhebliche Synergien genutzt werden können.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 0,97 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 8,1 Jahren.

4.8 Vereinigung von Bütschwil und Ganterschwil

Der Parameter des Vereinigungsprojekts umfasste zu Beginn neben den politischen Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil sowie deren lokalen Primarschulgemeinden auch die politische Gemeinde und die Primarschulgemeinde Lütisburg sowie die Oberstufenschulgemeinde Bütschwil-Ganterschwil-Lütisburg. Nach dem Beschluss des Gemeinderates Lütisburg aus dem Projekt auszusteigen, konnte auch das Vorhaben, alle vier Schulgemeinden zu inkorporieren nicht weiter verfolgt werden. Die Vereinigung führte schliesslich zur Bildung einer sogenannten «unechten Einheitsgemeinde» Bütschwil-Ganterschwil, da auf deren Gebiet die Oberstufenschulgemeinde weiterhin autonom blieb.



Abb. 12: Aus Bütschwil und Ganterschwil entstandene Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil.

Gegenüber dem Kantonsrat wurde in der Botschaft der Regierung vom 16. August 2011 (Kanton St.Gallen 2011a, S. 3 – 4) wie folgt argumentiert:

- Mit der Vereinigung wird die Zahl der Fälle in den einzelnen Verwaltungsbereichen grösser. Das fördert die Spezialisierung der Abläufe. Damit sollen einerseits die Fachkompetenz und die Rechtssicherheit in den einzelnen Verwaltungszweigen gesteigert und andererseits die vereinigte Gemeinde als Arbeitsgeberin für gut ausgebildete, fachkompetente Mitarbeitende noch attraktiver werden. Bei den Primarschulgemeinden sollen die Finanzverwaltungen zusammengefasst und zentral in der Einheitsgemeinde organisiert werden. Die Hauswarte bleiben auch weiterhin für ihre jeweiligen Schulhäuser zuständig. Dennoch werden eine vereinheitlichte Führung, ein gemeinsames Beschaffungswesen und klar geregelte Stellvertretungen zu einer Optimierung führen.
- Die Grösse der vereinigten Gemeinde soll es ermöglichen, insbesondere für die Schlüsselpositionen in der Verwaltung gut qualifizierte und kompetente Stellvertretungen zu ernennen. Damit sollen schwerwiegende Engpässe beim Ausfall eines Mitarbeitenden verhindert und der Wissenstransfer innerhalb der Gemeinde gewährleistet werden.
- Die Synergien führen in zahlreichen Bereichen zu einer Senkung des Mitteleinsatzes. Unmittelbare Einsparungen ergeben sich beim Start der vereinigten Gemeinde durch die Reduktion der Behörden (Gemeinde- und Schulräte) sowie der Kommissionen und damit durch den Wegfall von Sitzungsgeldern usw. Mittel- und langfristig werden sich weitere Einsparungen aufgrund der Synergien, der verbesserten Abläufe wie auch der Professionalisierung einstellen. Der Wegfall von gemeindeübergreifenden Lösungen

ermöglicht beispielsweise eine noch effizientere Behördentätigkeit mit weniger Koordinationsaufwand und weniger Schnittstellen.

- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 0,37 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 22,6 Jahren.

4.9 Vereinigung von Nesslau-Krummenau und Stein

Nachdem die Gemeinde Stein sich nicht dem Vereinigungsprojekt von Wildhaus und Alt St.Johann anschliessen wollte, war die Zeit drei Jahre später reif, Verhandlungen mit der Gemeinde Nesslau-Krummenau aufzunehmen. Nesslau-Krummenau ging aus der Vereinigung der beiden Gemeinden Nesslau und Krummenau im Jahr 2005 hervor. Die Zustimmung der Bürgerschaften beider Gemeinden zur Vereinigung von Nesslau-Krummenau und Stein betrug gegen 90 Prozent. Das Projekt war das unumstrittenste aller Vereinigungsvorhaben im Kanton. Durch die Vereinigung wurde mit der Gemeinde Stein eine von noch drei Gemeinden im Übergangsausgleich aufgehoben.

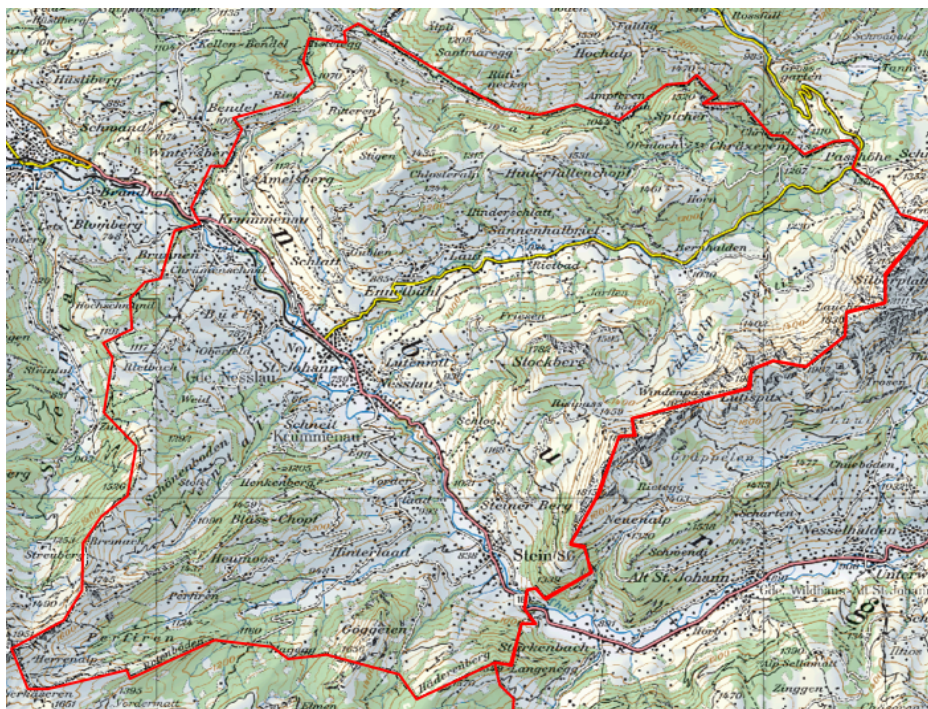


Abb. 13: Aus Nesslau-Krummenau und Stein entstandene Gemeinde Nesslau.

Der infolge der Grössenverhältnisse der beiden Gemeinden (ca. 9 : 1) begrenzte, erwartete Nutzen wurde in der Botschaft der Regierung an den Kantonsrat (Kanton St.Gallen 2012, S. 3 – 4) wie folgt beschrieben:

- Relevante Aspekte zur Verbesserung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der vereinigten Gemeinde im Vergleich mit der aktuellen Situation sind eine Optimierung des Personalbestandes mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.

- Das jährliche Sparpotenzial aus Effekten der Vereinigung liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2010 bei rund 361'600 Franken. Dank den vorgesehenen Förderbeiträgen können zudem die bereits absehbaren Mehraufwendungen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung kompensiert und der Gemeinde Nesslau ein attraktiver Steuerfuss in Aussicht gestellt werden.
- Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 0,57 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 7,0 Jahren.

4.10 Vereinigung von Wattwil und Krinau

Um ein spezielles Projekt handelte es sich bei der Vereinigung der einwohnerstärksten Toggenburger Gemeinde mit der kleinsten Gemeinde im Kanton. Faktisch wurde die 32-mal kleineren Gemeinde Krinau vom grösseren Wattwil übernommen. Die Veränderungen in der neuen, vereinigten Gemeinde Wattwil waren kaum erkennbar. Dank der Vereinigung wurde neben Stein eine weitere von noch drei Gemeinden aus dem Übergangsausgleich entfernt. Die Argumentation gegenüber Bürgerschaft und Kantonsrat (Kanton St.Gallen 2011b) war dementsprechend vor allem auf die finanziellen Einsparungen aus dem Finanzausgleich – die allerdings durch hohe Beiträge an die Vereinigung wieder kompensiert wurden – und auf die strukturellen Verbesserungen beschränkt.

Die Berechnungen des Kantons im Vorfeld der Vereinigung ergaben unter Berücksichtigung der Beiträge an das Vereinigungsprojekt eine Einsparung von 0,31 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich. Dies ergibt einen ROI der eingesetzten Vereinigungsbeiträge von 24,5 Jahren.



Abb. 14: Aus Wattwil und Krinau entstandene Gemeinde Wattwil.

5 Nutzen der Gemeinden aus erfolgreichen Vereinigungen

5.1 Art der Ergebnisauswertung

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Ergebnisse aus den bisherigen Vereinigungsprojekten ausgewertet. Dazu wurden im Vorfeld zwei Umfragen durchgeführt. Die erste Umfrage fand im Jahr 2012 statt und richtete sich an die Behördenmitglieder jener Gemeinden, die bis Anfang 2012 aus einer Vereinigung oder Inkorporation hervorgingen. Jener Umfrage kommt aufgrund des frühen Zeitpunkts der Durchführung eine eher begrenzte Bedeutung und Aussagekraft zu, da sich insbesondere die aus einer Vereinigung entstandenen Gemeinden Neckertal und Wildhaus-Alt St.Johann noch in der Phase des Übergangs und der Stabilisierung befanden und die Realisierung der Synergiegewinne noch nicht abgeschlossen war. Die Resultate der Umfrage beschränkten sich daher auf die Beurteilung, in wie weit sich die vor der Vereinigung oder Inkorporation geäusserten Erwartungen realisieren liessen. Der Fragebogen wurde an insgesamt 352 Personen aus 23 Gemeinden zugesandt. Darauf gingen 57 Antworten ein, was einer Rücklaufquote von 16,2 Prozent entspricht. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass aus mehreren Gemeinden eine Antwort des gesamten Rates einging und nicht von einzelnen Ratsmitgliedern.

Eine zweite Umfrage richtete sich nach der von Prof. Dr. Reto Steiner im Buch «Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz» angewandten Befragung der Gemeinden (Steiner 2002, S. 524 – 539). Wie in der ursprünglichen Fassung wurden die Gemeindepräsidenten und –schreiber der neun im Kanton St.Gallen vereinigten Gemeinden im Sommer 2017 eingeladen, sich zu verschiedenen Fragen zur Entwicklung ihrer Gemeinden seit der Vereinigung zu äussern. Der sehr umfangreiche Ursprungsfragebogen wurde dabei auf die relevanten Sachverhalte gekürzt. Verzichtet wurde auf die Abholung sämtlicher Informationen zu den finanziellen Auswirkungen, da dies im Rahmen der Tätigkeiten im Finanzausgleich sowie der Erstellung der Gemeindefinanzstatistik des Amtes für Gemeinden direkt anhand der bereits vorliegenden Daten erfolgen konnte.

Die Auswertung der finanziellen Aspekte erfolgte direkt im Amt für Gemeinden aufgrund der jährlichen Gemeindefinanzstatistik der St.Galler Gemeinden aus den Jahren 2002 (gemeinsam für alle vereinigten Gemeinden vor 15 Jahren), 2006 (im Jahr vor der Vereinigung von Rapperswil und Jona), 2008 (Neckertal), 2009 (Wildhaus-Alt St.Johann), 2012 (vor den anderen sechs Vereinigungen) und 2016 (aktuell). Ebenfalls für die Erhebung beigezogen wurde die Statistik der Finanzausgleichsbeiträge des Amtes für Gemeinden für die Jahre vor der jeweiligen Vereinigung sowie für 2002 und 2017. Für die Berechnung der Kennzahlen wurden sämtliche für die einzelnen vereinigten Gemeinden massgebenden, individuellen Zahlen verwendet. Für den Vergleich über den gesamten Kanton wurde dies auch für die Jahre 2002, 2016 und 2017 gleich gehandhabt, wogegen für den Vergleich im Jahr vor der Vereinigung jeweils die gewichteten Zahlen der Jahre 2006, 2008 und 2009 (je eine Vereinigung) sowie 2012 (sechs Vereinigungen) verwendet wurden.

Ebenfalls für die Auswertung genutzt wurde ein von der Stadt Rapperswil-Jona drei Jahre nach der Vereinigung erstellter Bericht über die erste Zeit der neuen Gemeinde (Stadtrat Rapperswil-Jona 2010).

5.2 Nachgewiesener Nutzen kurz nach der Vereinigung

Die Umfrage aus dem Jahr 2012 erfragte die Veränderungen durch die kürzlich erfolgte Vereinigung in Bezug auf die Qualität und das Angebot, auf die finanzielle Situation, die politische Integration, die Gemeindeautonomie sowie die Führung und Organisation. Die Ergebnisse sind im Anhang 2 dargestellt (Quelle: Bericht «Strukturprojekte. Ergebnisse der Umfrage vom September 2012» des Amtes für Gemeinden). Trotz der erwähnten bescheidenen Rücklaufquote kann die Zahl der Antworten positiv gewertet werden, da verschiedene Personen aus den ehemals bestehenden Gemeinden in keinem der angeschriebenen Gremien mehr vertreten waren und neue Behördenmitglieder die Verhältnisse während der Zeit vor der Vereinigung nicht kannten oder nicht beurteilen konnten.

Im Allgemeinen wurden die festgestellten Veränderungen in den Gemeinden mehrheitlich positiv oder zumindest neutral empfunden. Negative Beurteilungen hielten sich in engen Grenzen und blieben teilweise gar ganz aus. Im Schnitt über alle Fragestellungen erreichen die durchwegs positiven sowie die mehrheitlich positiven Beurteilungen knapp 59 Prozent der Antworten. Rund ein Drittel der Antworten war neutral formuliert – also weder positiv noch negativ – und lediglich 8,4 Prozent der Antworten waren eher negativ. Obwohl das Gesamtergebnis insgesamt deutlich positiv überwiegt, muss zumindest mitberücksichtigt werden, dass aufgrund der kurzen zeitlichen Distanz der Umfrage zu den abgeschlossenen Vereinigungsprojekten wohl der eine oder andere Teilnehmer an der Umfrage noch unter dem euphorischen Eindruck des abgeschlossenen Projekts stand. Es darf aber trotzdem festgestellt werden, dass aus Sicht der Betroffenen durchaus von einer deutlichen Verbesserung der allgemeinen Situation durch die Vereinigung gesprochen werden kann.

5.3 Nachgewiesener Nutzen aus der zeitlichen Distanz

Die durch den Verfasser durchgeführte Umfrage vom Sommer 2017 bei den bereits vereinigten Gemeinden Rapperswil-Jona, Neckertal, Wildhaus-Alt St.Johann, Eschenbach, Gommiswald, Nesslau, Wattwil, Bütschwil-Ganterschwil und Wil umfasste die nachstehenden Fragen zum aktuellen Stand in der jeweiligen Gemeinde sowie zur Veränderung seit dem Zeitpunkt vor der Vereinigung. In den Anhängen 3 und 4 ist der ausgewertete Fragebogen mit der jeweils von den Gemeinden erfassten Antwort enthalten:

- Veränderungen in der gesellschaftlichen Entwicklung der Gemeinde.
- Beurteilung der Leistungsfähigkeit und der Wettbewerbsstärke der Gemeindeverwaltung.
- Sichtbarkeit der Leistungsgrenzen in verschiedenen Bereichen der Gemeindeverwaltung.
- Form und Zeitraum der Zusammenarbeit mit anderen (Nachbar-)Gemeinden.
- Zufriedenheit der Bürgerschaft mit der Gemeinde.

- Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit der Gemeinde als Arbeitgeberin.
- Intensität der Kontakte zu anderen öffentlichen Verwaltungen und Organisationen.
- Aussagen zur Veränderung verschiedener Aspekte seit der Vereinigung.
- Beurteilung der Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton.
- Verbesserungsmöglichkeiten in der Unterstützung durch den Kanton.

Aus der Umfrage gingen 14 Antworten von Gemeindepräsidenten sowie von Gemeindeschreibern ein. Ergänzend dazu wurden die Aussagen der Stadt Rapperswil-Jona aus dem bilanzierenden Bericht "Wir bauten eine Stadt" drei Jahre nach der Vereinigung zur Auswertung beigezogen und es fanden verschiedene Gespräche mit den Teilnehmenden statt, die die Antworten aus dem Fragebogen bestätigten und ergänzten. Die daraus gewonnen Erkenntnisse sind in den folgenden Kapiteln 5.4 bis 5.7 zusammengetragen.

5.4 Nachgewiesener struktureller Nutzen

Vereinigungsprojekte von zwei oder mehr Gemeinden führen generell zu einer strukturellen Vereinfachung in der Gemeindelandschaft des Kantons. Insbesondere die Vereinigung von fünf der einwohnermässig kleinsten Gemeinden des Kantons, Brunnadern, Krinau, Stein, Rieden und Goldingen in die deutlich grösseren, durch die Vereinigung entstandenen Gemeinden Neckertal, Wattwil, Nesslau, Gommiswald und Eschenbach haben diesbezüglich einen ordentlichen strukturellen Nutzen gebracht. Während die kleinen Gemeinden vor der Vereinigung kaum eigenes Potenzial nutzen konnten und sich, bedingt auch durch ihre teils sehr periphere Lage, nur noch in geringem Mass weiter entwickeln konnten, hat sich deren Situation seit der Vereinigung teils deutlich verbessert. Durch den gemeinsamen Auftritt in der neuen, grösseren Gemeinde können diese Orte wieder besser beworben werden und die Nachfrage bspw. nach Wohneigentum steigt teilweise wieder an (Goldingen).

