

PROJEKTBERICHT G5 - MITTELRHEINTAL

vom 2. September 2004

Ernst & Young AG
Brunnhofweg 37
Postfach
CH-3001 Bern

Telefon +41 58 286 61 11
Fax +41 58 286 68 27
www.ey.com/ch

Dr. Dieter J. Niedermann
Public Management Consulting
Oberer Graben 14
CH-9000 St.Gallen

Telefon +41 71 223 59 61
Fax +41 71 223 59 62
www.niedermann-consulting.ch.vu



Inhaltsverzeichnis	Seite
VORWORT.....	5
ZUSAMMENFASSUNG.....	6
1 AUSGANGSLAGE.....	10
1.1 Lagebeurteilung.....	10
1.2 Handlungsspielraum.....	11
1.3 Zielsetzung.....	12
1.3.1 Klärung der Zielsetzung.....	12
1.3.2 Variante 1: Einheitliche Körperschaft (Stadt).....	13
1.3.3 Variante 2: Gemeindeverband.....	14
1.4 Festlegung der Projektstrategie.....	15
2 ZIELSETZUNG FÜR DAS PROJEKT UND AUFTRAG.....	16
2.1 Projektziele.....	16
2.2 Projektauftrag an die Berater.....	17
3 PROJEKTORGANISATION UND VORGEHEN.....	18
3.1 Projektorganisation.....	18
3.2 Vorgehen.....	19
3.3 Termine.....	20
3.4 „Tiefenliste“.....	21
3.5 Standortbestimmung.....	21
4 HEUTIGE ZUSAMMENARBEITSFORMEN.....	22
5 ERHEBUNG ZU DEN FINANZIELLEN KENNZAHLEN.....	24
5.1 Erhebungsmethodik.....	24
5.2 Ergebnisse.....	25
5.2.1 Gesamterträge.....	25
5.2.1.1 Steuererträge.....	26
5.2.1.2 Beiträge EW und Wasserversorgung.....	28
5.2.2 Aufwand.....	29
5.2.3 Bilanz (Vermögen, Schulden).....	31
5.2.4 Bilanz der Schulgemeinden.....	34
5.3 Fazit aus dem Vergleich der finanziellen Kennzahlen.....	34
6 ERHEBUNG DER PERSONALRESSOURCEN JE AUFGABENFELD.....	35
6.1 Methodik.....	35
6.2 Ergebnisse.....	35
6.2.1 Hoheitliche Verwaltung.....	35
6.2.2 Werkhof / Sportanlagen.....	36
6.2.3 Elektrizitäts- und Wasserversorgung.....	36
6.2.4 Spitex.....	36
6.2.5 Schulverwaltung.....	37



Seite

6.3	Fazit	38
7	MODELL FUSION	39
7.1	Finanzielle Annahmen	39
7.2	Integration der Schulgemeinden	40
7.3	Organisationsmodell	40
7.3.1	Bürgerschaft	40
7.3.2	Geschäftsprüfungskommission	41
7.3.3	Schulkommission	42
7.3.4	Stadtrat	42
7.3.5	Stadtpräsidium	43
7.3.6	Stadtverwaltung	43
7.3.7	Technische Betriebe	44
7.3.8	Infrastruktur	44
7.3.9	Bürgerbüro	45
7.3.10	Ortsgemeinden	46
8	WÜRDIGUNG UND BEWERTUNG	48
8.1	Bewertungskriterien	48
8.1.1	Behördenorganisation	48
8.1.2	Verwaltungsorganisation	48
8.1.3	Schulen	49
8.1.4	Verkehr	49
8.1.5	Kultur	49
8.1.6	Sport- und Freizeitmöglichkeiten	50
8.1.7	Raumplanung	50
8.1.8	Sozialpolitik	50
8.1.9	Sicherheit	50
8.1.10	Wirtschaftsförderung	51
8.1.11	Auswirkungen auf weitere Körperschaften	51
8.1.12	Steuern, Finanzen	51
8.1.13	Finanzausgleich	51
8.2	Bewertung	52
8.2.1	Behördenorganisation	52
8.2.2	Verwaltungsorganisation	53
8.2.3	Schulen	53
8.2.4	Verkehr	54
8.2.5	Kultur	54
8.2.6	Sport- und Freizeitanlagen	54
8.2.7	Raumplanung	54
8.2.8	Sozialpolitik	55
8.2.9	Sicherheit	55



Seite

8.2.10	Wirtschaftsförderung	55
8.2.11	Auswirkungen auf weitere Körperschaften	56
8.2.12	Steuern, Finanzen	57
8.2.13	Finanzausgleich	57
8.3	Opportunität der Fusion.....	57
8.4	Fazit	58
9	ALTERNATIVE MODELLE FÜR DAS WEITERE VORGEHEN .	59
9.1	Gemeindeverband als Alternative	59
9.1.1	Bestand	59
9.1.2	Zeitplan.....	59
9.1.3	Struktur	60
9.1.4	Argumente	62
	9.1.4.1 Positive Argumente	62
	9.1.4.2 Negative Argumente.....	64
9.2	Weitere punktuelle Kooperationen.....	65
9.3	Fusion nur einzelner Gemeinden	65
10	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	66
11	EMPFEHLUNGEN	68



ANHANG

- A Tiefenliste
- B Harmonisierte Laufende Rechnungen 2002 nach Aufgaben mit Kommentaren
- C Berechnung Steuerausfall bei einheitlichem Steuerfuss von 124 Prozentpunkten
- D Bestandesrechnungen per 31.12.2002 der fünf Gemeinden nach Bereinigung stiller Reserven
- E Bestandesrechnungen per 31.12.2002 der Schulgemeinden nach Bereinigung stiller Reserven
- F Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet - Verwaltung
- G Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet - Schulen
- H Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Werkhof / Sportanlagen
- I Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet - Elektrizitätsversorgung / Kabelfernsehen
- J Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet - Wasserversorgung
- K Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet - Spitex

Zur besseren Lesbarkeit wurde für die Personenbezeichnungen die männliche Form verwendet. Selbstverständlich sind beide Geschlechter gemeint.



VORWORT

Seit den dreissiger Jahren wird im Mittelrheintal über die Zusammenlegung der Gemeinden in dieser Region nachgedacht. Auf Zeiten der Ruhe folgten immer wieder solche der Aktivität, um dem vor allem aus Wirtschaftskreisen gesetzten Ziel einen Schritt näher zu kommen. Immer wieder folgten aber auch Rückschläge. Daraus folgt, dass zwar das Thema latent einige Bürgerinnen und Bürger beschäftigt, dass es sich aber doch bisher nicht zur Grundwelle entwickelt hat. Das hat nicht grundsätzlich mit der Skepsis gegenüber Gemeindefusionen im allgemeinen zu tun - schon 1918 entstand die Stadt St. Gallen aus drei Gemeinden, dann folgten Ebnat-Kappel und Uzwil-Henau -, sondern liegt im Mittelrheintal darin begründet, dass die dortigen Gemeinden ohne Ausnahme eine ausreichende Existenzgrundlage haben. Der äussere Druck zur verstärkten Zusammenarbeit fehlt damit weitgehend, ein innerer ist zwar vorhanden, aber nicht ohne weiteres erkennbar. Ob dennoch die Bürgerschaft sich in naher Zukunft ein Zusammengehen vorstellen könnte, wird das Ergebnis einer von privater Seite kürzlich in Auftrag gegebene Repräsentativumfrage aufzeigen. Allerdings sind die darin zum Ausdruck kommenden Meinungen insofern mit Vorsicht entgegenzunehmen, als sie nur pauschal formuliert sein können. Über die Akzeptanz nach Kenntnisnahme der konkreten Rahmenbedingungen - Kosten, Effizienz, Bürgerfreundlichkeit usw. - sagen sie nichts aus.