In Gemeinden wie Rapperswil-Jona und Wil, deren Ortschaften nahe zusammen liegen und stark ineinander verwachsen sind, lassen sich mit der Vereinigung vor allem Verkehrs- und Raumplanungsfragen einfacher und aus einer Hand diskutieren und – idealerweise – auch lösen. Durch diese – quasi – Gleichschaltung der Interessen entfallen die hohen koordinativen Aufwände, aus denen bestenfalls suboptimale Kompromisslösungen entstanden. Raumplanerische Vorteile ergeben sich insbesondere in der Möglichkeit, besondere Gebiete in einem grösseren geografischen Rahmen für die verschiedenen Anwendungen auszuscheiden, bspw. Industrie, Wohnen, Erholung. Dies hilft letztlich auch bei der Ansiedlung von neuen Industrien, indem dafür zusammenhängende, grössere Parzellen bereitgestellt werden können.

Einen noch deutlich grösseren strukturellen Nutzen bringen Vereinigungsprojekte, in denen gleichzeitig die noch bestehenden, autonomen Schulgemeinden inkorporiert werden und somit eine Einheitsgemeinde gebildet wird. Dabei entfielen in den abgeschlossenen Projekten sechs Gemeinden in Gommiswald (zwei politische Gemeinden und vier Schulgemeinden [2/4]), fünf Gemeinden in Rapperswil-Jona (1/4), vier Gemeinden in Wildhaus-Alt St.Johann (1/3) sowie je

drei in Eschenbach (2/1) und Bütschwil/Ganterschwil (1/2). Weiter wurden bereits als Vorbereitung der Vereinigung der politischen Gemeinden sowohl in Bronschhofen als auch in Stein die Schulgemeinden inkorporiert, um anschliessend das Vereinigungsprojekt einfacher handhaben zu können. Entsprechend umfassend konnten die entstehenden Gemeinden bspw. in Bezug auf die Anzahl Behörden redimensioniert werden. Und als Ansprechpartner gegenüber dem Kanton oder in der Region fungieren anstelle der früheren, grossen Anzahl Gemeinden nur noch die vereinigten Gemeinden – allerdings in durchaus gestärkter Position und mit jeweils einer starken Stimme.

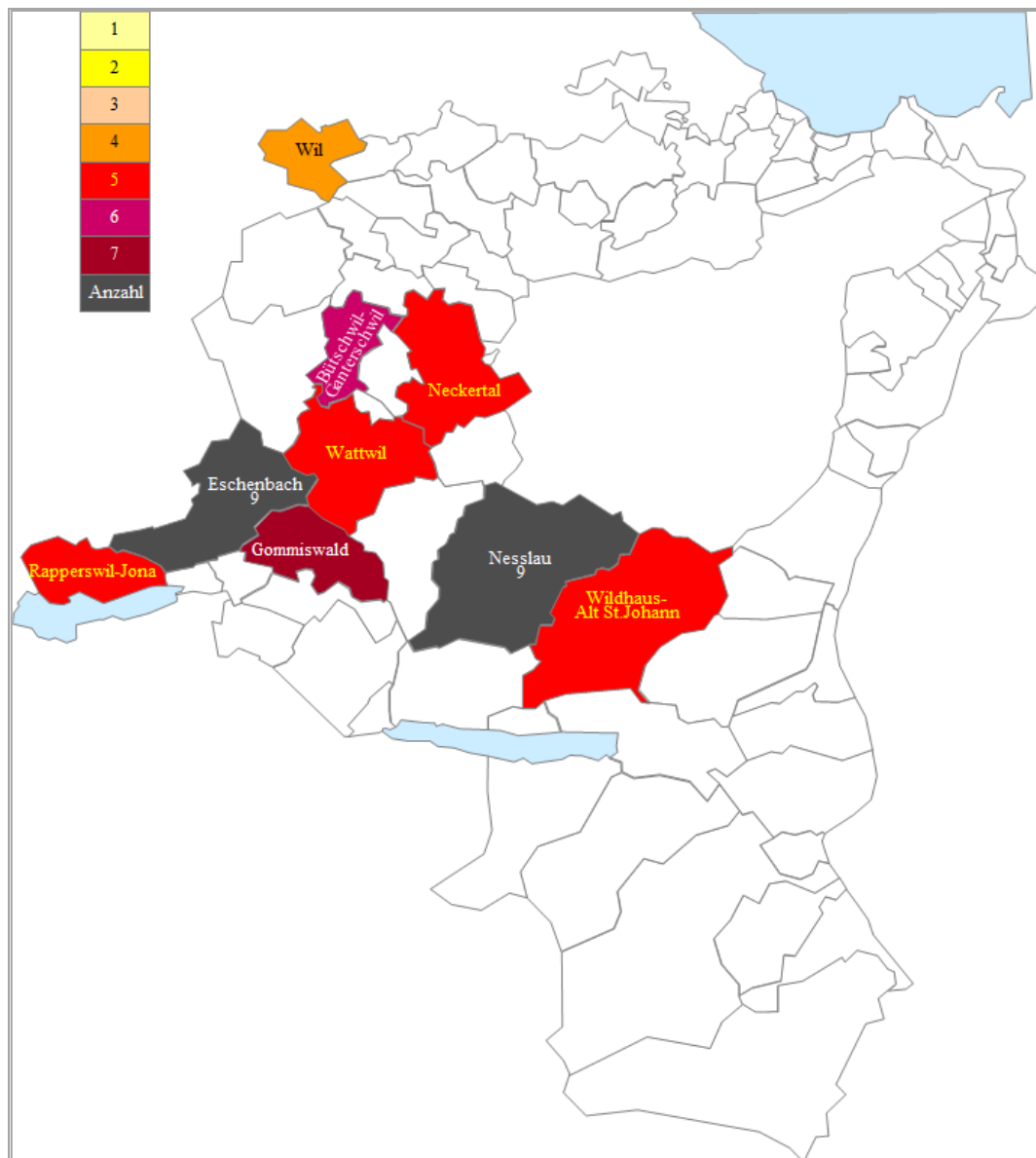


Abb. 15: Anzahl der aufgehobenen Gemeinden⁵ auf dem Gemeindegebiet.

⁵ Politische Gemeinden und folgende Spezialgemeinden: Schulgemeinden, Ortsgemeinden, örtliche Korporationen und ortsbürgerliche Korporationen.

Ebenfalls deutlich zugenommen hat mit den jeweiligen Vereinigungen auch die Attraktivität sowohl der Gemeinde als Arbeitgeberin von Stellen, die ein positives Entwicklungspotenzial bieten und den Stelleninhabern auch Perspektiven eröffnen können, als auch der politischen Gremien, in denen man etwas Grösseres bewirken kann und deren Inhalt interessante Aufgaben garantiert. Dies führt dazu, dass sich vermehrt qualifiziertes Personal rekrutieren lässt und damit auch wieder bessere Leistungen erbracht werden können. Hierbei handelt es sich um Nutzenaspekte, auf die bereits im Bericht der Stadt Rapperswil-Jona hingewiesen wird (vgl. Stadtrat Rapperswil-Jona 2010, S. 134ff).

Erstaunlicherweise zeigen sich in der Umfrage vom Sommer 2017 kaum Veränderungen in der Art und Anzahl der mit anderen Gemeinden zusammen erfüllten Aufgaben, obwohl durch die grössere entstandene Gemeinde grundsätzlich Potenzial bestehen würde, um einzelne Aufgaben wieder selber erfüllen zu können. Es gilt dabei allerdings zu berücksichtigen, dass sich bspw. Zweckverbände in der Regel über mehrere Gemeinden erstrecken und deshalb die geografischen Gebiete nicht zwingend mit jenem einer sich vereinigenden Gemeinde übereinstimmen.

5.5 Nachgewiesener organisatorischer Nutzen

Durch eine Vereinigung werden zwei oder mehr Gemeinden mit eigener, vollständiger Organisation zusammengeführt. Das heisst, dass mit der Vereinigung bspw. zwei Gemeindeschreiber, zwei Finanzverwalter, zwei Grundbuchverwalter usw. der neuen Gemeinde zur Verfügung stehen. Werden die so entstehenden Synergien von der vereinigten Gemeinde umfassend genutzt, so entsteht neben einem finanziellen vor allem auch ein organisatorischer Nutzen. Der neuen Gemeinde steht so genügend Personal zur Verfügung, um alle wichtigen Positionen doppelt bzw. mit Stellvertretungen zu besetzen und somit auch bei Abwesenheiten genügend Know-how zur Bearbeitung aller Anfragen und Fälle bereitstellen zu können.

Werden mit der Vereinigung auch die bisher autonomen Schulgemeinden inkorporiert, so fallen viele koordinative Aufgaben dahin. So können bspw. das Budget und die Jahresrechnung von Gemeinde und Schule koordiniert erarbeitet werden. Investitionen, welche die autonomen Schulgemeinden jeweils ausserhalb des ordentlichen Budgets der politischen Gemeinde planten und über den Finanzbedarf anmeldeten, können in der vereinigten Gemeinde in den ordentlichen Budgetprozess einbezogen und mit allen anderen Investitionen gemeinsam geplant werden.

Durch den Wegfall der Schulgemeinden und den Zusammenschluss der politischen Gemeinden entfällt mit der Vereinigung eine Anzahl autonomer Gemeinden, die zuvor jede für sich eine ordentliche Bürgerversammlung durchführte. Auf diese Versammlungen kann in der vereinigten Gemeinde verzichtet werden, ohne dass qualitativ oder inhaltlich ein Verlust entstehen würde. Alle Informationen und Anträge werden anlässlich der nun einzigen Versammlung in der vereinigten Gemeinde behandelt und können koordiniert geplant und vollzogen werden.

5.6 Nachgewiesener qualitativer Nutzen

Sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Wettbewerbsstärke der vereinigten Gemeinde(verwaltungen) wird gemäss Umfrage vom Sommer 2017 in fast allen Bereichen als aktuell mittel bis hoch eingeschätzt. Eine Zunahme seit dem Zeitpunkt vor der Vereinigung wird insbesondere dem Leistungsangebot, der Qualität der angebotenen Leistungen, dem Stand der Infrastruktur, der finanziellen Situation und der betriebswirtschaftlichen Führung der Gemeinde attestiert. Die Leistungsgrenzen im Angebot der Gemeinden sind noch kaum erreicht und allenfalls sichtbar, obwohl in vielen Bereichen eine Zunahme der Leistungen festgestellt wurde. Dies ganz im Gegensatz zur Situation vor der Vereinigung, als vor allem die kleinen Gemeinden bezüglich Angebot, Stellvertretungen oder spezifischem Know-how die Leistungsgrenzen doch schon deutlich aufgezeigt erhielten.

Aus der Umfrage des Amtes für Gemeinden vom Sommer 2017 geht hervor, dass die meisten Gemeinden, deren Grössenverhältnisse vor der Vereinigung einigermaßen übereinstimmten⁶, sowohl ihr Leistungsangebot ausbauen als auch die Qualität der Leistungen steigern und die Leistungserstellung professionalisieren konnten. Kooperativ erfüllte Aufgaben können seit der Vereinigung zudem flexibler gestaltet werden, die Rechtssicherheit wurde erhöht und der Koordinationsaufwand auf allen Ebenen reduziert. Ebenfalls stark bejaht wurde eine Verbesserung der Standort- und Wettbewerbsvorteile der Gemeinde. Die ganzen Verbesserungen führen zu allgemein höherer Zufriedenheit sowohl der Mitarbeitenden als auch der Bürgerschaft.

Auch in der demokratischen Mitwirkung der Bürgerschaft konnten qualitative Fortschritte erzielt werden. So nahm der Einfluss der Bürgerschaft auf die politischen Geschäfte der Gemeinde eher zu. Entgegen den Befürchtungen Vieler konnte auch verhindert werden, dass aus kleineren Gemeinden entstehende Minderheiten in der vereinigten Gemeinden benachteiligt werden. Dies führte zu einer gestärkten Identität mit der neuen Gemeinde, wobei durchaus auch die Beibehaltung des Ortsbürgerrechts einer bisherigen Gemeinde unterstützend wirkt. Gegenüber dem Kanton kann die neue, grössere Gemeinde gestärkt auftreten und ihre Interessen aus einer Hand vertreten. All dies führt dazu, dass es in den vereinigten Gemeinden einfacher wird, Kandidaten für politische Ämter zu gewinnen. Nicht zwingend bestätigt hat sich jedoch die Erwartung, dass die Wahlbeteiligung in der neuen Gemeinde zunehmen könnte.

5.7 Nachgewiesener finanzieller Nutzen

Im Rahmen der Erarbeitung der jährlichen Gemeindefinanzstatistik erhob das Amt für Gemeinden die Zahlen aus den vergangenen Jahresrechnungen bis 2016. Dies bildet die ideale Ausgangslage, die finanzielle Entwicklung sowohl der vereinigten Gemeinden als auch der anderen Gemeinden nachzuvollziehen und zu analysieren. Um den finanziellen Nutzen einer Vereinigung beurteilen zu können, ist es notwendig, die allgemeine finanzielle Entwicklung sowohl der neun vereinigten

⁶ Abweichende Antworten von Gemeinden mit ursprünglich stark divergierenden Einwohnerzahlen sind im Anhang 4 zusammengestellt.

Gemeinden als auch der anderen noch verbliebenen 68 Gemeinden des Kantons zu betrachten. Wichtige Kennzahlen in diesem Vergleich sind die Steuerkraft der Gemeinde, basierend darauf der Steuerfuss, sowie die Verschuldung pro Einwohner. Während Steuerkraft und Steuerfuss von den Beiträgen nach GvG unbeeinflusst blieben, veränderte sich die Verschuldung der sich vereinigenden Gemeinden einerseits aufgrund des Entschuldungsbeitrages, der den früheren Gemeinden **vor** dem Vereinigungszeitpunkt ausgerichtet wurde, andererseits auch in einzelnen Fällen durch den Startbeitrag, der **nach** dem Vereinigungszeitpunkt ausgerichtet wurde und sowohl zur Stützung des Steuerfusses als auch zur Amortisation des Verwaltungsvermögens verwendet werden konnte. Nachstehend sind die Veränderungen der drei Kennzahlen aufgeführt. «2002» zeigt den Stand in Franken vor 15 Jahren, «vor Vereinigung» jenen der früheren Gemeinden zum Zeitpunkt ihrer Aufhebung und «heute» den Stand per Ende 2016, jeweils ergänzt um die Veränderung in Prozent **pro Jahr**. Sämtliche Daten der nachfolgenden Tabellen sowie des Anhangs 5 basieren auf den Jahresrechnungen der Gemeinden, welche vom Amt für Gemeinden in der jährlichen Gemeindefinanzstatistik zusammengefasst werden, den für die Berechnung des jährlichen innerkantonalen Finanzausgleichs verwendeten Grundlagendaten und den mit der Ausrichtung der Förderbeiträge nach GvG zusammenhängenden Arbeitsunterlagen, die beide ebenfalls im Amt für Gemeinden erfasst werden. Die Erarbeitung aller drei Datenbestände liegt im beruflichen Aufgabenbereich des Verfassers.

Steuerkraft ⁷ pro Gemeinde	2002	vor Vereinigung		heute	
Rapperswil-Jona	2'611.74	2'740.91	+ 1.21	3'295.22	+ 1.86
Neckertal	989.61	1'200.15	+ 3.27	1'330.70	+ 1.30
Wildhaus-Alt St.Johann	1'513.93	1'633.52	+ 1.09	1'731.96	+ 0.84
Eschenbach	1'299.77	1'708.58	+ 2.77	1'927.51	+ 3.06
Gommiswald	1'474.20	1'768.85	+ 1.84	2'106.09	+ 4.46
Nesslau	1'176.07	1'341.44	+ 1.32	1'646.33	+ 5.25
Wattwil	1'280.13	1'423.13	+ 1.06	1'547.20	+ 2.11
Bütschwil-Ganterschwil	1'210.52	1'480.59	+ 2.03	1'799.89	+ 5.00
Wil	2'118.05	2'136.67	+ 0.09	2'296.42	+ 1.82
Total vereinigte Gemeinden	1'890.48	2'051.14	+ 0.96	2'364.28	+ 2.64
alle Gemeinden im Kanton	1'623.44	1'843.43	+ 1.50	2'020.76	+ 1.70
nicht vereinigte Gemeinden	1'564.16	1'798.58	+ 1.65	1'947.25	+ 1.47

Tab. 1: Entwicklung der Steuerkraft pro Gemeinde in Fr. und Abweichung in %.

Die Höhe der Steuerkraft der vereinigten Gemeinden wird wesentlich von den einwohner- und finanzstarken Städten Rapperswil-Jona und Wil beeinflusst. Von den übrigen vereinigten Gemeinden konnte sich lediglich Gommiswald nach seiner Vereinigung mit Rieden und Ernetschwil über den kantonalen Durchschnitt verbessern. Es fällt aber auf, dass sieben von neun vereinigten Gemeinden ihre Steuerkraft aus Einkommens- und Vermögenssteuern nach der Vereinigung gegenüber vorher jährlich zum Teil deutlich verbessern konnten und bei genau so vielen die Steigerung nach der Vereinigung über dem Durchschnitt des Kantons lag. Grund dafür

⁷ Basis: Einkommens- und Vermögenssteuer ohne Nachsteuer.

könnte ein überdurchschnittlicher Zuzug neuer finanzkräftiger Einwohner oder aber auch eine zufällige Häufung von höheren Einkommen der bisherigen Einwohnerschaft sein. Der Zuzug finanzkräftiger Einwohner liesse sich durch die deutlichen Verbesserungen der vereinigten Gemeinden bei der Steuerfussituation oder die zunehmende Attraktivität der grösseren Gemeinde begründen, die in der folgenden Tabelle zusammengestellt sind.

Steuerfuss ⁸ pro Gemeinde	2002	vor Vereinigung		heute	
Rapperswil-Jona	116.7	112.0	– 1.07	90.0	– 2.16
Neckertal	162.0	160.5	– 0.16	145.0	– 1.26
Wildhaus-Alt St.Johann	160.9	162.0	+ 0.09	148.0	– 1.28
Eschenbach	162.0	137.9	– 1.60	123.0	– 2.82
Gommiswald	154.9	137.5	– 1.18	123.0	– 2.75
Nesslau	162.0	145.4	– 1.08	144.0	– 0.24
Wattwil	162.0	153.2	– 0.56	143.0	– 1.71
Bütschwil-Ganterschwil	160.9	148.1	– 0.83	137.0	– 1.93
Wil	133.8	127.2	– 0.50	129.0	+ 0.34
Total vereinigte Gemeinden	134.8	127.5	– 0.65	114.1	– 2.01
alle Gemeinden im Kanton	147.5	132.0	– 1.29	126.5	– 0.78

Tab. 2: Entwicklung des Steuerfusses pro Gemeinde in Steuerprozent und der Abweichung in %.

Die Auswirkungen auf die Steuerfüsse der Gemeinden lassen sich nicht nur auf die Folgen der Vereinigung reduzieren. Jedoch fällt auch hier auf, dass die Reduktion der Steuerfüsse in den vereinigten Gemeinden nach der Vereinigung deutlich überdurchschnittlich ist, wogegen vor der Vereinigung lediglich die Gemeinde Eschenbach eine grössere Reduktion als der Durchschnitt des Kantons vollziehen konnte. Bei der Interpretation der Tabelle ist zudem zu berücksichtigen, dass der Anstieg des Steuerfusses in Wil nach der Vereinigung zu grossen Teilen auf die Realisierung der Sportanlage Bergholz zurückzuführen ist, die um 55 Mio. Franken Investitionen auslöste. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden Alt St.Johann und Wildhaus vor der Vereinigung den Maximalsteuerfuss von 162 Prozent erheben mussten, dies aber nur deshalb möglich war, da der Kanton den restlichen Finanzbedarf der beiden Gemeinden in der Höhe von je rund 17 Steuerprozent über den Finanzausgleich beisteuerte. Die durchschnittliche, jährliche Reduktion nach der Vereinigung würde somit mit rund 2,6 Prozent auf das Doppelte ansteigen.

Im Zuge ihrer Vereinigung wurden den einzelnen Gemeinden vom Kanton verschiedene Beiträge nach GvG zugesprochen, die bei dieser Analyse mitberücksichtigt werden müssen:

⁸ Vor der Vereinigung wurden die Zahlen entsprechend der Gesamtsteuereinnahmen bzw. der Anzahl Jahre gewichtet.

Förderbeiträge	EB	BvbM	SB	PB	Total ⁹
Rapperswil-Jona	0	0	0	0	0
Neckertal	1.30	2.74	6.47	0	10.50
Wildhaus- Alt St.Johann	6.29	0.66	3.35	0.08	10.38
Eschenbach	1.84	1.28	2.34	0.17	5.63
Gommiswald	1.17	2.37	4.31	0.27	8.11
Nesslau	2.84	0.27	0.93	0.07	4.11
Wattwil	6.59	0.32	0.60	0.02	7.52
Bütschwil-Ganterschwil	5.97	0.51	1.88	0.06	8.42
Förderbeiträge	EB	BvbM	SB	PB	Total ¹⁰
Wil	10.95	0.31	3.55	0.17	14.99
Total Förderbeiträge	36.95	8.46	23.43	0.84	69.65

Tab. 3: Förderbeiträge zugunsten der vereinigten Gemeinden in Mio. Fr.

Die Entschuldungsbeiträge sind nach Art. 21 Abs. 3 GvG für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen der Gemeinden zu verwenden. Die Startbeiträge können nach Art. 23 Abs. 2 GvG ebenfalls dafür verwendet werden, stehen aber zudem und insbesondere für Steuerfussreduktionen während der Übergangsfrist zur Verfügung. Dazu gesellen sich die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand, über welchen sich der Kanton an Investitionen beteiligt, die durch die Vereinigung entstehen. Dadurch reduziert sich der zusätzliche Abschreibungsaufwand für die vereinigte Gemeinde um bis zu 50 Prozent. Die Investitionen wirken sich unmittelbar auf die Verschuldungssituation der Gemeinden aus. Die Entwicklung dieser Kennzahl kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden.

Verschuldung/Einwohner	2002	vor Vereinigung		heute	
Rapperswil-Jona	1'175.89	2'164.51	+ 16.48	- 580.46	
Neckertal	5'562.85	3'341.31	- 8.14	3'582.73	+ 5.49
Wildhaus-Alt St.Johann	6'013.73	2'824.93	- 10.23	- 997.44	
Eschenbach	6'461.50	1'158.84	- 15.79	261.45	- 31.08
Gommiswald	3'476.57	2'721.18	- 2.42	1'234.97	- 17.92
Nesslau	3'513.12	1'405.22	- 8.76	- 787.03	
Wattwil	4'032.22	1'847.95	- 7.51	169.10	- 45.00
Bütschwil-Ganterschwil	5'847.14	3'576.61	- 4.80	1'320.15	- 22.06
Wil	3'591.15	2'240.75	- 4.61	2'785.09	+ 5.59
Total vereinigte Gemeinden	3'496.91	2'203.03	- 5.26	852.42	- 16.01
alle Gemeinden im Kanton	3'328.53	1'124.44	- 11.91	535.02	- 12.75
nicht vereinigte Gemeinden	3'291.24	891.50	- 14.16	467.10	- 11.20

Tab. 4: Entwicklung der Verschuldung pro Einwohner der Gemeinde in Fr. und Abweichung in %.

⁹ EB = Entschuldungsbeiträge, BvbM = Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand, SB = Startbeitrag, PB = Projektbeiträge; in Mio. Franken

¹⁰ EB = Entschuldungsbeiträge, BvbM = Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand, SB = Startbeitrag, PB = Projektbeiträge; in Mio. Franken

Die Analyse der Verschuldungssituation zeigt, dass sich die früheren Gemeinden vor dem Vereinigungszeitpunkt jährlich deutlich weniger entschuldeten oder entschulden konnten, als dies bei den übrigen Gemeinden der Fall war. Dies, obwohl sie von den **vor** dem Vereinigungszeitpunkt ausgerichteten Entschuldungsbeiträgen in der Gesamthöhe von 36,95 Mio. Franken profitierten. Hingegen nahmen die Schulden bei den vereinigten Gemeinden trotz zum Teil grösserer, durch die Vereinigung verursachter Investitionen nach der Vereinigung überdurchschnittlich ab. Daraus lässt sich schliessen, dass die vereinigten Gemeinden zusätzlichen finanziellen Spielraum erhielten, den sie zur Schuldenreduktion verwenden konnten. Wie weit dies nicht nur auf die eigene, verbesserte finanzielle Lage zurückzuführen ist, sondern auch auf den Einsatz der Startbeiträge, soll die folgende Tabelle illustrieren.

Startbeitrag	ausgerichtet	verwendet	aufgelöst	aufgelöst/ Einw. ¹¹
Rapperswil-Jona	0	0	0	0
Neckertal	6'467'000	113'300	6'353'700	1'582.88
Wildhaus-Alt St.Johann	3'352'200	888'700	2'463'500	923.70
Eschenbach	2'340'900	0	2'340'900	253.21
Gommiswald	4'307'400	3'745'500	561'900	111.20
Nesslau	929'300	464'700	464'600	128.66
Wattwil	600'000	600'000	0	0
Bütschwil-Ganterschwil	1'882'100	1'572'700	309'400	65.36
Wil	3'551'000	3'551'000	0	0
Total	23'429'900	10'935'900	12'494'000	141.04

Tab. 5: Verwendung des Startbeitrags in Fr.

Der Startbeitrag wird von den Gemeinden in erster Linie zur Steuerfussreduktion während der Übergangsfrist verwendet. Diese Übergangsfrist betrug bis 2010 fünf Jahre und wurde dann für die sechs Vereinigungen im Jahr 2013 auf drei Jahre reduziert. Grundsätzlich werden mit dem Startbeitrag die durch noch nicht realisierte Synergiegewinne entstehenden Differenzen ausgeglichen, damit die vereinigte Gemeinde mit dem für das Ende der Übergangsfrist prognostizierten Steuerfuss arbeiten kann. Setzt eine Gemeinde ihre Synergien schneller um als geplant, verringert sich der Bedarf, den Startbeitrag einzusetzen. Die am Ende der Übergangsfrist aufgelösten Startbeiträge basieren somit in erster Linie auf einer schnelleren Umsetzung der Synergien sowie auf einer besseren Finanzlage der Gemeinde. Der aufgelöste Startbeitrag kann zur zusätzlichen Abschreibung von Verwaltungsvermögen verwendet oder in das Eigenkapital eingelegt werden. Auch unter Berücksichtigung der aufgelösten Startbeiträge bleibt die im vorangehenden Absatz erläuterte Schuldenreduktion der vereinigten Gemeinden nach dem Vereinigungszeitpunkt mit jährlich 13,6 Prozent überdurchschnittlich.

In der Vorbereitung der Vereinigungen der politischen Gemeinden spielt die erwartete Reduktion des Finanzausgleichs bei der Beurteilung durch die Regierung und den Kantonsrat eine wichtige Rolle. Als Basis für die Errechnung dieser Veränderungen wird für die zukünftige, vereinigte

¹¹ Basis: Einwohnerzahlen 2016

Gemeinde ein eigentliches Budget erstellt, welches die kumulierten Zahlen der letzten von der Bürgerschaft abgenommenen Rechnung der früheren Gemeinden umfasst. Diese Zahlen werden um die voraussichtlichen Synergien reduziert bzw. um bekannte Mehrausgaben erhöht und ausserordentliche Ereignisse – sowohl einnahmen- wie auch ausgabenseitig – werden entfernt. Auf diese Weise entsteht ein Steuerfuss für die neue Gemeinde, welcher mit Einnahmen aus Steuern und Gebühren sowie dem Finanzausgleich finanziert wird. Beim Vergleich zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen vor und nach der Vereinigung wird so die erwartete Einsparung errechnet, die sich unter unveränderten Voraussetzungen realisieren lässt. Änderungen aufgrund des alle vier Jahre erstellten Wirksamkeitsberichts können schliesslich aber dazu führen, dass die tatsächlich realisierten Einsparungen nicht mit den Erwartungen übereinstimmen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die vor der Vereinigung und die im Jahr 2016 ausgerichteten Beiträge – unter Weglassung des im Jahr 2013 zusätzlich eingeführten soziodemographischen Sonderlastenausgleichs – sowie die in den jeweiligen Kantonsratsbeschlüssen aufgezeigten, jährlich erwarteten Einsparungen.

Finanzausgleich	vor Vereinigung	heute (2017)	erwartete Einsparung
Rapperswil-Jona	131'500	0	0
Neckertal	10'732'500	8'315'400	2'753'100 ¹²
Wildhaus-Alt St.Johann	3'297'300	3'224'100	1'580'000
Eschenbach	7'556'300	5'151'700	869'300
Gommiswald	3'020'200	479'600	968'900
Nesslau	6'713'800	5'440'400	573'800
Wattwil	9'752'300	7'975'300	305'800
Bütschwil-Ganterschwil	5'337'100	4'209'800	369'400
Wil	1'289'500	0	1'190'200
Total vereinigte Gemeinden	47'830'500	34'796'300	– 4.82%
alle Gemeinden im Kanton	221'724'466	202'400'500	– 1.41%
nicht vereinigte Gemeinden	173'894'000	167'604'200	– 0.57%

Tab. 6: Jährliche Finanzausgleichsbeiträge an die vereinigten Gemeinden in Fr. und Abweichungen in %.

Der Vergleich der Finanzausgleichszahlungen an die vereinigten Gemeinden zeigt, dass die Erwartungen an die Einsparungen nicht in allen Gemeinden vollständig erfüllt werden konnten, dass sie aber in anderen Gemeinden teils deutlich übertroffen wurden und aktuell insgesamt rund 4,4 Mio. Franken mehr eingespart werden, als dies vor der Vereinigung vorhergesagt wurde. Ebenso zeigt sich, dass, obwohl die Finanzausgleichsbeiträge insgesamt rückläufig waren, jene an die vereinigten Gemeinden um ein Mehrfaches gegenüber allen anderen Gemeinden abgenommen haben. Auf diese Weise profitiert somit auch der Kanton und indirekt auch der Steuerzahler in allen Gemeinden finanziell von den bisherigen, erfolgreichen Vereinigungsprojekten.

¹² Der Vergleich basierte auf dem «alten» Finanzausgleich bis 2007, die erwartete Einsparung wurde deshalb auf den Vergleich mit dem «neuen» Finanzausgleich ab 2008 korrigiert.

Neben der verbesserten Einnahmensituation ergeben sich bei den vereinigten Gemeinden auch aufwandseitig Veränderungen. Einerseits können vor allem bei gleichzeitiger Inkorporation der Schulgemeinden deutliche Synergiegewinne realisiert werden, andererseits profitieren die grösseren Gemeinden häufig auch von Skaleneffekten. Die nachfolgenden Auswertungen des **Bruttoaufwandes** der Verwaltungstätigkeit bedarf noch folgender Erläuterung: Verglichen wurden lediglich die Rechnungsbereiche «Verwaltung», «Sicherheit», «Bildung», «Kultur und Freizeit», «Verkehr», «Umwelt und Raumordnung» und «Volkswirtschaft», da die Gemeinden in diesen Bereichen teilweise Gestaltungsfreiheit geniessen und die Ausgaben nicht völlig gebunden sind. Verzichtet wurde auf einen Vergleich der Bereiche «Gesundheit», «Soziales» und «Finanzen». Der Abschnitt «Gesundheit» besteht zu grossen Teilen aus der Pflegefinanzierung im stationären Bereich, der den Gemeinden ab 2013 schrittweise vollständig übergeben wurde und daher weder mit der vorhergehenden Situation vergleichbar noch durch die Gemeinde beeinflussbar ist. Dasselbe gilt weitgehend auch für den Bereich «Soziales», in welchem es in Sozialhilfe und Asylwesen keinen entscheidenden Handlungsspielraum für die Gemeinde gibt. Im Bereich «Finanzen» wird auf einen Vergleich verzichtet, da diese Zahlen durch die verschiedenen Förderbeiträge beeinflusst werden, was insbesondere bei den Abschreibungen und Zinsen zu nicht vergleichbaren Verwerfungen führt. Der einfachen Lesbarkeit halber sind die Entwicklungen der einzelnen Bereiche im Anhang 4 zusammengefasst.

Bruttoaufwand total ¹³	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	98.11	99.90	+ 0.45	114.53	+ 1.38
Neckertal	14.56	20.85	+ 6.16	18.75	– 1.32
Wildhaus-Alt St.Johann	10.07	13.27	+ 4.02	13.91	+ 0.67
Eschenbach	24.15	37.72	+ 4.56	37.01	– 0.47
Gommiswald	14.68	21.79	+ 4.03	18.50	– 4.00
Nesslau	12.81	19.73	+ 4.42	17.54	– 2.90
Wattwil	22.14	31.69	+ 3.65	30.78	– 0.72
Bütschwil-Ganterschwil	11.55	18.07	+ 4.58	18.13	+ 0.08
Wil	77.92	89.59	+ 1.41	111.54	+ 5.63
Total vereinigte Gemeinden	285.99	352.61	+ 2.48	380.69	+ 1.42
Total vereinigte Gemeinden ¹⁴	109.96	163.12	+ 4.72	154.63	– 0.98
alle Gemeinden im Kanton	1'901.19	2'151.43	+ 1.46	2'157.09	+ 0.05
nicht vereinigte Gemeinden	1'615.20	1'798.81	+ 1.27	1'776.40	– 0.23

Tab. 7: Bruttoaufwand total in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

Die Entwicklungen in den Bereichen «Kultur und Freizeit», «Verkehr», «Umwelt und Raumplanung» und «Volkswirtschaft» lassen aufgrund ihrer Heterogenität bzw. ihres teils geringen Umfangs keine klaren Aussagen zu Differenzen zwischen den vereinigten und den übrigen Gemeinden zu. Hingegen gibt es sehr konkrete Hinweise darauf, dass die vereinigten Gemeinden ihre Aufwände im Bereich «Verwaltung» deutlich senken konnten, wogegen die übrigen Gemeinden im gleichen Zeitraum leicht höhere Kosten verzeichneten. Ausnahmen sind die

¹³ Ohne Bereiche «Gesundheit», «Soziales» und «Finanzen».