Bei der Abklärung der Voraussetzungen für eine gewinnbringende Intensivierung der Zusammenarbeit ergaben sich neben bekannten Rahmenbedingungen, die alle Gemeinden erfüllen, auch solche, die differenziert zu beurteilen sind. Namentlich Unterschiede in der langjährigen Finanzpolitik sowie in der Verwaltungsorganisation führen unter anderem dazu, dass für einzelne Gemeinden ein höheres Veränderungspotenzial durch eine Fusion entsteht als für andere. Ganz klar kommen etwa für Widnau und Diepoldsau als Einheitsgemeinden engere Bindungen mit den anderen Mittelrheintaler Gemeinden nur in Frage, wenn es gelingt, generell die Schule zu integrieren.

Der vorliegende Bericht entstand aufgrund der Vorgaben der Projektgruppe, gibt aber in den Schlussfolgerungen die Auffassungen und Empfehlungen der externen Berater wieder. Er ist nicht umfassend, sondern repräsentiert den gegenwärtigen Stand der Datenerhebung. Wo weitere Abklärungen vorgenommen werden müssten, wird dies im Text angemerkt. Allerdings vermag eine noch so buchhalterisch minutiöse Gegenüberstellung zahlreicher Daten den politischen Willen nicht zu ersetzen. Selbstverständlich sollte namentlich eine Fusion auf der Grundlage einer Opfer- und Gewinnsymmetrie aufgebaut werden können. Dies allerdings ist nicht in allen Einzelheiten erreichbar. Daher muss letztlich die Grundüberzeugung, mit der Fusion oder allenfalls auch



einem etwas weniger weitgehenden Schritt entstehe ein Vorteil für alle, im ganzen Einzugsgebiet gefestigt sein.



ZUSAMMENFASSUNG

Mit der vorliegenden Machbarkeitsanalyse sollen die betriebs- und volkswirtschaftlichen Grundlagen für die politischen Behörden der fünf beteiligten Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau erarbeitet werden. Auf deren Grundlage soll es möglich sein, den strategischen Entscheid zu fällen, ob sich diese zu einer Stadt zusammenschliessen sollen.

Grundsätzlich ergab die Analyse, dass die Fusion der fünf Gemeinden in materieller Hinsicht machbar ist. Diese sollte nicht nur die politischen Gemeinden umfassen, sondern auch die sieben auf dem Gebiet tätigen Schulgemeinden, da die Bildung in den Gemeinderechnungen den mit Abstand grössten Aufwandposten darstellt. Anzustreben ist eine Einheitsgemeinde, wie sie die Gemeinde Widnau bereits realisiert hat und wie sie die Gemeinde Diepoldsau auf 1. Januar 2005 einführen will.

Das Behörden- und Verwaltungsmodell der fusionierten Gemeinde geht von einem 7 bis 9-köpfigen Stadtrat als Exekutive aus. Während die Stadträte nebenamtlich tätig sind und keine Führungsaufgaben haben, soll das Stadtpräsidium als Leiter der Stadtverwaltung mit einem Vollpensum ausgestattet werden. Auch das Schulpräsidium beansprucht ein 100%-Pensum. Der Inhaber bzw. die Inhaberin dieser Funktion soll ebenfalls dem Stadtrat angehören.

Das Modell verzichtet auf die Einsetzung eines Stadtparlaments zugunsten verstärkter Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft an der Urne. Wesentliche Aufsichtsrechte gegenüber Stadtrat und Verwaltung soll die Geschäftsprüfungskommission wahrnehmen, deren Mitglieder auch an der Urne gewählt werden. Angesichts der Grösse der fusionierten Gemeinde dürfte die Bürgerversammlung vor allem als Informations- und konsultatives Organ dienen.

Das Modell macht den Aufbau einer professionellen und auf die Bedürfnisse von 30'000 bis 35'000 Einwohnerinnen und Einwohner ausgerichteten Stadtverwaltung erforderlich. Es ist aufgrund von Vergleichen mit ähnlich gelagerten Stadtverwaltungen auch bei schlanker Organisation mit wesentlichen Mehraufwendungen für Führungs- und Supportfunktionen zu rechnen. Bei Routineaufgaben und im Schulbereich sind hingegen Kosteneinsparungen möglich.

Finanziell soll der Zusammenschluss der fünf Gemeinden zur Stadt Mittelh Rheintal auf der Basis des Steuerfusses der günstigsten Gemeinde (Au: 124%) angestrebt werden. Der resultierende Einnahmenausfall von rund 3.5 Mio. Franken lässt sich jedoch nur ausgleichen, wenn im Bildungsbereich Synergien in der Klassengestaltung und der Raumnutzung konsequent durchgesetzt werden und sich aus dem Zusammenschluss wesentliche Wachstumsimpulse ergeben. Im Verwaltungsbereich halten sich nach unseren Einschätzungen die Mehraufwendungen in den Verwaltungsaufbau und die Infrastruktur mit



möglichen Einsparungen die Waage. Vorteile erwachsen aus der Fusion durch eine einheitliche Raum- und Verkehrsplanung, durch eine gemeinsame Wirtschaftsförderungspolitik sowie durch eine bessere Abstimmung der Zielsetzungen der verschiedenen Politikfelder und durch den Wegfall der durch die getrennte Behördenstruktur bedingten Koordinationsaufwendungen.

Die politische Akzeptanz und die Opportunität der Fusion werden eher kritisch beurteilt. Jede Gemeinde ist in günstigen finanziellen Verhältnissen und ohne Probleme allein überlebensfähig. Im Gegensatz zu anderen Gemeindefusionen fehlt der finanzielle Druck zur Fusion. Trotz bereits zahlreich vorhandenen Zusammenarbeitsfeldern wird die Fusion in einem Schritt angesichts der bestehenden Unterschiede als sehr komplex und schwer vollziehbar eingestuft. Die Gefahr besteht, dass ein schwierig überschaubares Gesamtpaket entsteht, das zahlreiche Angriffspunkte bietet.

Wir empfehlen deshalb, die Gemeindefusion zwar als langfristiges Ziel beizubehalten, aber kurzfristig die Zusammenarbeit punktuell auszubauen. Möglich ist, dass die bereits gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben in einen Gemeindeverband überführt werden. Notwendig erscheint uns auch die Vereinheitlichung der Schulorganisation. Dafür sind zwei Varianten möglich, entweder die Integration der Schulen in die jeweilige politische Gemeinde (analog der Lösungen Widnau und Diepoldsau) oder der Zusammenschluss der nicht integrierten Schulgemeinden Au, Berneck, Balgach und Heerbrugg.