¹⁴ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

beiden grossen, vereinigten Städte Rapperswil-Jona und Wil, deren Ausgabensteigerung deutlich über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch im Bereich «Sicherheit», in welchem die vereinigten Gemeinden insgesamt allerdings nur leicht besser als der Durchschnitt aller Gemeinden lagen, obwohl hier Wil, Neckertal und Bütschwil-Ganterschwil Mehrkosten auffangen mussten. Im Bereich «Bildung» lagen die Kosten der kleinen und mittelgrossen vereinigten Gemeinden ebenso tiefer als der Durchschnitt aller anderen Gemeinden.

Betrachtet man den gesamten Bruttoaufwand der Gemeinden, so fällt auch hier die doch beträchtliche Differenz zwischen den meisten vereinigten und den übrigen Gemeinden auf. Noch deutlicher wird die überdurchschnittliche, positive Entwicklung der kleinen und mittelgrossen vereinigten Gemeinden, wenn ihre jeweils eigene Veränderung vor und nach der Vereinigung verglichen wird. Lagen diese Gemeinden mit ihrer Aufwandsteigerung vor der Vereinigung noch weit über dem kantonalen Durchschnitt, hat sich dieser nach der Vereinigung soweit reduziert, dass nun alle geringere Kosten zu decken haben, als die übrigen Gemeinden im Durchschnitt. Die grösste positive Veränderung gelang dabei der Gemeinde Gommiswald, deren frühere drei Gemeinden eine Kostensteigerung von jährlich vier Prozent hinnehmen mussten, seit der Vereinigung nun aber eine Abnahme der Auslagen in derselben Höhe erreicht werden konnte.

5.8 Vergleich zwischen erwartetem und erreichtem Nutzen

In Kapitel 4 wurde eingehend auf den aus den verschiedenen Vereinigungsprojekten erwarteten Nutzen eingegangen, den die jeweiligen Gemeindebehörden gegenüber der Bürgerschaft, dem Parlament oder Regierung und Kantonsrat in Aussicht gestellt hatten. Im Folgenden soll der Vergleich stattfinden, ob dieser erwartete Nutzen neben all den in den vorangegangenen Kapiteln 5.4 bis 5.8 umschriebenen Verbesserungen erreicht werden konnte¹⁵.

Rapperswil-Jona

- Das Ziel einer zentralen Verwaltung mit Integration der Schulverwaltung wurde erreicht. Ob damit auch höhere Kosten der Verwaltung vermieden werden konnten, lässt sich aufgrund der vorliegenden Zahlen nicht bestätigen →.
- Der Steuerfuss konnte mit der Vereinigung auf jenen der früheren politischen Gemeinde Jona festgelegt werden. Er wurde später sukzessive weiter gesenkt ↗.
- Bestehende Verträge zwischen den beiden früheren Gemeinden wurden aufgehoben ↗.
- Alle Bürger der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona verfügen zudem über das Bürgerrecht der Ortsgemeinde Rapperswil-Jona ↗.
- Die Einheitsgemeinde konnte mit der gleichzeitigen Inkorporation der vier autonomen Schulgemeinden realisiert werden ↗.

¹⁵ Zeichenerklärung: ↗ = Ziel vollständig erreicht oder übertroffen, → = Ziel nicht vollständig erreicht, ↘ = Ziel nicht erreicht.

Neckertal

- Der mit der Vereinigung angestrebte Steuerfuss von 150 Prozent wurde bereits bei der Vereinigung mit 142 Prozent übertroffen. Inzwischen wurde er aus finanztaktischen Überlegungen auf 145 Prozent erhöht und liegt damit immer noch deutlich unter 150 Prozent ↗.
- Mit der Festlegung des Steuerfusses auf unter 162 Prozent konnte die Gemeinde das Abdriften in den Übergangsausgleich verhindern ↗.
- Fachkompetenz und Rechtssicherheit konnten in der vereinigten Gemeinde gestärkt werden. Synergien wurden genutzt und Arbeitsabläufe gestrafft ↗.
- Wie weit das Ziel der Beschränkung der Anzahl Kommissionen erreicht wurde, ist nicht geklärt →.
- Das ehemalige Gemeindehaus Brunnadern ist an die Kantonspolizei St.Gallen vermietet. Das Gesundheitszentrum wurde im ehemaligen Gemeindehaus St.Peterzell realisiert ↗.
- Alle Bürger der vorherigen Gemeinden erhielten das Bürgerrecht der politischen Gemeinde Neckertal. Neubürger ebenfalls, mussten aber zusätzlich ein Ortsbürgerrecht – Mogelsberg oder St.Peterzell – wählen →.
- Die Einsparung im Finanzausgleich von 3,9 Mio. Franken wurde – allerdings unter Berücksichtigung des neuen Finanzausgleichs ab 2008 – nicht erreicht ↘.

Wildhaus-Alt St.Johann

- Der Steuerfuss wurde auf 148 Steuerprozent gesenkt und auf dieser Höhe stabilisiert ↗.
- Die Schulgemeinden wurden inkorporiert und die Behördenzahl drastisch reduziert. Die Oberstufenschule wurde aufgegeben und die Schüler werden mit Beschulungsverträgen in Nesslau beschult ↗.
- Der Auftritt der Gemeinde wurde gestärkt. Ob die Region dadurch allerdings besser wahrgenommen wird ist nicht beurteilbar →.
- Alle Bürger erhielten bzw. erhalten das Bürgerrecht so, wie geplant ↗.
- Die erwartete Einsparung von jährlich 1,58 Mio. Franken im Finanzausgleich wurde nicht erreicht ↘.

Eschenbach

- Die Schulgemeinde wurde inkorporiert, der Schulrat kümmert sich um die pädagogischen Fragen und wurde von Themen wie Liegenschaften, Finanzen usw. entlastet ↗.
- Der Verwaltungsstandort in Eschenbach wurde moderat umgebaut und wird nun langfristig von der politischen Gemeinde gemietet. Das ehemalige Gemeindehaus in St.Gallenkappel wurde verkauft, jenes in Goldingen umgebaut und die vier darin entstandenen Wohnungen vermietet ↗.
- Der Steuerfuss wurde auf 127 Steuerprozent und ab 2016 weiter auf 123 Steuerprozent gesenkt ↗.

- Die Fachkompetenz wurde gesteigert und in allen Bereichen eine umfassende Stellvertretung implementiert. Dadurch konnte die Qualität der Dienstleistungen deutlich angehoben werden ↗.
- Das Gewicht der politischen Gemeinde gegenüber Kanton und Region wird als deutlich erhöht wahrgenommen ↗.
- Die erwartete Einsparung von 0,87 Mio. Franken jährlich im Finanzausgleich wurde deutlich übertroffen ↗.

Wil

- Die strukturellen Verbesserungen insbesondere bei raumplanerischen Aspekten und beim Abbau von Doppelspurigkeiten wurden erreicht ↗.
- Die zuvor von der Gemeinde Bronschhofen bezogenen Mittel aus dem Finanzausgleich entfallen vollständig ↗.
- Die vereinigte Gemeinde ist als Arbeitgeberin zumindest ebenso attraktiv, wie zuvor. Das lückenlose Know-how in der Verwaltung wurde sichergestellt ↗.
- Beide Standorte der Verwaltung werden weiterhin genutzt ↗.
- Das Areal- und Raumangebot für Wohn- und Gewerbenutzung wurde grösser und attraktiver ↗.
- Das Leistungsangebot und dessen Qualität wurde erhöht ↗.
- Die Bürger der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen wurden Bürger der politischen Gemeinde Wil und der Ortsgemeinde Wil ↗.

Gommiswald

- Die erwartete Reduktion des Mittelbedarfs von 21 Prozent wurde nicht erreicht. Jedoch liegt die jährliche Einsparung beim Bruttoaufwand deutlich über dem kantonalen Durchschnitt →.
- Die Zentralisierung der Leistungserbringung am Standort Gommiswald wurde noch nicht realisiert. Das Gemeindehaus Rieden wurde verkauft, jenes in Ernetschwil konnte noch nicht umgenutzt werden ↘.
- Die Verbesserungen in der Leistungserbringung wurden noch nicht vollständig umgesetzt. Doppelspurigkeiten im Gerätepark bestehen weiterhin ↘.
- Die Klassengrößen werden derzeit optimiert und die Synergien im Schulbereich umgesetzt →.
- Die erwarteten Einsparungen im Finanzausgleich von jährlich 0.97 Mio. Franken wurden deutlich übertroffen ↗.

Bütschwil-Ganterschwil

- Die organisatorischen Vorhaben konnten realisiert werden. Die Spezialisierung wurde verbessert und damit eine erhöhte Fachkompetenz und Rechtssicherheit erreicht. Auch die Stellvertretungen für die Verwaltungsstellen konnten ausgebaut werden ↗.

- Diverse Synergien konnten umgesetzt werden. Dies hat zwar den Bruttoaufwand der Gemeinde nicht verringert, die Steigerung konnte aber reduziert werden →.
- Die erwarteten Einsparungen von jährlich 0.37 Mio. Franken im Finanzausgleich wurden deutlich übertroffen ↗.

Nesslau

- Die Ziele einer Professionalisierung und einer Verbesserung der Stellvertretungen konnten insbesondere für den Ortsteil Stein deutlich verbessert werden →.
- Dank der Realisierung verschiedener Synergien konnte der Bruttoaufwand der neuen Gemeinde gegenüber früher deutlich reduziert werden ↗.
- Die erwarteten Einsparungen von jährlich 0.57 Mio. Franken im Finanzausgleich wurden deutlich übertroffen ↗.

5.9 Nutzen des Kantons

Für den Kanton bringen die neun erfolgreich abgeschlossenen Vereinigungsprojekte Einsparungen in Millionenhöhe im Finanzausgleich. Im Jahr 2017 beläuft sich diese Einsparung auf rund 12,8 Mio. Franken (vgl. Tabelle in Anhang 6). Auf diese Art und Weise lassen sich auch die an die Vereinigungsprojekte geleisteten Beiträge aus der Staatskasse refinanzieren. Der durchschnittliche ROI der eingesetzten Mittel dauert lediglich rund fünf Jahre und unterschreitet den vor der Vereinigung erwarteten ROI um etwas mehr als drei Jahre.

Grössere Gemeinden in geringerer Anzahl lösen beim Staat zudem geringeren Aufwand für die Aufsicht in den verschiedensten Bereichen aus, was den Koordinationsaufwand mit den Gemeinden deutlich reduziert. Da in den Jahren 2007 bis 2017 neben den in dieser Analyse untersuchten neun Vereinigungsprojekten noch weitere Strukturanpassungen bei Spezialgemeinden stattfanden, nahm die Anzahl der dem Gemeindegesetz unterstellten Körperschaften (ohne Zweckverbände) von 444 Ende 2016 auf aktuell 297 ab. Dadurch konnten im Kanton verschiedene Leistungen sowohl in der Aufsicht als im Bereich Auskunft und Beratung reduziert werden. Alleine im Amt für Gemeinden wurden auf diese Weise zwei Stellen in der Gemeindeaufsicht abgebaut.

Im Amt für Wirtschaft und Arbeit werden grössere Gemeindeparameter aus verschiedenen Gründen unterstützt. Die aktuellen Arealentwicklungsprojekte stossen derzeit an die Gemeindegrenzen. Der Steuerwettbewerb wird dadurch zwar positiv beeinflusst, die Projekte an sich aber teilweise deutlich erschwert. Generell wird die Grösse von Gemeinden, wie sie aus Vereinigungsprojekten wie bspw. Rapperswil-Jona oder Wil hervorgegangen sind, begrüsst. Auch im Bereich des Tourismus wird die Bildung grösserer Gemeinden positiv bewertet. Für die Gebietsbewirtschaftung ist es vorteilhaft, wenn diese auf möglichst wenige Gemeinden in der entsprechenden Tourismusregion begrenzt ist.

Auch für das Amt für Raumplanung und Geoinformation wird die Arbeit mit grösseren, professionelleren Gemeinden merklich vereinfacht. Das neue Raumplanungsgesetz nimmt kaum mehr Rücksicht auf die bestehenden engen Gemeindegrenzen. Es wird vermehrt über die Grenzen hinaus geplant. Sind die Gemeinden flächenmässig grösser, entsteht ein entsprechend grösserer Spielraum und die Prozesse werden einfacher. Die Anforderungen in der Raumplanung steigen stetig und verlangen grosses Know-how, das in kleinen Gemeinden fast nicht bereitgestellt werden kann. Auch hier steigt die Zahl möglicher Optionen mit der flächenmässigen Ausdehnung der Gemeinden. Strukturelle Altlasten hingegen behindern die Entwicklung massiv. Grössere Einheiten vereinfachen auch die Diskussion und Lösungsfindung gegenüber kleinen Einzeleingaben deutlich. Die bisherigen Vereinigungsprojekte wie Wil, Rapperswil-Jona, Neckertal, Eschenbach oder Bütschwil-Ganterschwil führten zu stark verbesserter Zusammenarbeit.

Dem Amt für öffentlichen Verkehr hilft eine geringere Anzahl Gemeinden, um die Administration ihres Angebots besser und einfacher zu gestalten. Das grösste Hindernis waren bis anhin die Ortsbusse, die durch die Gemeinde selber finanziert werden mussten. Dies fiel jedoch per 1. Januar 2014 weg, da der Kanton nun die Ortsbuslinien bestellt. Grössere Gemeinden helfen, die Planung der Ortsbusse zu vereinfachen.

6 Übereinstimmung von Theorie und Praxis

6.1 Vereinigungen aus wirtschaftlich-strategischer Sicht

In allen erfolgreich beendeten Projekten im Kanton St.Gallen hat sich die von Porter und Fuller (1989, S. 321 – 324) vertetene Theorie in Bezug auf die positiven Ergebnisse bewahrheitet. So wurden mehr oder minder grosse Skalenerträge erreicht, die Mitarbeitenden konnten vom Know-how der zuvor in anderen Gemeinden angestellten Kollegen lernen und profitieren, die bereitstehenden Ressourcen konnten genutzt werden und das in der öffentlichen Verwaltung eher bescheidene unternehmerische Risiko konnte weiter gemindert werden. Der von Henkel (1992, S. 296) genannte Vorteil des schnellen Zugriffs auf Ressourcen konnte ebenfalls festgestellt werden. Teilweise konnte auch das Erreichen einer kritischen Grösse beobachtet werden (bspw. Eschenbach, Gommiswald, Neckertal und Bütschwil-Ganterschwil).

Nicht bewahrheitet haben sich weitgehend die Bedenken von Henkel (1992, S. 296), dass ein hohes finanzielles Risiko, ein hoher Finanzbedarf und strategische Inflexibilität eintreten könnte. Dies mag allerdings unter anderem auch damit zusammenhängen, dass der Kanton St.Gallen stark darauf bedacht ist, von den Gemeinden mit der Ausrichtung von Förderbeiträgen die Umsetzung ihrer Synergien zu fordern. Ebenso haben mit Ausnahme der Stadt Rapperswil-Jona alle Gemeinden auf die Erstellung eines neuen Verwaltungszentrums verzichtet und nur wenig in punktuelle Ergänzungen ihrer Infrastruktur investiert.

Ebenso nicht gestützt werden kann die Aussage von Porter und Fuller (1989, S. 321 – 324), nach welcher durch die Vereinigung eine ungünstige Verhandlungsposition entstehen werde. Im Gegenteil lässt die Umfrage von 2017 (vgl. Anhang 3) darauf schliessen, dass die vereinigten

Gemeinden ihre Position gegenüber dem Kanton und in der Region teils deutlich aufwerten konnten.

6.2 Vereinigungen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht

Die alloкатive Effizienz, nach welcher ein Bestand an Einwohnern mit ähnlichen Präferenzen zu einer möglichst homogenen Nachfrage führt, verfehlte auch bei den st.gallischen Gemeinden nicht seine Wirkung. In den positiv abgeschlossenen Projekten zeigte sich zumeist eine deutliche Übereinstimmung der Bedürfnisse der Einwohner in den zuvor bestehenden Gemeinden. Demgegenüber scheiterten Projekte eher, in denen ein grösseres Stadt-Land-Gefälle bestand (bspw. Buchs-Sevelen, Goldach-Untereggen, Au-Berneck-Balgach-Widnau-Diepoldsau).

Auch die Produktionseffizienz, mit der der Bevölkerung die gewünschten Dienstleistungen mit einem Minimum an Ressourcen und einem Maximum an Output bereitgestellt werden sollen, hat zur Zustimmung der Bürgerschaften der vorherigen Gemeinden beigetragen. Wo deutliche Synergien erkennbar wurden, wurden diese mit der Zustimmung zur Vereinigung auch eingefordert. Schliesslich trugen die erfolgreichen Vereinigungen auch dazu bei, dass die Leistungsunterschiede zwischen den Gemeinden reduziert und optimiert werden konnten.

6.3 Skalenerträge in den Gemeinden

Bewahrheitet hat sich die Ansicht Steiners (2002, S. 219), dass erhoffte Skalenerträge in der Produktion ein wichtiges Argument zur Umsetzung von Vereinigungsprojekten sind. Allerdings lässt sich nicht feststellen, dass die früheren Gemeinden der Überzeugung waren, Grössenvorteile durch einen allfälligen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften ausnützen zu müssen. Auch dass die potenzielle Wanderungsbereitschaft der Einwohner Auslöser für den Wettbewerb sein könnte, ist im Kanton St.Gallen keineswegs nachweisbar. Korrekt in Bezug auf die St.Gallischen Projekte ist jedoch die Aussage von Hirsch (1970, S. 184), dass sich Skalenerträge vermehrt bei kapitalintensiven Dienstleistungen und weniger bei personalintensiven Aufgaben realisieren lassen.

6.4 Gemeindegrösse

Die Aussage von Bucher und Sauter (2005), wonach sich Vereinigungen realisieren lassen, weil dies ein möglicher Anlass zur Verbesserung von Organisation und Abläufen einer Gemeinde sein kann, trifft im Kanton St.Gallen meist zu. Auch, dass primär der Wille der Verantwortlichen zur Nutzung der Synergien im Sinn der Effizienzsteigerung ausschlaggebend ist, kann bestätigt werden. Hingegen wurde noch in keinem Projekt eine Diskussion über die optimale Gemeindegrösse geführt, welche sich anschliessend als Basis für den Entscheid, eine Gemeindevereinigung durchzuführen, erwiesen hätte, wie dies Steiner (2002, S. 120) beschreibt. Im Gegenteil zeigt sich im heterogenen Kanton, dass die verschiedenen Ausgangslagen, Strukturen, topologischen und geografischen Voraussetzungen, sowie die geschichtliche Auseinandersetzung weit stärkeren Einfluss auf die erfolgreiche Durchführung eines Vereinigungsprojekts haben.

6.5 Leistungsfähigkeit der Gemeinden

Vor allem in vormals kleinen Gemeinden greifen die Argumente der Professionalisierung der Verwaltung und der kundenfreundlicheren Öffnungszeiten. Auch allfällige Schwierigkeiten bei der Besetzung der Ämter mangels geeigneten Kandidaten können oftmals helfen, kritische Bürger von der Notwendigkeit einer Vereinigung zu überzeugen. Und schliesslich bestätigt sich die These, dass eine Vereinigung vor allem dann Chancen auf ein Gelingen hat, wenn sich der Steuerfuss der vereinigten Gemeinden auf oder unter dem Niveau der Gemeinde bewegt, die bereits zuvor über den niedrigsten Steuerfuss verfügte, und sich zusätzlich das Dienstleistungsangebot mindestens nicht verschlechtert. Die bereits im Kapitel 2.5 beschriebenen, von Steiner (2007, S. 486 – 487) definierten sieben Effizienzkriterien stellen zudem genau jene Fragen, welche auch bei den Projekten im Kanton St.Gallen zur Zufriedenheit der Bürgerschaft beantwortet werden mussten.

6.6 Fiskalische Äquivalenz

Die Ausführungen von Schneeberger (2006), dass bei vielen Gemeinden durch die kommunale Zusammenarbeit mittels Zweckverbänden Demokratiedefizite entstehen und der Überblick verloren geht, treffen zwar zu, konnten aber durch die Vereinigungsprojekte im Kanton St.Gallen nur marginal verbessert werden. Die Ergebnisse der Umfrage vom Sommer 2017 (vgl. Anhang 3) zeigen, dass nur sehr wenige solcher Zusammenarbeitsvarianten nach der Vereinigung entfielen. Da im Kanton St.Gallen die funktionalen Räume deutlich grösser sind als die vollzogenen Vereinigungen bleibt die vollständige fiskalische Äquivalenz ein vorderhand unerfüllter Wunsch.

6.7 Erfolgsfaktoren für Vereinigungen

Die bereits im Kapitel 2.7 genannten Erfolgsfaktoren für Vereinigungen treffen im Kanton St.Gallen vollumfänglich zu. Vereinigungsprojekte müssen sorgfältig vorbereitet und politisch sehr gut abgestützt sein, wenn sie erfolgreich sein sollen. Es ist wichtig, engagierte Persönlichkeiten mit hoher lokaler Akzeptanz und politischem Gewicht für das Projekt zu gewinnen. Die fachliche Unterstützung durch den Kanton wird von den Gemeinden genauso geschätzt wie die Anwesenheit der Kantonsvertreter bei Veranstaltungen. Die finanziellen Anreize des Kantons verfehlen ihre Wirkung nicht und helfen mit, dass der neuen Gemeinde ein guter Start in die Zukunft gelingt und zusätzliche Investitionen oder ein veränderter Steuerfuss nicht zum Stolperstein eines Vereinigungsprojekts werden.

6.8 Konkrete Beweggründe für eine Gemeindevereinigung

Steiners (2002, S. 341 – 344) Ausführungen zu den Beweggründen treffen auch für die St.Galler Gemeinden zu. Eine schlechte finanzielle Lage, vor allem, wenn dies alle beteiligten Gemeinden betrifft, eine starke kantonale Unterstützung zur Bereinigung ihrer Strukturen sowie das Erreichen der Leistungsgrenzen und der Mangel an Kandidaten für politische Ämter oder an gut qualifizierten Mitarbeiter in der Verwaltung helfen mit, Projekte zu starten und auch erfolgreich durchzuführen.

Ergänzend dazu kann auch darauf hingewiesen werden, dass ein bevorstehender Übertritt eines Gemeindepräsidenten die Aufnahme von Vereinigungsgesprächen stark begünstigt.

7 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vereinigungen im Kanton St.Gallen – zumindest bisher – einen deutlichen Nutzen gebracht haben. Bereits kurze Zeit nach der Vereinigung lassen sich positive Aspekte feststellen, obwohl die Phasen des Umbruchs und der Konsolidierung noch bei weitem nicht abgeschlossen sind. Aus einer zeitlich grösseren Distanz lassen sich vor allem Effizienzgewinne durch strukturelle Verbesserungen nachweisen. Insbesondere bei der gleichzeitigen Inkorporation von Schulgemeinden fallen diverse parallele Arbeiten weg, die Koordination innerhalb eines Gemeindegebiets wird vereinfacht und die Zusammenführung ermöglicht eine übergreifende Planung; vor allem bei den Investitionen. Ebenfalls bereits mit der Umsetzung der Vereinigung erweitert sich das Angebot für die kleineren Gemeindeteile insbesondere bei den Öffnungszeiten und beim Know-how seitens der Verwaltung. Auch qualitative Verbesserungen, wie ein breiteres Angebot oder professionellere Leistungserbringung bei Abwesenheiten in der Verwaltung konnten nach Abschluss der Projekte festgestellt werden.

Auf der finanziellen Seite widerlegen die Erkenntnisse aus den neun vergangenen Projekten im Kanton St.Gallen den mit der Studie von Janine Studerus behaupteten Umstand (Studerus 2016), nach welchem Gemeindevereinigungen keinerlei Spareffekte auslösen und Einsparungen im Verwaltungsbereich durch Ausgabensteigerungen in anderen Positionen kompensiert werden. Im Gegenteil zeigen die Ergebnisse der Analyse, dass die vereinigten Gemeinden in jenen Bereichen, in welchen sie ihre Aufwendungen beeinflussen können, deutlich besser abschneiden, als der Durchschnitt der übrigen, nicht vereinigten Gemeinden. Selbst unter Berücksichtigung der allgemein positiven Wirkung des wirtschaftlichen Umfelds darf davon ausgegangen werden, dass die vereinigten Gemeinden durch gezielte Massnahmen in ihrer Organisation effizienter werden. Ebenso muss darauf hingewiesen werden, dass die vereinigten Gemeinden allfällige Kürzungen im Finanzausgleich zusätzlich kompensieren müssen und trotzdem den Steuerfuss deutlich reduzieren konnten. Mitgeholfen haben diesbezüglich natürlich auch die Förderbeiträge des Kantons, die sich aber meist in relativ kurzer Zeit durch geringere Beiträge aus dem Finanzausgleich amortisieren und zu einem auch für den Kanton attraktiven ROI führen (vgl. Anhang 6).

Schliesslich darf auch angeführt werden, dass die meisten von Gemeinden und Kanton im Vorfeld der Vereinigung in Aussicht gestellten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass der Kanton die Beiträge von der Erreichung der Ziele nach Art. 17 GvG abhängig macht: Verbesserung der Leistungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit einer vereinigten Gemeinde gegenüber den bisherigen, nicht vereinigten Gemeinden. Die gemeinsame Kommunikation der Ziele und der möglichen Verbesserungen durch eine Vereinigung zwingen auch die lokalen Behörden, die in Aussicht gestellten Massnahmen umzusetzen.

Je nach Grösse der entstandenen Gemeinden und je nach Geografie, Topologie und Struktur der neuen Gemeinden konnten in verschiedenen Bereichen Verbesserungen erzielt werden: Raumplanung, Verkehr und Ansiedlung neuer Firmen eher in grösseren Städten (Rapperswil-Jona, Wil), Steigerung der Attraktivität der Gemeinde für Verwaltungspersonal oder für politisch Interessierte sowie Schaffen von Entwicklungsmöglichkeiten vor allem bei der Aufhebung kleiner Gemeinden (Krinau, Stein, Rieden, Emetschwil, Goldingen, Ganterschwil, Brunnadern, St.Peterzell) oder Ausdehnung attraktiver Angebote bestehender Gemeinden auf neu zugehörnde Orte (Bronschhofen, Ganterschwil, Krinau).

Die in der Praxis gewonnenen Erkenntnisse stimmen meist mit den Ergebnissen aus Wissenschaft und Theorie überein. Nicht kongruent sind sie insbesondere in Bezug auf die Gefahr des erhöhten Finanzbedarfs im Vorfeld der Vereinigung. Dies mag allerdings mit der im Kanton St.Gallen angewandten Praxis zusammenhängen, die Gemeinden durch den Kanton eng zu begleiten und die Umsetzung der Synergien einzufordern.

Anhang I Förderbeiträge gemäss Gemeindevereinigungs-gesetz – Merkblatt 2a. Vereinigung von politischen Gemeinden I 6 (Version 11/2014)

Verfahren	Verantwortliche	Förderbeiträge	
Vorbereitung der Grundsatz-abstimmung	Räte der beteiligten Gemeinden		
Grundsatz-abstimmung	Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden (BV oder Urne)		
Einleitung Vereinigungs-verfahren		Einreichung des Gesuchs um Förderbeiträge (gemeinsam für Entschuldungsbeitrag und Beiträge an fusionsbed. Mehraufwand)	
Vereinigungs-beschluss wird vereinbart	Räte der beteiligten Gemeinden		Vorbe-scheid der Regierung
Obligatorische Abstimmung über den Vereinigungs-beschluss	Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden (BV oder Urne)		Beschluss Kantons-rat
Genehmigung	Zuständiges Departement		

Meilenstein: Grundsatzabstimmung

Nach Gemeindevereinigungs-gesetz Art. 2 beschliessen die Bürgerinnen und Bürger jeder einzelnen beteiligten politischen Gemeinde in obligatorischer Abstimmung über den Grundsatz, ob die Räte mit der Erarbeitung des Vereinigungs-beschlusses beauftragt werden sollen oder nicht. Der Entscheid ist für die Bürgerinnen und Bürger nicht bindend, für die Räte der beteiligten Gemeinden hingegen schon.

Das Amt für Gemeinden empfiehlt, die Grundsatzabstimmung zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt durchzuführen. Es soll die grundsätzliche Bereitschaft der Bürgerschaft zu einer möglichen Vereinigung abgefragt werden. Offene Fragen sind, soweit sie noch nicht beantwortbar sind, in den Raum zu stellen.

Für beteiligte Schulgemeinden ist die Grundsatzabstimmung zur Inkorporation nicht obligatorisch.

¹⁶ Quelle: <http://www.gemeinden.sg.ch/home/Hilfsmittel/Struktureformen.html>

Meilenstein: Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss

Gemäss Gemeindevereinigungsgesetz Art. 4 Abs. 2 untersteht der Vereinigungsbeschluss der obligatorischen Abstimmung in allen beteiligten politischen Gemeinden. Stimmen die Bürgerinnen und Bürger jeder einzelnen beteiligten Gemeinde dem Vereinigungsbeschluss zu, bindet dies die Räte zur Weiterführung des Projekts im Sinne des Beschlusses (Realisierung). Für die Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden ist der Beschluss ebenfalls bindend.

Werden gleichzeitig mit einer Vereinigung von politischen Gemeinden rechtlich eigenständige Schulgemeinden zu einer neuen Einheitsgemeinde inkorporiert, gelten ergänzend die Bestimmungen gemäss Gemeindevereinigungsgesetz Art. 52 bis 55. Die Inkorporationsvereinbarung unterliegt in den beteiligten Schulgemeinden der obligatorischen Abstimmung. Erfolgt die Inkorporation zeitgleich mit der Vereinigung der politischen Gemeinden in die neue vereinigte Gemeinde, so unterliegt die Inkorporationsvereinbarung auf dem Gebiet der vereinigten Gemeinde dem fakultativen Referendum. Der Konstituierungsrat ist in diesem Fall für die Auflage des fakultativen Referendums verantwortlich. Erfolgt die Inkorporation vor der Vereinigung der politischen Gemeinden in die bisher bestehenden Gemeinden, wird das fakultative Referendum in jeder betroffenen Gemeinde aufgelegt. Die Beschlüsse sind für Bürgerschaft und Rat bindend.

Gesuch um Ausrichtung von Entschuldungs- und Startbeiträgen sowie um Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand.

Einreichung des Gesuchs

Das vollständige Gesuch um Ausrichtung von Entschuldungs- und Startbeiträgen sowie um Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand wird in der Regel auf die Abstimmung zum Vereinigungsbeschluss hin bearbeitet. Es ist mit einer Bearbeitungszeit bis hin zur in Aussichtstellung der Beiträge durch die Regierung von 4 bis 6 Monaten zu rechnen¹⁷. Die gesuchstellenden Gemeinden sind für die rechtzeitige Einreichung des Gesuchs verantwortlich.

Mit dem Gesuch sind folgende Unterlagen einzureichen¹⁸:

Formloses, gemeinsames Gesuch der Räte der beteiligten Gemeinden um Ausrichtung von Förderbeiträgen. Das Gesuch ist neutral abzufassen. Es ist nicht um eine bestimmte Beitragshöhe zu ersuchen.

Nachweis, dass die Ziele gemäss Art. 17 GvG (Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit, Stärkung der Wirksamkeit) durch diese Vereinigung erreicht werden. Es ist auszuführen, welche mit der Vereinigung einhergehenden Verbesserungen diese Ziele unterstützen.

¹⁷ Je nach Inhalt der zu treffenden Abklärungen kann der benötigte Zeitraum abweichen.

¹⁸ Die Verzeichnisse der einzureichenden Unterlagen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das Amt für Gemeinden kann bei Bedarf weitere, für die Beurteilung der Gesuche und die Berechnung der Beiträge notwendige Unterlagen nachfordern.

Zu diesem Zweck steht eine Vorlage "Zielerreichung" zur Verfügung, welche ausgefüllt mit dem Gesuch eingereicht werden kann.

Aktuellste detaillierte, von der Bürgerschaft genehmigte Bestandes- und Verwaltungsrechnung aller beteiligten Gemeinden.

Approx. Budget für das erste volle Betriebsjahr nach Ablauf der Übergangsfrist. Dabei sollen sämtliche Abweichungen erkennbar sein, welche im ordentlichen Betrieb der neuen Gemeinde gegenüber dem Vergleichsjahr (aktuellste konsolidierte Jahresrechnung aller beteiligten Gemeinden) entstehen. Sowohl positive wie auch negative Veränderungen sind zu begründen. Alle bekannten Veränderungen sind zu berücksichtigen, auch solche, die nicht unmittelbar durch die Vereinigung entstehen. Steuerbedarf und Finanzausgleichbeiträge sind nicht zu errechnen.