1 Ausgangslage

1.1 Lagebeurteilung

1. Im Mittelrheintal bestehen die fünf politischen Gemeinden Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau und Widnau.
2. Die Gemeinderäte der fünf Gemeinden haben im Herbst 1998 Grundsatzbeschlüsse gefasst, wonach sie einer verstärkten Zusammenarbeit zustimmen. Dabei sollen die einzelnen Schritte nicht zu gross gewählt, aber zügig unternommen werden. Auch sollen Vor- und Nachteile in jedem Fall sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.
3. Die Gemeinden des Einzugsgebietes bilden einen Siedlungsraum, der trotz ursprünglicher ländlich-dörflicher Prägung je länger je mehr zusammenwächst, aber kein Zentrum hat und trotz der verhältnismässig hohen Bevölkerungszahl keine urbane Charakteristik aufweist.
4. Ohne entsprechende Steuerungsimpulse entstehen dadurch zunehmend die bekannten Agglomerationsprobleme: Die Entwicklung bringt die Nachteile einer städtischen Agglomerationen, aber nur wenig positive Impulse mit sich.
5. Dem zusammenhängenden Siedlungsraum steht keine entsprechende politische und Verwaltungsstruktur gegenüber, von der ein einheitlicher politischer Wille und damit entsprechende koordinierte Steuerungsimpulse ausgehen. Daher steht auch keine zentralörtliche Unterstützung von Bund und Kanton zur Verfügung.
6. Die gesellschaftlichen Entwicklungen schaffen den Bedarf für Angebote, die nur durch grössere, leistungsfähige Trägerschaften auf Dauer aufgebaut und unterhalten werden können.
7. Die bereits bestehenden interkommunalen Kooperationen sind eher problemorientiert und pragmatisch angelegt. Die bisherige Zusammenarbeit hat einen Stand erreicht, der zum Weitergehen zwingt. Zu viel ist bereits in Bewegung gesetzt worden, als dass die dadurch erzeugte Energie jetzt mit einem Stillstand vernichtet werden dürfte.
8. Die natürlichen Egoismen der einzelnen Gemeinden werden nicht durch gesamthafte Konzepte kanalisiert, welche für jedes Gemeinwesen eine - über alles gesehen - positive oder wenigstens ausgeglichene Bilanz im Geben und Nehmen entstehen lassen. Nur Pakete können bei einzelnen Vorhaben das Ausscheren einzelner tatsächlich oder vermeintlich benachteiligter Partner verhindern.
9. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die betroffenen Gemeinden ein eigenes glaubwürdiges Standortmarketing betreiben können, ohne sich mit den Nachbargemeinden zu koordinieren. Ein gemeinsames Hinarbeiten auf



Standortaufwertungen setzt eine gemeinsame Strukturpolitik voraus, welche nur aufgrund intensiver und möglichst umfassender Koordination denkbar ist.

10. Insgesamt sind alle beteiligten Gemeinden auch in Zukunft durchaus lebensfähig. Keine dieser Gemeinden bedarf daher zwingend eines Zusammenschlusses mit einer oder mehreren andern. Diese allseitige Position der Stärke ist eine gute Voraussetzung für die Fortsetzung der Kooperationspolitik.
11. Die regionalen Wirtschaftskreise sind an einem homogenen öffentlichen Raum mehr interessiert als die einzelnen Bürgerinnen und Bürger.
12. Die Beibehaltung der heutigen politischen und Verwaltungsstrukturen kann zu Doppelspurigkeiten führen, zu Koordinationsmängeln, zum Zwang aller Gemeinden, alle Dienstleistungen anzubieten, und damit zu einem pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich zu homogenen grösseren Gemeinwesen teureren Service public.
13. Die Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit i.S. ehrenamtlicher Tätigkeit nimmt tendenziell ab. Deshalb werden namentlich kleinere Gemeinden dazu gezwungen, ihre Dienstleistungen zu professionalisieren.

1.2 Handlungsspielraum

Angesichts dieser Lagebeurteilung standen grundsätzlich drei Möglichkeiten des Verhaltens offen:

Möglichkeit 1: Den Dingen den Lauf lassen. Bei auftretenden Problemen die adäquate punktuelle Lösung suchen. Die pragmatische Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit mit Verträgen und Zweckverbänden ist dem angemessen.

Möglichkeit 2: Gezielt ganzheitliche Lösungen vernetzter Probleme im Rahmen einer Kooperationsstrategie anstreben. Die Fusion ist nicht das Ziel, sondern eine mögliche Option. Die Teillösungen gemeinsamer Probleme dürfen eine Fusion nicht verunmöglichen.



Möglichkeit 3: Langfriststrategie im Hinblick auf eine Fusion entwickeln, um zu einer optimalen Lösung zu gelangen, die keine Rücksicht auf bestehende Strukturen nehmen muss.

Die Wahl der Möglichkeiten hing von der Einschätzung der politischen Machbarkeit, vom Veränderungsdruck und von persönlichen Faktoren ab. Möglichkeit 1 schlossen die Gemeindepräsidenten aus, da diese Möglichkeit die Wahrnehmung politischer Führungsverantwortung vermissen lässt. Realistisch erschien ihnen die Ausrichtung auf die Möglichkeiten 2 und 3, allenfalls auf eine Kombination derselben.

1.3 Zielsetzung

1.3.1 Klärung der Zielsetzung

Zunächst war die Klärung der Zielsetzung erforderlich:

Alle fünf Gemeindepräsidenten sahen ausgehend von der Möglichkeit 3 als Vision die fusionierte Stadt Mittelrheintal. Hingegen sollte aus Gründen der politischen Machbarkeit die Vision nicht unmittelbar, sondern schrittweise erreicht werden.

Daraus ergaben sich im Wesentlichen zwei Varianten einer zukünftigen Strategie, die beide auf dem Willen zu verstärkter und koordinierter Zusammenarbeit beruhen, wie er aus den Grundsatzbeschlüssen aller Gemeinderäte hervorgeht. Sie unterschieden sich nur gering voneinander, indem die eine den Beschluss über den letzten Schritt (Übergang zur fusionierten Stadtgemeinde) an den Anfang, die andere an den Schluss stellt.



1.3.2 Variante 1: Einheitliche Körperschaft (Stadt)

Variante 1: Die Stadt Mittelrheintal als einheitliche Körperschaft ist die Vision für die kommunale und regionale Entwicklungspolitik.

Diese Variante ging von der Einschätzung aus, dass letztlich nur ein integrierter Zusammenschluss der fünf Gemeinden für die Bürgerschaft eine optimale Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen zu günstigen Bedingungen und eine koordinierte, harmonische Entwicklung garantiert. Alle Einzelschritte würden auf ihre Effizienz im Hinblick auf die Zielerreichung überprüft, bevor sie umgesetzt werden. Andererseits wurde die direkte Anvisierung des Ziels einer fusionierten Gemeinde als nicht realistisch beurteilt.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klare, transparente und einfach kommunizierbare Zielsetzung ▪ Abstimmung auf die als wahrscheinlich beurteilte Entwicklung ▪ Optimalere Raumplanung ▪ Schaffung eines Wir-Gefühls ▪ Genügend Zeit zur Bereinigung personeller Belange ▪ Lernende Organisation ▪ Vorwirkung bzw. Beeinflussung gesetzlicher Grundlagen zum Ausgleich zentralörtlicher Lasten ▪ Keine Konkurrenz beim Standortmarketing untereinander ▪ Inanspruchnahme von Vorteilen der Agglomerationspolitik des Bundes möglich ▪ Vorteilhaftere Gewichtung bei der Neugestaltung des kantonalen Aufgaben- und Finanzausgleichs unter den Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Starke politische Widerstände namentlich aus eher traditionell gesinnten Kreisen; die Nennung des Ziels kann diese auch vor der Zustimmung zu anderen, an sich genehmen Formen der Kooperation abhalten ▪ Geringerer individueller Einfluss auf die Willensbildung ▪ Anonymisierung im Verkehr mit Amtsstellen ▪ Grösserer Zeitbedarf ▪ Notwendigkeit, bei jedem Schritt wieder erneut den (komplizierteren) politischen Prozess zu durchlaufen ▪ Langfristig teilweiser Verlust der dörflichen Identität möglich



1.3.3 Variante 2: Gemeindeverband

Variante 2: Ziel der kommunalen und regionalen Entwicklungspolitik ist eine Zusammenarbeit der beteiligten Gemeinden in allen Bereichen, die sich dafür eignen, ohne aber die Eigenständigkeit dieser Gemeinden dadurch in Frage zu stellen. Die Intensität der Zusammenarbeit richtet sich zunächst nach den Bedürfnissen der Partner, innerhalb der einzelnen Kooperationsfelder nach den Grundsätzen der Effizienz. Das zweckmässige Gefäss für die Zusammenarbeit ist ein Gemeindeverband Mittelrheintal.