Detaillierte, vollständige Zusammenstellung der Finanzliegenschaften und des Verwaltungsvermögens (Fläche, Verkehrswert und m²-Preise sowie falls vorhanden aktueller Schätzwert, Marktwert, Fläche, umbauter Raum und Zone je Liegenschaft). Auch bereits abgeschriebene Vermögenswerte sind aufzuführen. Die Vermögenswerte sind eindeutig als Finanz- oder Verwaltungsvermögen zu bezeichnen. Sofern für die Liegenschaften Zustandserfassungen vorliegen, sind diese ebenfalls beizulegen. Für noch nicht vollständig abgeschriebene Vermögenswerte werden auch die Investitionssumme, die ordentliche Abschreibungsquote, die Amortisationsfrist und das Erstellungsjahr benötigt. Zur Vorlage "Vermögenswerte".

Detaillierte Zusammenstellung von stillen Reserven und allfälligen Rückstellungen (aus welchem Jahr, Betrag, Zweck). Zur Vorlage "Stille Reserven".

Investitionsplanung aller beteiligten Gemeinden bis fünf Jahre über den Vereinigungszeitpunkt hinaus (inkl. Kurzbeschreibung der Investitionen).

Zusammenstellung der Änderungen im Dienstleistungsangebot, welche mit der Vereinigung entstehen (positive wie negative).

Zusammenstellung über den vereinigungsbedingten Mehraufwand mit Begründungen. Es muss klar zum Ausdruck kommen, dass es sich um vereinigungsbedingte Mehraufwendungen handelt. Die Mehraufwendungen sind zu beziffern (Kostenschätzung) und soweit möglich sind die Kosten zu belegen. Sofern Projektstudien oder andere wichtige Unterlagen vorliegen, sind diese ebenfalls mitzuliefern.

Als vereinigungsbedingter Mehraufwand grundsätzlich anrechenbar sind Auslagen für Ergänzungen und Erweiterungen der Infrastruktur, Zusammenführung der IT, Anpassung von Verordnungen und Reglementen, Vereinheitlichung des Corporate Design und für allfällige soziale Massnahmen zugunsten der Räte und des Personals.

Sofern vorhanden: Neuer Gemeindename und neues Gemeindewappen.

ACHTUNG: Ein allfällig weiterer vereinigungsbedingter Mehraufwand kann zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr geltend gemacht werden.

Bei Beteiligung von Schulgemeinden oder von Einheitsgemeinden sind zudem einzureichen:

Übersicht der demografischen Entwicklung über die kommenden Jahre aller bekannten Jahrgänge.

Entwicklung der Klassenorganisation für alle bekannten Jahrgänge, bestenfalls bis mindestens 5 Jahre nach dem Vereinigungszeitpunkt.

Schülerzahlen pro Klasse und pro Jahrgang, aufgeschlüsselt nach Standorten und politischen Gemeinden über den erwähnten Betrachtungszeitraum.

Auswirkungen der Vereinigung auf die Schulstandorte.

Aktuellste Schülerzahlen per 31.12., aufgeteilt auf die politischen Gemeinden.

Ausrichtung der Beiträge

Die im Laufe der Gesuchsbearbeitung festgesetzten Beiträge unterliegen dem Mitbericht von Finanz- und ggf. Bildungsdepartement. Die Höhe der Beiträge samt allfälligen Einschränkungen in der Ausrichtung wird von der Regierung in Aussicht gestellt und den beantragenden Gemeinden mitgeteilt.

Die definitive Festlegung der Beiträge ist abhängig von deren Höhe:

Gesamthöhe der Beiträge > 15 Mio. Franken: Unterliegt dem obligatorischen Referendum und wird durch den Kantonsrat und durch die Bürgerschaft des Kantons St.Gallen beschlossen.

Gesamthöhe der Beiträge > 3 Mio. Franken: Unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Kantonsrat beschliesst in zwei Lesungen über die definitive Höhe der Beiträge.

Gesamthöhe der Beiträge < 3 Mio. Franken: Dem Kantonsrat werden die laufenden Geschäfte mit einer speziellen Sammelbotschaft unterbreitet. Der Beschluss des Kantonsrates erfolgt in einer Lesung als Nachtragskredit.

Auszahlung:

Generell: Nach Vorliegen des definitiven Beschlusses des Kantonsrates bzw. der Bürgerschaft des Gesamtkantons.

Entschuldungsbeiträge: Nach Genehmigung des Vereinigungsbeschlusses durch die Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden und unter Berücksichtigung allfälliger weiterer Einschränkungen. Der Entschuldungsbeitrag wird jeder begünstigten Gemeinde einzeln ausgerichtet.

Startbeitrag: Bei Gründung der vereinigten Gemeinde (Zeitpunkt der Invollzugsetzung der neuen Gemeinde).

Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand: Dieser Mehraufwand entsteht ebenfalls bei der Gründung der vereinigten Gemeinde und wird anhand der genehmigten Schlussabrechnungen jedes einzelnen Vorhabens durch die kantonalen Stellen geprüft und ausbezahlt. Für die Prüfung sind sämtliche Abrechnungen samt detaillierten Einzelrechnungen einzureichen. Es können auch einzelne Projekte separat abgerechnet werden.

Für Fragen wenden Sie sich bitte direkt an:

Amt für Gemeinden

Davidstrasse 27

9001 St. Gallen

Tel. 058 229 75 68

Mail: bruno.schaible@sg.ch

Anhang 2 Strukturprojekte. Ergebnisse der Umfrage vom September 2012 des Amtes für Gemeinden.

Hat sich das Dienstleistungsangebot der Gemeinde mit der Vereinigung quantitativ verändert?

Anzahl	Antwort
2	ja, es wurde deutlich ausgebaut
12	ja, es wurde leicht ausgebaut
9	hat sich nicht verändert
0	ja, es wurde reduziert
23	Total Antworten

Tab. 8: quantitative Veränderung des Dienstleistungsangebots.

Konnten auch qualitative Verbesserungen der Dienstleistungen realisiert werden?

Anzahl	Antwort
3	ja, in vielen Bereichen qualitativ ausgebaut
17	ja, in wenigen Bereichen qualitativ ausgebaut
0	lediglich bei Stellvertretungen
3	nein, keine Verbesserung der Qualität
23	Total Antworten

Tab. 9: qualitative Veränderung des Dienstleistungsangebots.

Sind die Veränderungen für die Bürgerschaft erkenn- und spürbar?

Anzahl	Antwort
1	ja, wird durch viele positive Reaktionen belegt
13	ja, Reaktionen sind eher positiv
7	müsste spürbar sein, jedoch keine Reaktionen eingegangen
2	nein, die Veränderungen sind nicht spürbar oder werden eher negativ aufgenommen
23	Total Antworten

Tab. 10: Spürbarkeit der Veränderungen.

In welchen Bereichen konnten nach der Vereinigung qualitative Verbesserungen festgestellt werden (Mehrfachantworten zulässig)?

Anzahl	Antwort
15	Rat und Verwaltung
14	Schule
13	Liegenschaftenunterhalt
12	Informatik
5	Feuerwehr
5	Verkehr
5	Raumplanung
4	Kultur und Freizeit
4	Gesundheit
3	soziale Wohlfahrt
1	Grundbuch
1	Volkswirtschaft
3	andere
85	Total Antworten

Tab. 11: Bereiche mit qualitativen Verbesserungen.

Wie hat sich die allgemeine Lage der Gemeinde mit und nach der Vereinigung verändert?

Anzahl	Antwort
15	sehr positiv
7	positiv
0	gar nicht
1	negativ
23	Total Antworten

Tab. 12: Veränderung der finanziellen Lage.

Konnten die im Vereinigungs- bzw. Inkorporationsverfahren identifizierten Synergien umgesetzt werden?

Anzahl	Antwort
1	ja, vollständig und noch etwas mehr
9	ja, vollständig

13	ja, teilweise
0	nein
23	Total Antworten

Tab. 13: Umsetzung der Synergien.

Wenn nein oder teilweise: Was hat deren Umsetzung verhindert?

Anzahl	Antwort
2	Annahmen waren nicht realistisch
0	zu wenig konkrete Massnahmen
4	der Wille zu Veränderungen bei den Betroffenen
1	schleichende negative Entwicklung
1	Akzeptanz der Bevölkerung
8	Total Antworten

Tab. 14: Gründe für die Nicht-Umsetzung von Massnahmen.

Welche finanzielle Entwicklung ist mittel- bis langfristig absehbar und zu erwarten?

Anzahl	Antwort
1	der positive Trend aus der Vereinigung verstärkt sich noch
10	der positive Trend setzt sich fort
6	der positive Trend flacht ab
6	es wird mit einer eher negativen Entwicklung gerechnet
23	Total Antworten

Tab. 15: Mittel- bis langfristige Perspektive der finanziellen Entwicklung.

Ist eine Veränderung in der Wahrnehmung der Bürgerrechte durch die Bürgerschaft erkennbar?

Anzahl	Antwort
2	ja, die Vereinigung hat zu einer spürbaren Zunahme von Teilnahmen an Veranstaltungen und Bürgerversammlungen geführt
15	es ist keine Veränderung erkennbar
6	die Teilnahme durch die Bürgerschaft hat eher abgenommen
23	Total Antworten

Tab. 16: Veränderung in der Wahrnehmung der Bürgerrechte.

Haben sich die Erwartungen an eine gemischte Zusammensetzung von Rat, Geschäftsprüfungskommission und anderen Kommissionen (Vertretungen aus allen neuen Gemeindeteilen) erfüllt?

Anzahl	Antwort
0	ja, die kleinen Orte sind gar übervertreten
13	ja, alle Gemeindeteile sind in allen Gremien adäquat vertreten
10	es sind keine negativen Auswirkungen aus den Wahlen in den Gemeindeteilen erkennbar
0	nein, die kleinen Gemeindeteile sind nicht mehr vertreten
23	Total Antworten

Tab. 17: Vertretung aller Gemeindeteile in den Behörden.

Ist eine Erweiterung des politischen Handlungsspielraums als Folge der Vereinigung erkennbar?

Anzahl	Antwort
1	ja, der Handlungsspielraum ist so umfangreich wie nie
5	ja, der Handlungsspielraum hat sich erkennbar verbessert
14	keine Änderung des Handlungsspielraums erkennbar
3	nein, der Handlungsspielraum ist geringer als zuvor
23	Total Antworten

Tab. 18: Änderung des politischen Handlungsspielraums.

Ist eine Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen Gemeinden in der Region feststellbar?

Anzahl	Antwort
2	ja, die eigene Position konnte erheblich gestärkt werden
7	ja, die eigene Position ist stärker als jene der Gemeinden vor der Vereinigung
14	keine Veränderung spürbar
0	nein, die eigene Position ist gar schwächer als zuvor
23	Total Antworten

Tab. 19: Veränderung der Position in der Region.

Ist eine Stärkung der eigenen Position gegenüber dem Kanton feststellbar?

Anzahl	Antwort
1	ja, die eigene Position konnte erheblich gestärkt werden
3	ja, die eigene Position ist stärker als jene der Gemeinden vor der Vereinigung
18	keine Veränderung spürbar
1	nein, die eigene Position ist gar schwächer als zuvor
23	Total Antworten

Tab. 20: Veränderung der Position gegenüber dem Kanton.

Konnten die Erwartungen an eine höhere Professionalisierung der Verwaltung erfüllt werden?

Anzahl	Antwort
1	ja, die Erwartungen wurden übertroffen
13	ja, die Erwartungen wurden erfüllt
6	es hat sich nichts verändert
3	nein, die Erwartungen waren zu optimistisch
23	Total Antworten

Tab. 21: Professionalisierung der Verwaltung.

Konnten mit der Vereinigung die Vorhaben zur Strukturbereinigung in der Gemeinde abgeschlossen werden?

Anzahl	Antwort
3	ja, es gibt keinen weiteren Bedarf für eine Strukturbereinigung
12	die Strukturbereinigung ist weitgehend abgeschlossen, einzelne korrektive Massnahmen sind noch offen
6	nein, weitere Massnahmen bedürfen einer längeren Planung
2	nein, es besteht weiterhin ausgewiesener Bedarf
23	Total Antworten

Tab. 22: Abschluss der Strukturbereinigungsmassnahmen.

Sind Verbesserungen in der Führung der Gemeinde und in der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde spürbar?

Anzahl	Antwort
6	ja, die Führbarkeit hat sich massiv verbessert, die Aufgaben können vollständig koordiniert angepackt werden
12	ja, die Führung und Koordination konnten leicht verbessert werden
3	keine Veränderungen erkennbar, alles läuft wie bisher
2	nein, die Gemeinde ist schwieriger zu führen und an der Zusammenarbeit hat sich nichts positiv verändert
23	Total Antworten

Tab. 23: Führung und Zusammenarbeit in der Gemeinde.

Konnte die Arbeitszuweisung an die Mitarbeitenden durch die Vereinigung verbessert werden?

Anzahl	Antwort
10	ja, alle Mitarbeitenden verfügen über einen interessanten, klar zugewiesenen Arbeitsumfang und dazu gehörende Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
12	ja, es konnten schon Verbesserungen erzielt werden, die Reorganisation ist aber noch nicht abgeschlossen
1	es hat sich nichts verändert
0	nein, die Arbeitszuweisung ist bedeutend schwieriger, die Organisation noch nicht optimiert
23	Total Antworten

Tab. 24: Verbesserung der Arbeitszuweisung an die Mitarbeitenden.

Wie wirkt sich die neue Struktur der Gemeinde auf die Motivation der Mitarbeitenden aus?

Anzahl	Antwort
5	die Mitarbeitenden sind generell deutlich zufriedener und motivierter als zuvor
10	die Motivation der Mitarbeitenden konnte punktuell verbessert werden
5	es ist keine Veränderung erkennbar
3	die Motivation der Mitarbeitenden hat unter der Vereinigung gelitten
23	Total Antworten

Tab. 25: Motivation der Mitarbeitenden.

Hat sich die Vereinigung als solche bewährt?

Anzahl	Antwort
5	ja, sie hätte schon viel früher realisiert werden sollen
15	ja, im Grossen und Ganzen bin ich mit den Resultaten zufrieden
2	es war nicht der grosse Wurf, hatte aber auch keine grösseren negativen Auswirkungen
1	nein, in Kenntnis der Resultate hätte die Vereinigung nicht unterstützt werden dürfen
23	Total Antworten

Tab. 26: Gesamtbeurteilung der Vereinigung.

Anhang 3 «Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017, inkl. Resultate.

Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung

Name der Gemeinde:

Fragebogen beantwortet durch ☐ Gemeindepräsident/in
☐ Gemeindeschreiber/in

Bitte beachten Sie, dass sich alle Fragen auf die Entwicklung bzw. die Veränderung der einzelnen Aspekte seit dem Zeitpunkt vor der Vereinigung beziehen. Der Fragebogen lässt sich vollständig elektronisch beantworten. Klicken Sie dafür in die entsprechenden Felder.