Diese Variante sieht einen pragmatischen Weg vor. Sie lässt keine Massnahmen zu, welche einem späteren Entstehen der Stadt Mittelrheintal im Weg stehen würden. Der Entscheid darüber, ob der Verband in die Stadt überführt wird, bleibt aber bis am Schluss offen. Offen bleibt auch, in welcher Phase der Verdichtung der Zusammenarbeit dieser Entscheid getroffen wird.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zustimmung von Behörden und Bevölkerung wahrscheinlicher (ev. exkl. Wirtschaftskreise) ▪ Kein Erfolgsdruck hinsichtlich Stadtgründung ▪ Unpräjudizierlicher und nicht-kompromittierender Katalog der Zusammenarbeitsfelder ▪ Belassen der heutigen politischen Strukturen ▪ Geringerer Druck auf jeder Gemeinde, eine möglichst starke Ausgangsposition beim Stadtwerdungsprozess zu erringen ▪ Kein umfassender Verteilkampf 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringere Einbindung (Commitment) der politischen Behörden – Zukunft freibleibend ▪ Fehlschläge in einzelnen Zusammenarbeitsfeldern können sich auf die ganze Kooperationswilligkeit ausweiten, weil ein übergeordnetes Ziel fehlt ▪ Geringere Motivation zu ganzheitlichen Lösungen, höherer Druck zur Erreichung egoistischer Ziele ▪ Noch keine Erfahrungen mit dem Gemeindeverband nach neuer Kantonsverfassung



Der Gemeindeverband ist ein neues rechtliches Gefäss für die interkommunale Zusammenarbeit. Es wurde mit der neuen Kantonsverfassung eingeführt (Art.97; sGS 111.1; abgekürzt KV). Noch gibt es keinen Gemeindeverband nach neuem Recht. Er unterscheidet sich vom bisherigen Gemeindeverband nach Art.224ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG), indem neu mit der Schaffung einer Verbandsbürgerschaft die demokratischen Mitwirkungsrechte erheblich ausgebaut worden sind. Ausserdem ist der Gemeindeverband nach neuem Recht ein dynamisches Instrument, indem laufend neue Aufgaben zur gemeinsamen Erfüllung hinzugefügt werden können. Seine Organe sind im wesentlichen vergleichbar mit jenen einer Gemeinde.

1.4 Festlegung der Projektstrategie

Die Diskussion des vorstehenden Vorgehensvorschlags der Gemeindepräsidenten in einer Versammlung aller beteiligter Gemeinderäte am 2. Dezember 2002 führte zur grundsätzlichen Akzeptanz der allgemeinen Stossrichtung. Hingegen wurde aus Effizienzgründen bestimmt, dass den Gemeinderäten die erforderlichen Unterlagen unterbreitet werden sollen, welche die Frage der Machbarkeit der Fusion aller beteiligten Gemeinden zur Stadt Mittelrheintal beantwortet. Ergibt sich dabei, dass das direkte Hinarbeiten auf die Fusion nicht der sachlich richtige Weg ist, so können die gewonnenen Erkenntnisse auch verwendet werden, um den weniger weitgehenden Schritt der Gründung eines Gemeindeverbandes vorzubereiten.

Die Abstimmung unter den Mitgliedern der fünf Gemeinderäte ergab folgende Resultate (Eingeladen 38, entschuldigt 3, anwesend 35):

Ziel	Ja		Nein		Leer		Total	
Stadt	24	68%	10	29%	1	2%	35	100%
Gemeindeverband	4	11%	25	72%	6	17%	35	100%
Wie bisher	7	20%	21	60%	7	20%	35	100%



2 Zielsetzung für das Projekt und Auftrag

2.1 Projektziele

Mit dem Projekt G5 sollen folgende Zielsetzungen verfolgt werden¹:

„Das Projekt schafft die betriebs-, volkswirtschaftlichen und juristischen Grundlagen für die politischen Behörden der beteiligten Gemeinden, um den strategischen Entscheid fällen zu können, ob sich diese zu einer Stadt Mittelrheintal zusammenschliessen sollen. Das Projekt zeigt Vor- und Nachteile einer Fusion auf. Wird diese Option nicht weiterverfolgt, können die Projektergebnisse als Grundlage für die Schaffung eines allfälligen Gemeindeverbandes dienen.

Das Projekt gibt Auskunft darüber, wie der Zusammenschluss organisiert werden kann. Es werden zuhanden der Bürgerschaft Aussagen zur Grobstruktur der fusionierten Einheitsgemeinde (Behörden- und Verwaltungsorganisation, Betriebe), zum Ressourcenbedarf (Finanzen, Steuern, Personal, etc.) sowie zur Nutzung bestehender oder geplanter Infrastrukturbauten gemacht. Es sind Abklärungen über die in der Liste vom 21. März 2003 aufgeführten Themenbereiche (Tiefenliste G5; vgl. Anhang A) vorzunehmen.

Gestützt auf die Ergebnisse der Abklärungen wird eine systematische Bewertung der Vor- und Nachteile einer Fusion vorgenommen. Das Synergie- und Einsparungspotenzial wird ermittelt und eine Empfehlung zuhanden der Gemeindebehörden abgegeben.

Die Vorbereitung der Volksabstimmung als Grundsatzentscheid über eine allfällige Fusion sowie das Detailkonzept der fusionierten Einheitsgemeinde sind nicht Gegenstand dieses Projektes.

Gestützt auf die Tiefenliste sind die Themenbereiche Finanzen, Werke, Planung, Verwaltung, Personal, Sportanlagen, Schul- und Ortsgemeinden zu bearbeiten. Der detaillierte Abklärungsbedarf ist in der beigelegten Tiefenliste G5, welche Bestandteil der Offerte bildet, aufgeführt.“

¹ Auftragsbestätigung „Grundlagen für die allfällige Schaffung einer Stadt Mittelrheintal“ vom 14. Mai 2003



2.2 Projektauftrag an die Berater

Im Einzelnen wurden die Berater beauftragt, folgende Arbeiten vorzunehmen:

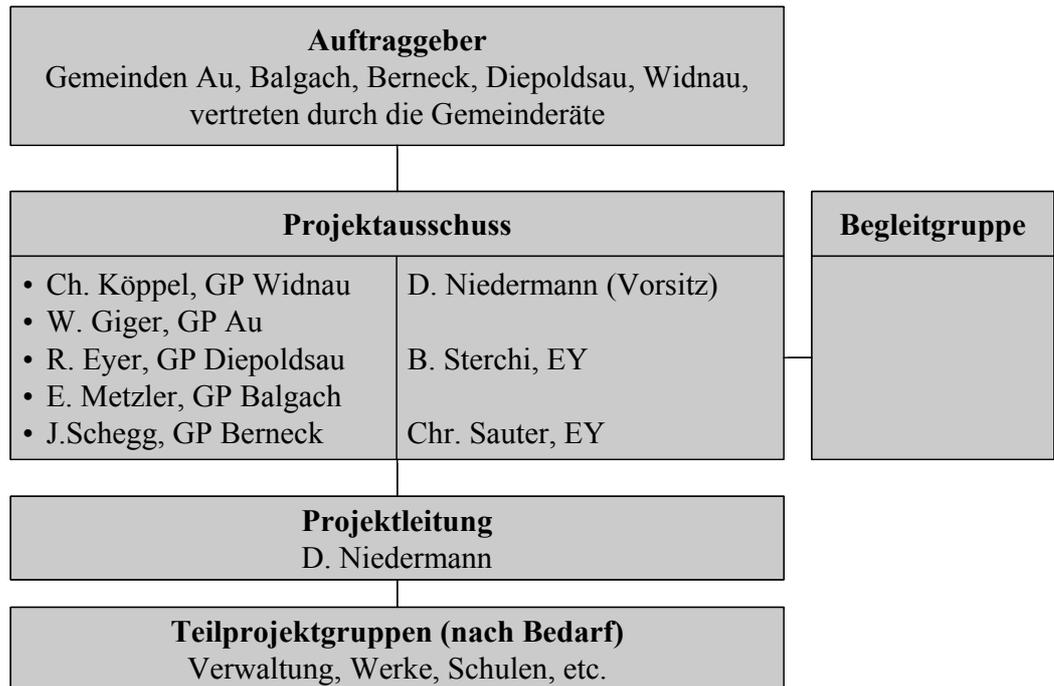
- Erheben der Strukturdaten der fünf beteiligten Gemeinden
- Analyse des Ist-Zustandes: Aufnahme der Ressourcen (Finanzen, Steuern, Personal, Infrastruktur) pro Aufgabenfeld und Gemeinde
- Erstellen eines Grobkonzepts für die fusionierte Stadt Mittelrheintal (Organisation von Behörden, Verwaltung und Werken, Aufgaben und Ressourcen, Finanzierung, Steuern, Gebühren, Folgekosten, Infrastruktur, Sportanlagen, Schul- und Ortsgemeinden etc.)
- Systematische Bewertung des Grobkonzepts, Evaluation des Synergie- und Einsparpotenzials, Darstellung der Vor- und Nachteile
- Darstellung der Alternativvariante Gemeindeverband
- Abgabe einer Empfehlung an die politischen Behörden
- Fachliche und methodische Leitung des Projektes
- Transfer von Methoden- und Erfahrungswissen
- Vorbereitung und Moderation von Sitzungen und Workshops
- Unterstützung in der Kommunikation gegenüber Behörden, Verwaltung und Bevölkerung



3 Projektorganisation und Vorgehen

3.1 Projektorganisation

In Absprache mit den Auftraggebern wurde folgende Projektorganisation eingesetzt:



Die einzelnen Projektorgane nahmen folgende Funktionen wahr:

Projektausschuss

Der Projektausschuss steuerte das Projekt und traf die Grundsatzentscheidungen. Er bewilligte den Abschluss bzw. die Freigabe der einzelnen Projektphasen. Der Projektausschuss informierte die Begleitgruppe und bestimmte die Kommunikation gegenüber Behörden und Bevölkerung. Er nahm schliesslich den Schlussbericht ab.

Begleitgruppe

Die Begleitgruppe nahm als Konsultativorgan am Projekt teil². Es ist vorgesehen, dass sie den Projektbericht zur Vernehmlassung erhält. Die Begleitgruppe setzte sich aus je zwei zusätzlichen Vertretern der Gemeinderäte sowie je zwei Vertretern aller Schul- und Ortsgemeinden und zwei Vertretern

² Eine aktive Teilnahme der Begleitgruppe an der Projektarbeit war nicht vorgesehen, was zu Missverständnissen über die Rolle des Konsultativorgans führte.



des Identitätspunktes Mittelrheintal sowie aus je zwei Vertretern der Ortsparteien (Erweiterung der Zusammensetzung nach Projektbeginn) zusammen.

Projektleitung

Die Projektleitung sollte ursprünglich mit einer internen und einer externen Person besetzt werden.

Auf die Einsetzung einer internen Projektleitung zur Koordination der Mitarbeit der verwaltungsinternen Personen und der Information von Behörden und Bevölkerung wurde nach Projektbeginn jedoch verzichtet. Bezüglich der einzelnen Gemeinden wurde diese Funktion von den jeweiligen Gemeindepräsidenten abgedeckt. Die externe Projektleitung trug die Verantwortung für die Projektmethodik und das Projektmanagement.

Teilprojektgruppe Finanzen

Zur Ermittlung und Abgleichung der konsolidierten finanziellen Basisdaten wurden mit den Finanzverwaltern der fünf Gemeinden vertiefte Abklärungen sowie ein Workshop durchgeführt.

3.2 Vorgehen

Der Projektablauf gliederte sich in folgende Schritte:

Schritt 1: Projektplanung

Festlegung der Projektorganisation und der Untersuchungsgegenstände, Terminplanung, Kommunikationskonzept

Schritt 2: Ist-Analyse

Analyse / Vergleich der politischen, organisatorischen und betrieblichen Strukturen, Ermittlung der Ressourcen pro Aufgabenfeld und der bestehenden Zusammenarbeit, weitere Erhebungen gemäss Tiefenliste

Schritt 3: Grobkonzept der fusionierten Gemeinde

Behörden- und Verwaltungsmodell der fusionierten Gemeinde, Grundzüge der Finanzierung, Synergiepotenzial, Spezialabklärungen gemäss Tiefenliste

Schritt 4: Entscheidungsgrundlagen

Vor- und Nachteile, systematische Bewertung nach den kritischen Erfolgsfaktoren, Darstellung der Unterschiede zur Alternativvariante Gemeindeverband, Schlussfolgerungen, Empfehlung für das weitere Vorgehen, zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse im Projektbericht



3.3 Termine

Gemäss diesem Vorgehensplan fanden folgende wichtigen Projekttermine statt:

- 5. Juni 2003 Kickoff-Meeting mit den Gemeindepräsidenten
- 21. August 2003 Öffentliche Information mit der Begleitgruppe über die Projektorganisation und den -ablauf
Workshop mit dem Projektausschuss zur Aufnahme des Ist-Zustandes
- 6. November 2003 Workshop mit dem Projektausschuss zur Beurteilung des Ist-Zustandes
- 1. Dezember 2003 Workshop zur Harmonisierung der Finanzdaten mit Finanzverwaltern
- 29. Januar 2004 Workshop des Projektausschusses zur Plausibilisierung der harmonisierten Finanz- und Ressourcendaten und zur Entwicklung des Grobkonzepts
- 4. März 2004 Orientierung der Begleitgruppe über den Projektstand und Konsultation zu einzelnen Fragen³
- 30. März 2004 Sitzung des Projektausschusses zur Organisation der Berichterstattung über die Projektergebnisse
- April 2004 Erstellung des Projektberichts durch die Berater
- Mai 2004 Begutachtung des Projektberichts durch die Gemeindepräsidenten
- Juni - August 2004 Bereinigung des Projektberichts
- 2. September 2004 Abgabe des definitiven Projektberichts

³ Angesichts fehlender Übereinstimmung zwischen den Erwartungen über die Mitwirkungsmöglichkeiten seitens der meisten Mitglieder der Begleitgruppe und dem Projektbeschrieb beschränkte sich die Kommunikation im Wesentlichen auf eine Orientierung.



3.4 „Tiefenliste“

In Absprache mit den fünf Gemeindepräsidenten wurde mit der Erteilung des Projektauftrags eine „Tiefenliste“ der Hauptthemen festgelegt, d.h. es wurde bestimmt, bis in welche Tiefe bzw. bis zu welchem Detaillierungsgrad innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche Abklärungen zu treffen sind. Gleichzeitig wurde definiert, in welchen Gebieten keine Abklärungen bzw. keine Veränderungen vorzunehmen sind.

Ausdrücklich ausgenommen von der Zusammenführungsabsicht wurden die Orts- und die Kirchgemeinden, wobei für die Ortsgemeinde die neue Rolle zu definieren ist (vgl. Kapitel 7.3.9 und 8.2.5). Im Detail ist die „Tiefenliste G5“ in Anhang A dargestellt.