1 Bitte geben Sie an, in welchem Ausmass sich untenstehende gesellschaftliche Entwicklungen in der Gemeinde verändert haben:

	aktueller Stand			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	tief	mittel	hoch	weniger	gleich	mehr
– Arbeitslosigkeit	12	2	–	–	14	–
– Verlust von Arbeitsplätzen in der Gemeinde	10	4	–	1	12	1
– Kriminalität	13	1	–	1	13	–
– Anzahl Fürsorgeempfänger	5	6	3	1	6	7
– Überalterung	1	10	3	–	14	–
– Anzahl gute Steuerzahler	7	4	3	1	8	5
– Wohnraumknappheit	10	1	3	5	8	1
– Verkehrsbelastung	5	5	4	–	14	–
– Umweltbelastung	7	7	–	–	14	–
– Anzahl Asylsuchende	3	11	–	–	10	4

2 Wie hoch schätzen Sie die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke Ihrer Gemeindeverwaltung bezüglich der folgenden Kriterien ein?

	aktueller Stand			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	tief	mittel	hoch	weniger	gleich	mehr
– Infrastruktur (IT, Gebäude, etc.)	1	6	7	1	2	11
– Umfang des Leistungsangebots	–	6	8	–	5	9
– Qualität der Leistungen	–	2	12	–	4	10
– Bürger-/Kundenfreundlichkeit	–	1	13	–	6	8
– Finanzielle Situation	–	10	4	–	3	11
– Innovationsstärke, Offenheit für Neues	–	8	6	–	6	8
– Betriebswirtschaftliche Führung der Gemeinde (Personalmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, interne Abläufe, Controlling, etc.)	–	6	8	–	4	10
– Politische Führung der Gemeinde	–	6	8	–	7	7
– Umweltbelastung	7	6	1	1	13	–
– Anzahl Asylsuchende	3	9	2	–	7	7

3 Gewisse Aufgaben können von den Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigt werden. In welchen Bereichen Ihrer Gemeinde sind solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar?

	aktueller Stand: Leistungsgrenze			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	nicht sichtbar	sichtbar	erreicht	weniger	gleich	mehr
– Unterstützung und Betreuung älterer Personen	11	3	–	1	10	3
– Jugendfragen	8	6	–	1	6	7
– Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	12	1	1	–	14	–
– Betreuung von Asylsuchenden	4	10	–	1	6	7
– Betreuung von Drogenabhängigen	13	–	1	2	12	–
– Integration von Ausländern	8	6	–	1	8	5
– medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	9	5	–	1	11	2
– Schulfragen	9	5	–	1	7	6
– Kulturfragen	10	2	2	1	6	7
– Sport/Sportanlagen	10	4	–	2	7	5

	aktueller Stand: Leistungsgrenze			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	nicht sichtbar	sichtbar	erreicht	weniger	gleich	mehr
– Bewilligung von Baugesuchen	6	6	2	2	4	8
– Raum- und Zonenplanung	2	11	1	1	4	9
– Landschafts- und Ortsbildschutz	5	9	–	–	10	4
– öffentliche Bauten	11	2	1	2	8	4
– öffentlicher Verkehr	10	4	–	–	8	6
– privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	9	4	1	–	7	7
– Wirtschaftsförderung	11	3	–	–	11	3
– Wasserversorgung	10	4	–	2	9	3
– Abwasser/Kanalisation	10	4	–	2	9	3
– Abfall/Entsorgung	10	4	–	–	10	4
– Energieversorgung	12	2	–	–	14	–
– Umweltschutz	12	2	–	1	11	2
– Zivilschutz	13	1	–	2	11	1
– Feuerwehr	9	5	–	2	12	–
– Gemeindepolizeiliche Aufgaben	11	2	–	1	11	1
– Gemeindeverwaltung: Informatik	11	2	–	2	6	6
– Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	12	2	–	3	6	5
– Gemeindeverwaltung: Rechnungswesen	13	1	–	4	5	5
– Gemeindeverwaltung: Einwohnerkontrolle	13	1	–	2	10	2
– Gemeindeverwaltung: Kanzlei	8	4	–	1	7	6
– Gemeindeexekutive	7	5	–	3	4	7

4 Welche Aufgaben erfüll(t)en Sie in welcher Form zusammen mit anderen Gemeinden (bitte füllen Sie die Frage für alle Sachbereiche aus, in denen Ihre Gemeinde mit (einer) anderen Gemeinde/n zusammenarbeitet)?

	seit/bis wann		Form			
	vor Fusion	nach Fusion	vor-&nachher	Vertrag	Zweckverband	andere
– Unterstützung und Betreuung älterer Personen	–	–	9	8	2	1
– Jugendfragen	–	2	4	4	–	2
– Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	–	1	5	–	–	6
– Betreuung von Asylsuchenden	1	–	–	–	–	–
– Betreuung von Drogenabhängigen	–	–	7	6	–	1
– Integration von Ausländern	–	–	2	–	–	2
– medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	–	–	12	8	1	4
– Schulfragen	–	–	5	–	1	4
– Kulturfragen	–	1	6	2	–	5
– Sport/Sportanlagen	–	–	4	2	3	1
– Bewilligung von Baugesuchen	–	–	–	–	–	–
– Raum- und Zonenplanung	–	1	–	–	–	1
– Landschafts- und Ortsbildschutz	–	–	–	–	–	–
– öffentliche Bauten	–	–	–	–	–	–
– öffentlicher Verkehr	–	–	7	1	–	6
– privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	–	–	–	–	–	–
– Wirtschaftsförderung	–	–	4	1	–	3
– Wasserversorgung	–	–	6	3	2	1
– Abwasser/Kanalisation	–	–	9	–	9	–
– Abfall/Entsorgung	–	–	9	–	9	–
– Energieversorgung	–	–	4	3	–	1
– Umweltschutz	–	–	–	–	–	–
– Zivilschutz	–	1	12	8	2	3
– Feuerwehr	3	3	4	7	1	2
– Gemeindepolizeiliche Aufgaben	–	–	–	–	–	–

	vor Fusion	seit/bis wann nach Fusion	vor-&nachher	Vertrag	Form	
					Zweckverband	andere
– Gemeindeverwaltung: Informatik	–	1	1	1	–	–
– Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	–	1	–	–	–	–
– Gemeindeverwaltung: Rechnungswesen	–	1	–	–	–	–
– Gemeindeverwaltung: Einwohnerkontrolle	–	1	–	–	–	–
– Gemeindeverwaltung: Kanzlei	–	1	–	–	–	–

5 Wie schätzen Sie die Zufriedenheit Ihrer Bürgerschaft mit der Gemeinde ein?

	aktueller Stand			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	tief	mittel	hoch	weniger	gleich	mehr
– Zufriedenheit der Bürgerschaft	–	1	13	1	4	9

6 Wie schätzen Sie die Zufriedenheit Ihrer Mitarbeitenden mit der Gemeinde als Arbeitgeberin ein?

	aktueller Stand			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	tief	mittel	hoch	weniger	gleich	mehr
– Zufriedenheit der Mitarbeitenden	–	4	10	–	9	5

7 Wie intensiv pflegen Sie den Kontakt zu folgenden Institutionen?

	aktueller Stand			Veränderung seit vor der Vereinigung		
	tief	mittel	hoch	weniger	gleich	mehr
– Nachbargemeinden	–	6	8	1	9	4
– Gemeinden im Wahlkreis	–	9	5	–	12	2
– Gemeinden im Kanton	4	9	1	–	9	3
– ausserkantonale Gemeinden	8	3	5	–	9	4
– Kanton	1	7	4	1	9	4
– Bund	14	–	–	–	13	1
– Interessenorganisationen der Gemeinde	4	8	2	–	9	5
– Verbände	9	2	3	–	10	4
– Parteien	3	6	5	1	8	5
– Beratungsunternehmen	10	3	1	2	12	–

8 Welche Veränderungen konnten seit der Vereinigung festgestellt werden¹⁹?

	trifft völlig zu				trifft nicht zu	
– Das Leistungsangebot konnte ausgebaut werden	3	8	–	–	–	–
– Die Qualität der Leistungen nahm zu (bessere Dienstleistungen, besserer Standort, längere Schalteröffnungszeiten, etc.)	5	6	–	–	–	–
– Kooperativ erfüllte Aufgaben können flexibler geänderten Verhältnissen angepasst werden	3	4	4	–	–	–
– Der Einfluss der Exekutive nahm zu	–	3	5	2	3	–
– Der Einfluss des Parlaments/der Bürgerschaft nahm zu	–	4	4	3	–	–
– Der Einfluss von Interessengruppen (Verbänden, Parteien, etc.) nahm zu	–	6	2	3	–	–
– Es sind weniger Absprachen mit dem Kanton nötig	–	–	3	3	4	1
– Es sind weniger Absprachen mit den Gemeinden nötig	2	3	1	–	3	2
– Der Gemeindehaushalt wurde entlastet	5	5	–	–	–	1
– Die Bürger zahlen geringere direkte Gebühren	1	–	5	1	2	2
– Die Rechtssicherheit nahm zu	6	3	2	1	–	–
– Die Leistungserstellung konnte professionalisiert werden	5	6	–	–	–	–
– Die Kosten konnten gesenkt werden	3	1	7	–	–	–
– Die Gemeinde kann gegenüber dem Kanton gestärkt auftreten	6	5	–	–	–	–
– Es ist einfach, Kandidaten für politische Ämter zu finden	1	5	3	3	–	–
– Der Koordinationsaufwand konnte auf allen Ebenen reduziert werden	2	7	2	–	–	–
– Es ergaben sich Standort- und/oder Wettbewerbsvorteile	1	8	2	–	–	–
– Die demokratische Mitbestimmung der Bürgerschaft konnte gestärkt werden	1	1	4	5	–	–

¹⁹ Ohne die Vereinigungen von Nesslau-Krummenau mit Stein und Wattwil mit Krinau. Die Resultate dieser beiden Projekt sind im Anhang 4 enthalten.

– Minderheiten in der Gemeinde konnten verhindert werden (aus früheren, kleineren Gemeinden)	1	3	3	1	1	1
	trifft völlig zu				trifft nicht zu	
– Die Identifikation mit der Gemeinde konnte gestärkt werden	–	6	4	1	–	–
– Der Verwaltungsaufwand konnte reduziert werden	1	5	1	4	–	–
– Die Wahlbeteiligung nahm zu	1	1	5	3	2	–
– Die Bedeutung der lokalen Parteien nahm zu	1	–	5	4	1	–

9 Wie beurteilen Sie die Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton?	gut	mittelmässig	schlecht
	14	–	–

10 Wie könnte der Kanton reformwillige Gemeinden unterstützen (Mehrfachantworten möglich)?

– durch Änderung/Aufhebung hinderlicher Vorschriften	5
– durch gezielte Unterstützung von Pilotprojekten	8
– durch zwangsweise Anordnung bestimmter Reformen	1

– in anderer Weise:

.....

Anhang 4 Antworten aus Vereinigungen mit sehr kleinen Gemeinden zum Punkt 8 im «Fragebogen zu den Erkenntnissen aus der Gemeindevereinigung» des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2017.

In sieben von neun Projekten wurden Gemeinden zusammengeführt, deren Grössenverhältnisse in einem moderaten Rahmen standen. Bei zwei Projekten wurden jedoch sehr kleine Gemeinden mit viel grösseren Gemeinden zusammengeführt (Nesslau mit Stein [Verhältnis 9:1] und Wattwil mit Krinau [Verhältnis 32:1]). Dieser Umstand führt dazu, dass die Erkenntnisse aus der Vereinigung gegenüber den anderen Projekten teilweise deutlich abweichen. Es ist deshalb angezeigt, die Ergebnisse der beiden erwähnten Projekte separat auszuweisen.

8 Welche Veränderungen konnten seit der Vereinigung festgestellt werden?

	trifft völlig zu				trifft nicht zu	
– Das Leistungsangebot konnte ausgebaut werden	–	–	–	–	2	1
– Die Qualität der Leistungen nahm zu (bessere Dienstleistungen, besserer Standort, längere Schalteröffnungszeiten, etc.)	–	–	–	2	–	1
– Kooperativ erfüllte Aufgaben können flexibler geänderten Verhältnissen angepasst werden	–	–	2	–	–	1
– Der Einfluss der Exekutive nahm zu	–	–	–	–	2	1
– Der Einfluss des Parlaments/der Bürgerschaft nahm zu	–	–	–	2	–	1
– Der Einfluss von Interessengruppen (Verbänden, Parteien, etc.) nahm zu	–	–	–	2	–	1
– Es sind weniger Absprachen mit dem Kanton nötig	–	–	–	–	2	1
– Es sind weniger Absprachen mit den Gemeinden nötig	–	–	–	–	2	1
– Der Gemeindehaushalt wurde entlastet	–	2	–	1	–	–
– Die Bürger zahlen geringere direkte Gebühren	–	–	–	–	2	1
– Die Rechtssicherheit nahm zu	–	–	–	–	2	1
– Die Leistungserstellung konnte professionalisiert werden	–	–	–	–	2	1
– Die Kosten konnten gesenkt werden	–	–	2	–	–	1
– Die Gemeinde kann gegenüber dem Kanton gestärkt auftreten	–	–	–	–	2	1

	trifft völlig zu				trifft nicht zu	
– Es ist einfach, Kandidaten für politische Ämter zu finden	–	2	–	1	–	–
– Der Koordinationsaufwand konnte auf allen Ebenen reduziert werden	–	–	2	–	–	1
– Es ergaben sich Standort- und/oder Wettbewerbsvorteile	–	–	–	–	2	1
– Die demokratische Mitbestimmung der Bürgerschaft konnte gestärkt werden	–	–	–	–	3	–
– Minderheiten in der Gemeinde konnten verhindert werden (aus früheren, kleineren Gemeinden)	–	–	–	–	2	1
– Die Identifikation mit der Gemeinde konnte gestärkt werden	–	–	–	–	2	1
– Der Verwaltungsaufwand konnte reduziert werden	–	–	–	2	–	1
– Die Wahlbeteiligung nahm zu	–	–	–	1	2	–
– Die Bedeutung der lokalen Parteien nahm zu	–	–	–	–	2	1

Anhang 5 Entwicklung des Bruttoaufwands der vereinigten Gemeinden.

Bruttoaufwand «Verwaltung»	2002	vor Vereinigung		2016
Rapperswil-Jona	12.32	13.70	+ 2.69	18.34 + 2.96
Neckertal	2.97	3.66	+ 3.57	2.12 – 2.37
Wildhaus-Alt St.Johann	2.13	2.41	+ 1.78	1.93 – 3.12
Eschenbach	4.08	4.89	+ 1.83	4.90 + 0.02
Gommiswald	2.62	3.98	+ 4.27	3.01 – 6.73
Nesslau	3.01	2.90	– 0.40	2.33 – 5.30
Wattwil	3.47	4.11	+ 1.72	3.89 – 1.36
Bütschwil-Ganterschwil	1.84	1.98	+ 0.77	1.76 – 2.91
Wil	10.96	14.79	+ 3.04	18.58 + 5.88
Total vereinigte Gemeinden	43.40	52.43	+ 2.24	56.87 + 1.50
Total vereinigte Gemeinden ²⁰	20.12	23.94	+ 2.05	19.94 – 3.30
alle Gemeinden im Kanton	300.51	330.58	+ 1.12	351.08 + 1.11
nicht vereinigte Gemeinden	257.12	278.15	+ 0.92	294.22 + 1.04

Tab. 27: Bruttoaufwand «Verwaltung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

Bruttoaufwand «Sicherheit»	2002	vor Vereinigung		2016
Rapperswil-Jona	4.55	5.59	+ 5.29	4.71 – 1.71
Neckertal	1.56	1.17	– 4.60	1.65 + 4.34
Wildhaus-Alt St.Johann	1.02	1.08	+ 0.76	0.90 – 2.50
Eschenbach	1.92	1.83	– 0.47	1.48 – 5.09
Gommiswald	0.90	1.31	+ 3.82	0.76 – 12.78
Nesslau	1.02	1.00	– 0.24	0.89 – 2.75
Wattwil	1.48	1.89	+ 2.45	1.60 – 4.09
Bütschwil-Ganterschwil	0.84	1.04	+ 2.10	1.19 + 3.55
Wil	5.21	3.99	– 2.63	4.27 + 1.68
Total vereinigte Gemeinden	18.51	18.90	+ 0.25	17.45 – 1.46
Total vereinigte Gemeinden ²¹	8.75	9.32	+ 0.74	8.48 – 1.72
alle Gemeinden im Kanton	137.16	141.02	+ 0.32	139.32 – 0.22
nicht vereinigte Gemeinden	118.65	122.12	+ 0.34	121.87 – 0.04

Tab. 28: Bruttoaufwand «Sicherheit» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

²⁰ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.²¹ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

Bruttoaufwand «Bildung»	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	53.61	52.68	– 0.44	55.08	+ 0.45
Neckertal	6.31	12.20	+ 11.62	10.57	– 1.78
Wildhaus-Alt St.Johann	3.82	5.38	+ 5.02	5.39	+ 0.03
Eschenbach	11.75	20.29	+ 5.61	19.80	– 0.61
Gommiswald	7.91	12.08	+ 4.32	10.77	– 2.83
Nesslau	5.84	11.62	+ 7.11	9.95	– 3.80
Wattwil	11.60	16.74	+ 3.74	16.20	– 0.83
Bütschwil-Ganterschwil	6.50	11.61	+ 5.97	11.13	– 1.05
Wil	40.48	46.48	+ 1.39	58.35	+ 5.85
Total vereinigte Gemeinden	147.82	189.07	+ 2.92	197.23	+ 0.78
Total vereinigte Gemeinden ²²	53.72	89.91	+ 6.20	83.80	– 1.29
alle Gemeinden im Kanton	934.44	1'086.12	+ 1.77	1'056.48	– 0.51
nicht vereinigte Gemeinden	786.63	897.05	+ 1.55	859.26	– 0.79

Tab. 29: Bruttoaufwand «Bildung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

Bruttoaufwand «Kultur/Freizeit»	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	5.60	6.43	+ 3.50	10.22	+ 4.75
Neckertal	0.32	0.24	– 4.73	0.18	– 3.33
Wildhaus-Alt St.Johann	0.63	0.84	+ 4.19	0.86	+ 0.46
Eschenbach	0.61	0.93	+ 4.32	0.84	– 2.55
Gommiswald	0.29	0.34	+ 1.73	0.28	– 4.87
Nesslau	0.53	0.54	+ 0.12	0.61	+ 3.30
Wattwil	0.63	1.16	+ 15.94	0.86	– 7.18
Bütschwil-Ganterschwil	0.27	0.42	+ 4.69	0.62	+ 10.28
Wil	5.58	6.34	+ 1.09	9.14	+ 9.60
Total vereinigte Gemeinden	14.19	17.23	+ 2.29	23.63	+ 5.97
Total vereinigte Gemeinden ²³	2.91	4.47	+ 5.13	4.26	– 0.86
alle Gemeinden im Kanton	83.98	103.68	+ 2.49	105.30	+ 0.29
nicht vereinigte Gemeinden	69.78	86.45	+ 2.53	81.67	– 1.04