3.5 Standortbestimmung

Nach Durchführung der Informationsversammlung der Begleitgruppe im März 2004 beschlossen die fünf im Projektausschuss vertretenen Gemeindepräsidenten, gestützt auf die erarbeiteten Grundlagen und mit Rücksicht auf die zum Teil gegensätzlichen Erwartungen der Begleitgruppe, eine Standortbestimmung vorzunehmen. Der vorliegende Bericht enthält eine Würdigung der Projektergebnisse durch die externen Berater und Empfehlungen für das weitere Vorgehen.



4 Heutige Zusammenarbeitsformen

In den letzten Jahren wurde die Zusammenarbeit unter den fünf Mittelrheintaler Gemeinden sowie mit anderen Partnern stark intensiviert. Um Aufgaben effizienter, wirtschaftlicher und kostengünstiger wahrzunehmen, wurden Kooperationen eingegangen, wobei bei der Wahl der Rechtsform das Kriterium der Zweckmässigkeit im Vordergrund stand. Schwergewichtig wurden Zusammenarbeitsverträge eingegangen oder gemeinsame Vereine gegründet. Der Zweckverband wurde für schwierige und langfristige Aufgaben gewählt. Zurzeit bestehen Zusammenarbeitsformen (allerdings mit wechselnden Beteiligten) in folgenden Gebieten⁴:

A. Körperschaften

- Primarschulgemeinde Heerbrugg (Beteiligung der Gemeinden Au, Balgach und Berneck)
- Oberstufenschulgemeinde Mittelrheintal (OMR)

B. Zweckverbände

- Zweckverband Kleinklassen Mittelrheintal (Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Oberegg AI, Widnau)
- Kunsteisbahn Rheintal in Widnau (Au, Berneck, Diepoldsau und Widnau)
- Zweckverband Wasserwerk Au-Balgach-Rebstein-Widnau (ABRW)
- Zweckverband Abwasserwerk Rosenbergsau (WAR Gemeinden Au, Balgach, Diepoldsau, Marbach, Oberegg AI, Rebstein, Reute AI)
- Zweckverband Kehrrechtverwertung Rheintal (KVR: Gemeinden Rheineck bis Rüthi)
- Zweckverband Pflegeheim Altstätten (Gemeinden Altstätten, Diepoldsau, Eichberg, Marbach, Oberriet, Rebstein, Rüthi und Widnau)

C. Vereine

- Sozialberatung (Verein Soziale Dienste Mittelrheintal*)

⁴ Grundlage: Verzeichnis der politischen Gemeinde Diepoldsau

* Mitglieder = G5-Gemeinden



- Verein für Abfallentsorgung (VfA, Gemeinden Sargans, Werdenberg, Rheintal)
- Regionalplanungsgruppe Rheintal (Gemeinden Au bis Rüthi / Oberegg und Reute AI)

D. Verträge

- Zivilschutzorganisation Mittlerrheintal*
- Amtsvormundschaft Mittlerrheintal (Vertrag zwischen Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau)
- Logopädischer Dienst Mittlerrheintal
- Feuerwehren Au, Berneck und Heerbrugg
- Feuerwehren Balgach, Diepoldsau und Widnau
- Vereinbarung Gemeindeführungsstab Mittlerrheintal der Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau
- Mitbenützung des Notschlachtlokals in Oberriet durch die Gemeinden Balgach, Diepoldsau und Widnau
- Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Altstätten, den Gemeinden Rüthi, Oberriet, Eichberg, Marbach, Rebstein, Balgach, Berneck, Au, Widnau, Diepoldsau und dem Verein Tourismus Rheintal-Werdenberg über die Führung eines regionalen Tourismusbüros für das Rheintal
- Verkehrskonsens zwischen dem Kanton St. Gallen und den Gemeinden Au, Diepoldsau und Widnau zur Industrieerschliessung Mittlerrheintal
- Vereinbarung über die Einsetzung der Vermittler der Gemeinden Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau als Stellvertreter der jeweils anderen Gemeinde
- Wasserlieferungs- und Durchleitungsvertrag zwischen den Gemeinden Berneck, Diepoldsau und Widnau sowie dem Zweckverband Wasserwerk Au-Balgach-Rebstein-Widnau
- Vereinbarung über die regionale Führung des Zivilstandskreises Mittlerrheintal
- Vereinbarung zwischen den Gemeinden Altstätten, Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau, Marbach, Oberriet, Rebstein, Rüthi, Sennwald, St. Margrethen und Widnau über die Überführung des Rheintaler Binnenkanalunternehmens



5 Erhebung zu den finanziellen Kennzahlen

5.1 Erhebungsmethodik

Zur Erhebung der finanziellen Kennzahlen stützten wir uns in erster Linie auf die Rechnungen des Jahres 2002 der fünf Gemeinden. Diese beinhalteten zum Untersuchungszeitpunkt im Herbst 2003 die aktuellsten und detailliertesten Werte. Bei der Analyse der Rechnungen konzentrierten wir uns auf die Darstellung der funktionalen Gliederung nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM). Damit kann die grösstmögliche Vergleichbarkeit erreicht werden. Ergänzend wurde die Gliederung der Rechnung nach Kostenarten beigezogen. Als weitere Informationsquelle zogen wir die Statistik „St. Galler Gemeindefinanzen 2002“ (hrsg. vom Amt für Gemeinden 2004) bei.

Folgende Einschränkungen sind zur Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen zu machen:

- Handhabung der HRM-Konten: Die Aufwendungen werden teilweise in unterschiedlichen Konten verbucht.
- Interne Verrechnungen: Die Gemeinden verfolgen eine unterschiedliche Praxis bei den internen Verrechnungen (Umfang und Art).
- Abschreibungen: Vor allem bei den ausserordentlichen Abschreibungen bestehen Unterschiede. Dies führt dazu, dass die Aktiven in der Bilanz ungleich bewertet sind. Die Buchwerte unterscheiden sich dadurch mehr oder weniger stark von den Verkehrswerten.
- Struktur der Gemeinden: Die Einheitsgemeinden verbuchen die Aufwendungen und Erträge der Volksschulen brutto in mehreren Positionen. Die Gemeinden, bei denen die Schule eine separate Rechnung führt, verbuchen sie netto in einer Position.
- Abgrenzung zu den Elektrizitätswerken: Die Abgrenzung zu den Elektrizitätswerken (Bsp. Verrechnung Beleuchtung) erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien.

Um trotz dieser Unterschiede eine möglichst grosse Vergleichbarkeit herzustellen, haben wir mit den Finanzverwaltern der fünf Gemeinden in einem Workshop eine möglichst grosse Harmonisierung der Rechnungen vorgenommen. Die folgenden Vergleiche gründen auf diesen harmonisierten Rechnungen.

Zusätzlich haben wir für die Vereinheitlichung der Gemeindebilanzen eine Bereinigung der Liegenschaftswerte vorgenommen. Wir haben für alle Lie-



genschaften der beteiligten Gemeinden in der Bilanz die Verkehrswerte eingesetzt.

Im Übrigen wird auf die Tabellen in den Anhängen B bis E verwiesen.

5.2 Ergebnisse

5.2.1 Gesamterträge

Die Erträge der fünf Gemeinden im Jahr 2002 setzten sich folgendermassen zusammen (jeweils in Tausend Franken)⁵:

	Au	Balgach	Bern- eck	Die- poldsau	Widnau
Steuern	14'102	11'874	7'842	11'639	17'983
Regalien und Konzessionen	3	8	1	4	0
Vermögenserträge	1'259	279	422	311	722
Entgelte	7'474	5'386	4'470	5'274	9'928
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	3'508	3'307	1'627	3'093	4'453
Rückerstattung von Gemeinwesen	677	751	799	583	863
Beiträge für eigene Rechnung	184	155	393	1'039	828
Entnahmen Sondervermögen	662	750	702	1'108	681

⁵ Quelle: St. Galler Gemeindefinanzen 2002, S. 30 bis 33



Prozentual ergibt das folgende Aufteilung:

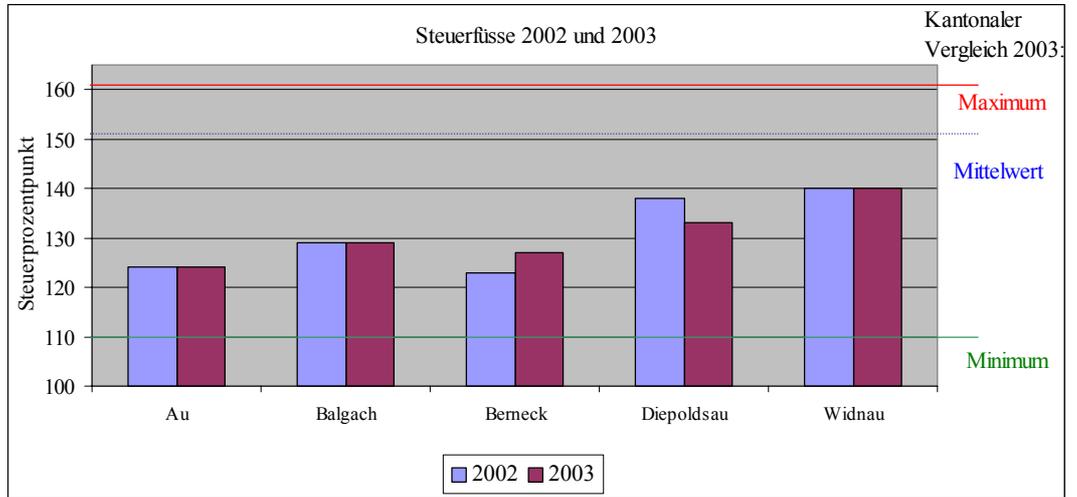
	Au	Balgach	Bern- eck	Die- poldsau	Widnau
Steuern	50,6	52,8	48,2	50,5	50,7
Regalien und Konzessionen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vermögenserträge	4,5	1,2	2,6	1,3	2,0
Entgelte	26,8	23,9	27,5	22,9	28,0
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	12,6	14,7	10,0	13,4	12,6
Rückerstattung von Gemeinwesen	2,4	3,3	4,9	2,5	2,4
Beiträge für eigene Rechnung	0,7	0,7	2,4	4,5	2,3
Entnahmen Sondervermögen	2,4	3,3	4,3	4,8	1,9

Grundsätzlich bestehen in der Einnahmenstruktur der Gemeinden keine wesentlichen Unterschiede. Der Anteil der Steuererträge liegt bei allen Gemeinden bei rund 50%.

5.2.1.1 Steuererträge

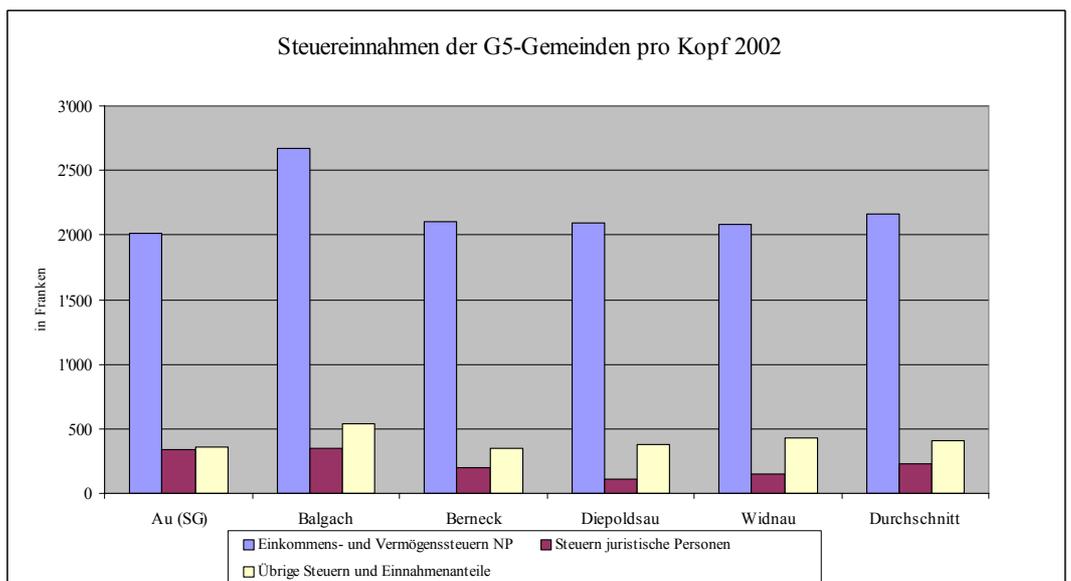
Im innerkantonalen Vergleich gehören die fünf Gemeinden zu den steuergünstigsten des Kantons (vgl. Grafik 1). Au liegt mit 124 Steuerprozentpunkten im Jahr 2003 auf Rang 5 der steuergünstigsten Gemeinden. Die Spannweite im Kanton St. Gallen betrug im Jahr 2003 zwischen 114 und 162 Steuerprozentpunkten. Der arithmetische Mittelwert der Gemeindesteuerfüsse im Kanton St. Gallen lag bei 153 Prozentpunkten⁶.

⁶ Quelle: Berechnungen des Amtes für Gemeinden des Kantons St. Gallen (siehe auch http://www.gemeinden.sg.ch/content/gemeinden/home/statistiken_und_zahlen/steuern.html)



Grafik 1

Beim Vergleich der Einnahmen pro Kopf fällt mit Ausnahme von Balgach eine grosse Einheitlichkeit auf (vgl. Grafik 2). Die Gemeinden nehmen aus den Steuern der natürlichen Personen rund 2'000 Franken pro Kopf ein. Deutlich darüber liegt Balgach. Dort beträgt der entsprechende Wert rund 2'700 Franken. Balgach und Au weisen im Vergleich der fünf Gemeinden die grössten Steuereinnahmen von juristischen Personen auf. Der entsprechende Pro-Kopf-Wert betrug in Balgach für das Jahr 2002 353 Franken und in Au 338 Franken.