Tab. 30: Bruttoaufwand «Kultur und Freizeit» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

²² Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

²³ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

Bruttoaufwand «Verkehr»	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	7.98	9.24	+ 3.74	12.19	+ 2.81
Neckertal	2.07	1.87	– 1.75	2.55	+ 3.96
Wildhaus-Alt St.Johann	0.93	1.58	+ 7.77	2.05	+ 3.85
Eschenbach	2.49	5.14	+ 7.52	4.31	– 4.31
Gommiswald	1.19	1.57	+ 2.78	1.48	– 1.32
Nesslau	1.25	1.76	+ 3.45	1.73	– 0.51
Wattwil	2.41	3.98	+ 5.14	3.73	– 1.57
Bütschwil-Ganterschwil	0.92	1.33	+ 3.78	1.87	+ 9.01
Wil	5.74	8.78	+ 4.33	12.19	+ 8.56
Total vereinigte Gemeinden	24.98	35.23	+ 4.10	42.10	+ 3.33
Total vereinigte Gemeinden ²⁴	11.26	17.21	+ 5.08	17.72	+ 0.54
alle Gemeinden im Kanton	186.78	232.96	+ 2.62	241.61	+ 0.67
nicht vereinigte Gemeinden	161.79	197.73	+ 2.37	199.51	+0.16

Tab. 31: Bruttoaufwand «Verkehr» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

Bruttoaufwand «Umwelt/Raumpl.»	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	13.75	11.67	– 4.02	12.60	+ 0.77
Neckertal	1.09	1.36	+ 3.75	1.48	+ 1.07
Wildhaus-Alt St.Johann	1.29	1.71	+ 4.17	2.25	+ 3.97
Eschenbach	3.11	4.36	+ 3.44	5.46	+ 5.77
Gommiswald	1.61	2.35	+ 3.87	1.96	– 4.48
Nesslau	0.98	1.76	+ 6.00	1.74	– 0.29
Wattwil	2.49	3.56	+ 3.62	4.12	+ 3.74
Bütschwil-Ganterschwil	1.14	1.62	+ 3.57	1.46	– 2.65
Wil	9.35	8.51	– 0.93	7.81	– 2.14
Total vereinigte Gemeinden	34.82	36.91	+ 0.68	38.87	+ 0.96
Total vereinigte Gemeinden ²⁵	11.71	16.72	+ 4.25	18.46	+ 1.83
alle Gemeinden im Kanton	225.59	229.86	+ 0.22	239.30	+ 0.74
nicht vereinigte Gemeinden	190.77	192.95	+ 0.13	200.43	+ 0.70

Tab. 32: Bruttoaufwand «Umwelt und Raumplanung» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

²⁴ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

²⁵ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

Bruttoaufwand «Volkswirtschaft»	2002	vor Vereinigung		2016	
Rapperswil-Jona	0.30	0.59	+ 18.65	1.39	+ 8.99
Neckertal	0.24	0.34	+ 6.07	0.20	– 6.46
Wildhaus-Alt St.Johann	0.26	0.29	+ 1.35	0.52	+ 9.00
Eschenbach	0.19	0.28	+ 3.97	0.22	– 5.78
Gommiswald	0.16	0.16	+ 0.10	0.24	+ 11.36
Nesslau	0.16	0.17	+ 0.20	0.29	+ 15.32
Wattwil	0.43	0.26	– 4.91	0.39	– 10.92
Bütschwil-Ganterschwil	0.05	0.07	+ 3.53	0.09	+ 6.10
Wil	0.49	0.71	+ 3.65	1.20	+ 14.26
Total vereinigte Gemeinden	2.27	2.85	+ 2.68	4.54	+ 8.96
Total vereinigte Gemeinden ²⁶	1.48	1.56	+ 0.56	1.96	+ 4.29
alle Gemeinden im Kanton	32.73	27.21	– 2.14	23.99	– 2.29
nicht vereinigte Gemeinden	30.46	24.37	– 2.58	19.44	– 4.06

Tab. 33: Bruttoaufwand «Volkswirtschaft» in Mio. Fr. und jährliche Abweichungen in %.

²⁶ Ohne Rapperswil-Jona und Wil.

Anhang 6 Charakterisierung der Gemeindezusammenschlüsse zum Vereinigungszeitpunkt

vereinigte Gemeinde	frühere Gemeinden ²⁷	Anzahl Einwohner	Anzahl Schüler	Startbeitrag		Entschuldungsbeitrag	Beitrag an vereinigungsbedingte Mehraufwand		Projektbeiträge	Total Beiträge Aussicht gestellt	effektiv ausbezahlt	Finanzausgleich		ROI Kanton		Steuerfuss
				ausgerichtet	nicht verwendet		in Aussicht gestellt	bisher verwendet				erwartete Einsparung	Einsparung 2017	erwartet	effektiv	
Rapperswil-Jona		25'400	2'825	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	80
	PG Rapperswil	7'601				0										120
	PG Jona	17'799				0										109
	OS Rapperswil-Jona		787													
	PS Rapperswil		498													
	PS Jona		1'444													
	PS Wagen		96													
Neckertal		4'221	719	6'467'000	6'353'700		2'736'000	603'800	0	10'500'000	8'367'800	2'753'100	2'417'100	3.8	3.5	145
	PG Mogelsberg	2'203				0										159
	PG St.Peterzell	1'172				0										162
	PG Brunnadern	846				1'297'000										162
Wildhaus-A.		2'654	235	3'352'200	2'463'500		656'000	306'500	81'400	10'381'400	10'031'900	1'580'000	73'200	6.6	137	148
	PG Wildhaus	1'213				2'628'500										162
	PG Alt St.Johann	1'441				3'663'300										162
	OS Wildhaus-A.		95 ²⁸													
	PS Wildhaus		86													
	PS Alt St.Johann		127													

²⁷ Abkürzungen: PG = Politische Gemeinde, GS = Gesamtschulgemeinde, OS = Oberstufenschulgemeinde, PS = Primarschulgemeinde

²⁸ Schülerzahl aus dem Jahr 2008. Die Oberstufenschulgemeinde hatte zum Vereinigungszeitpunkt ihre Schüler bereits in der Schule Nesslau untergebracht.

vereinigte Gemeinde	frühere Gemeinden	Anzahl Einwohner	Anzahl Schüler	Startbeitrag		Entschuldungsbeitrag	Beitrag an vereinigungsbedingte Mehraufwand		Projektbeiträge	in Total Beiträge Aussicht gestellt	effektiv ausbezahlt	Finanzausgleich		ROI Kanton		Steuerfuss
				ausgerichtet	nicht verwendet		in Aussicht gestellt	bisher verwendet				erwartete Einsparung	Einsparung 2017	erwartet	effektiv	
Eschenbach		8'432	1139	2'340'900	2'340'900		1'283'000	817'400	168'900	5'631'000	5'165'400	869'300	2'404'600	6.5	2.1	123
	PG Eschenbach	5'539				0										136
	PG St.Gallenkappel	1'792				0										136
	PG Goldingen	1'101				1'838'200										152
	GS ESGO		1139													
Gommiswald		4'888	606	4'307'400	561'900		2'365'000	209'600	268'600	8'108'800	5'953'400	968'900	2'540'600	8.4	2.3	123
	PG Gommiswald	2'789				0										123
	PG Emetschwil	1'393				1'167'800										157
	PG Rieden	706				0										162
	OS ErGoRi		197													
	PS Gommiswald		241													
	PS Emetschwil		119													
	PS Rieden		75													
Nesslau		3'686	524	929'300	464'600		268'500	151'500	70'800	4'110'800	3'993'800	573'800	1'273'400	7.2	3.1	139
	PG Nesslau-K.	3'307				2'842'200										144
	PG Stein	379														162
Wattwil		8'440	997	600'000	0		315'000	232'900	15'800	7'500'000	7'433'700	305'800	1'777'000	24.5	4.2	139
	PG Wattwil	8'188				5'600'000										153
	PG Krinau	252				985'000										162

vereinigte Gemeinde	frühere Gemeinden	Anzahl Einwohner	Anzahl Schüler	Startbeitrag		Entschuldungsbeitrag	Beitrag an vereinigungsbedingte n Mehraufwand		Projektbeiträge	in Total Beiträge Aussicht gestellt	effektiv ausbezahlt	Finanzausgleich		ROI Kanton		Steuerfuss
				ausgerichtet	nicht verwendet		in Aussicht gestellt	bisher verwendet				erwartete Einsparung	Einsparung 2017	erwartet	effektiv	
Bütschwil-G.		4'575	383	1'882'100	309'400		505'000	292'500	61'300	8'421'300	8'208'800	369'400	1'127'300	22.8	7.3	137
	PG Bütschwil	3'380				4'409'100										150
	PG Ganterschwil	1'195				1'563'800										142
	PS Bütschwil		263													
	PS Ganterschwil		120													
Wil		22'196	2'237	3'551'000	0		314'000	236'600	168'500	14'987'500	14'910'100	1'190'200	1'190'200	12.6	12.5	129
	PG Wil	17'678				6'876'000										124
	PG Bronschhofen	4'518				4'078'000										144
Total				23'429'900	12'484'000	36'948'900	8'442'500	2'850'500	835'300	69'640'800	64'064'900	8'610'500	12'803'400	8.1	5.0	

Anhang 7 Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2012): Bericht «Strukturprojekte. Ergebnisse der Umfrage vom September 2012».
- Arn, D. (1999): Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg., Nr. 5.
- Balling, R. (1998): Kooperation. 2. Auflage. Frankfurt am Main 1998.
- Braun, R. (2006): Fusionsanalyse Brugg Umiken. Schlussbericht. Institut für Verwaltungsmanagement IVM.
- Bucher, P., Sauter, C. (2005): Mehr Effizienz bedingt Nachdruck.
<https://www.nzz.ch/articledfhuh-1.193761>
- Fetz, U., Bühler, D. (2005): Leitfaden für Gemeindefusionen. HTW Chur Verlag.
- Frese, E. (2000): Grundlagen der Organisation. Konzept – Prinzipien – Strukturen. 8. überarbeitete Auflage. Wiesbaden 2000.
- Frey, R.L., Gmünder, M. (2006): Stadt- und Agglomerationsökonomie. Vorlesungsunterlagen MAS Raumplanung ETHZ.
- Friedrich, U., Arn, D., Wichtermann, J. (1998): Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen.
- Haldemann, T. (1996): Regionalisierung und Aufgabenneuverteilung. Ökonomisch notwendige Ergänzungen der Finanz- und Lastenausgleichsreformen in der Schweiz. In: Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, hrsg. v. Hans Mäder und Kuno Schedler. Bern, Stuttgart, Wien 1996, S. 31 – 62.
- Henkel, C.B. (1992): Akquisitionen und Kooperationen als strategische Alternativen aus Sicht der deutschen Automobilindustrie. Bamberg 1992.
- Hirsch, W.Z. (1970): The Economics of State and Local Government. New York, St.Louis, San Francisco, Düsseldorf, London 1970.
- Kanton St.Gallen (2010): Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gommiswald, Ernetschwil und Rieden. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. September 2010.
- Kanton St.Gallen (2011a): Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Bütschwil und Ganterschwil. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. August 2011.
- Kanton St.Gallen (2011b): Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Wattwil und Krinau. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. August 2011.
- Kanton St.Gallen (2012): Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012.
- Noack, T. (2007): Raumplanerische Chancen von Gemeindefusionen in Agglomerationsgemeinden. Eine Fallstudie für die Gemeinden Pratteln, Augst und Kaiseraugst. Abschlussarbeit MAS ETH Raumplanung.

- Osterloh, M., Frost J. (2000): Der schwere Weg von der Organisationstheorie zum Organisationsdesign. In: Die Betriebswirtschaft (DBW), 60. Jg., Nr. 4, S. 485 – 511.
- Ostrom, V. (1973): Can Federalism Make a Difference? In: Publius: The Journal of Federalism, 3. Jg., Nr. 2, S. 277 – 294.
- Politische Gemeinden Brunnadern, Mogelsberg und St.Peterzell (2007): Gemeindevereinigung. Abstimmungsbroschüre über den Vereinigungsbeschluss zwischen den politischen Gemeinden Brunnadern, Mogelsberg und St.Peterzell. 21. Oktober 2007.
- Politische Gemeinden Eschenbach, Goldingen, St.Gallenkappel, Schulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen (2011): Volksabstimmung vom 11. September 2011 über die Vereinigung der Politischen Gemeinden Eschenbach, Goldingen und St.Gallenkappel und die Inkorporationsvereinbarung der Schulgemeinde Eschenbach-St.Gallenkappel-Goldingen.
- Politische Gemeinden Jona und Rapperswil (2005): Volksabstimmung vom 1. Mai 2005. Abstimmungsvorlage Vereinigung politische Gemeinden Jona und Rapperswil. Abstimmungsvorlage Auflösung und Inkorporation der Schulgemeinden in die politische Gemeinde Rapperswil-Jona.
- Politische Gemeinden Wil und Bronschhofen (2010): Bericht des Gemeinderates Bronschhofen und des Stadtrates Wil / Vereinigungsbeschluss. 23. August 2010.
- Politische Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann (2008): Gemeindevereinigung Wildhaus und Alt St.Johann. Abstimmungsbroschüre über den Vereinigungsbeschluss zwischen den politischen Gemeinden Wildhaus und Alt St.Johann und die Inkorporationsvereinbarungen der Schulgemeinden. 30. November 2008.
- Porter, M.E. und Fuller, M.B. (1989): Koalitionen und globale Strategien. In: Globaler Wettbewerb. Strategien der neuen Internationalisierung, hrsg. v. Michael E. Porter. Wiesbaden 1989, S. 363 – 399.
- Schaible, B. (2016): Abgeschlossene Vereinigungsprojekte, Stand: 2016.
https://www.gemeinden.sg.ch/content/dam/bilder_library/gemeinden/Strukturreformen/69-03_Vorlagen%20für%20Bilder%20auf%20dem%20Internet3.jpg
- Schneeberger, P. (2006): Fusionen statt Infusionen.
<https://www.nzz.ch/kommentardgrcu-1.1744>
- Soguel, N. (2001): Collaboration of fusion de communes: Conditions économiques. In: L'espace local en mutation, hrsg. v. Katja Horber-Parpazian. Lausanne 2001. S. 63 – 84.
- Stadtrat Rapperswil-Jona (2010): Wir bauten eine Stadt. Vereinigung Rapperswil-Jona. Bilanz nach drei Jahren. Bericht vom 1. März 2010.
- Steiner, R. (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2002.
- Steiner, R. (2007): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Tagungsunterlagen "Kleinere und mittlere Gemeinden: Wohin führt der Weg." Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen.
- Steiner, R., Ladner, A. (2006): Die Schweizer Gemeinden im Focus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In Glatthard, A., Isch, U. (Hrsg): Perspektiven für

Gemeindefinanzen, Schriftenreihe Finanzen der Öffentlichen Hand. Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden.

Steiner, R., Lutz, J. (2005): Eine Auslegeordnung für eine Fusion der Gemeinden Brugg und Windisch. Studie im Auftrag der Gemeinden Brugg und Windisch.

Stieglitz, J.E. (2000): Economics of the Public Sector. 3. Auflage. London, New York 2000.

Studerus, J. (2016): Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland. Working Paper vom 23. Oktober 2016.

Thom, N. (1988): Organisationsmanagement. Bewertung und Auswahl einer effizienten Organisationsform für Unternehmungen. In: Funktionale Managementlehre, hrsg. v. Michael Hoffmann und Lutz von Rosenstiel. Berlin, Heidelberg 1988, S. 322 – 352.

Thom, N. (1990): Zur Effizienz der Matrix-Organisation. In: Zukunftsperspektiven der Organisation, hrsg. v. Knut Bleicher und Peter Gomez. Bern 1990, S. 239 – 270.

Anhang 8 Rechtsquellenverzeichnis

- GG. Gemeindegesetz vom 21. April 2009, sGS 151.2
- GvG. Gemeindevereinigungsgesetz vom 17. April 2007, sGS 151.3
- KV. Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1.

Anhang 9 Selbständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.»

St. Gallen, 20. November 2017

Bruno Schaible

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. Schaible', written in a cursive style.

Unterschrift

Anhang 10 Über den Autor



Bruno Schaible, 1959, arbeitet seit 2007 als stellvertretender Amtsleiter und Gemeindereformer im Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen. Er ist zuständig für die methodische und finanzielle Unterstützung der reformwilligen Gemeinden durch den Kanton. Unter seiner Führung nahm die Anzahl der Gemeinden – politische Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden und Korporationen – innert zehn Jahren um einen Drittel von 444 auf 297 ab. Seit 2013 ist er ergänzend verantwortlich für die Ausrichtung des innerkantonalen Finanzausgleichs und die Erarbeitung der jährlichen Gemeindefinanzstatistik. Im Projektumfeld ist er seit 30 Jahren erfolgreich tätig.

Adresse: Herisauerstrasse 89, 9015 St. Gallen