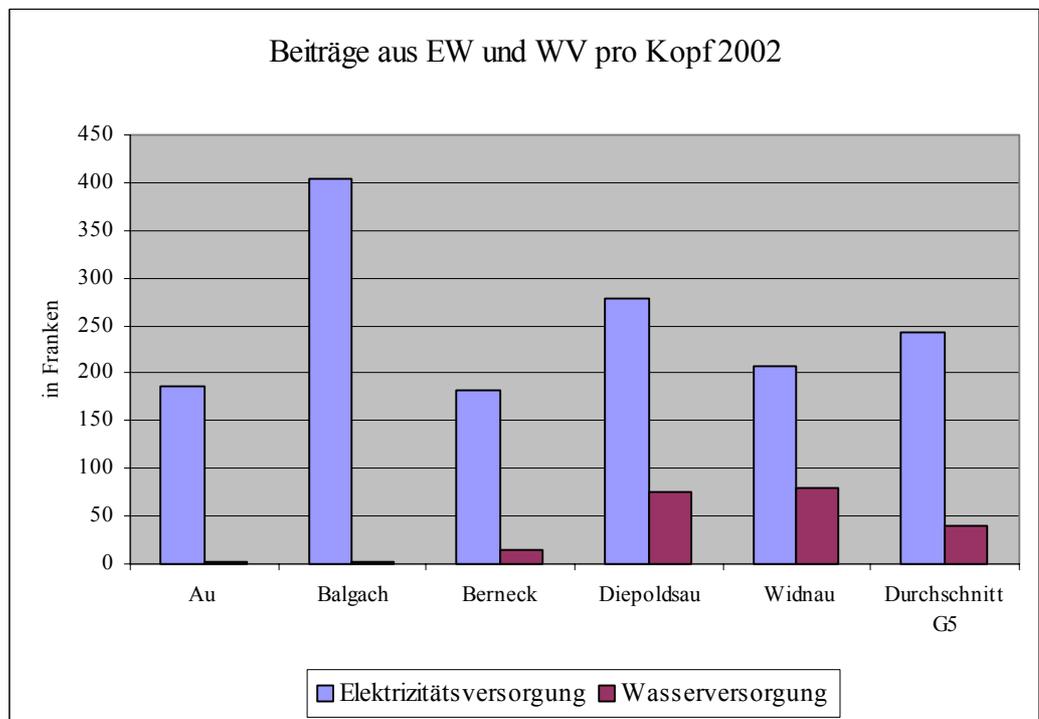


Grafik 2



5.2.1.2 Beiträge EW und Wasserversorgung

Neben den Steuern sind die kommunalen Elektrizitätsversorgungen eine wichtige Einnahmequelle der fünf Gemeinden. Nach unseren Berechnungen nahmen die fünf Gemeinden im Jahr 2002 gesamthaft 6.5 Mio. Franken aus Beiträgen der Elektrizitätswerke ein (A-Fonds-perdu-Beiträge, Investitionsbeiträge, Entschädigung Verwaltungskosten, etc.). Dieser Betrag entspricht rund 10% der Gemeindesteuern. Der entsprechende Pro-Kopf-Wert schwankt zwischen 183 Franken (Berneck) und 404 (Balgach) Franken (siehe Grafik 3). Die Beiträge aus der Wasserversorgung sind im Vergleich deutlich geringer.

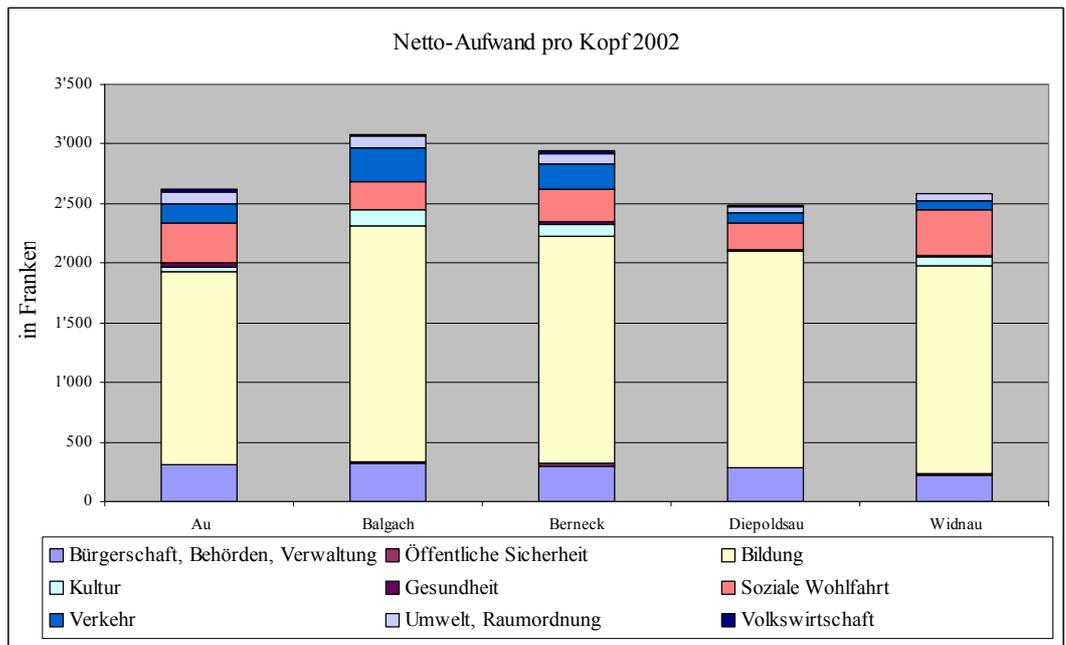


Grafik 3



5.2.2 Aufwand

Die Aufwandstruktur unter den fünf Gemeinden (inkl. Schulen) ist vergleichsweise ähnlich (siehe Grafik 4):

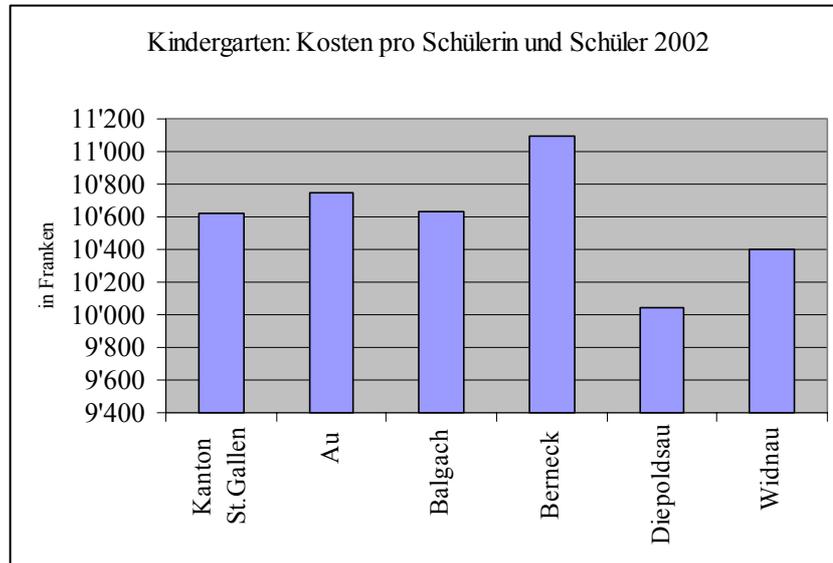


Grafik 4

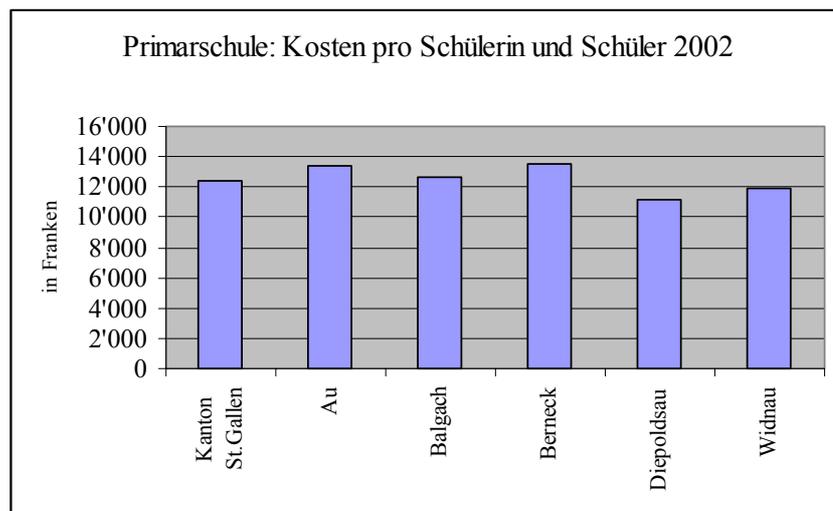
Es fällt auf, dass in allen Gemeinden die Schulen mit Abstand am meisten Ausgaben verursachen (67% des Aufwandes der G5-Gemeinden). Die eigentliche Gemeindeverwaltung macht mit 10% des Aufwandes einen bedeutend kleineren Teil aus. Daraus ist zu schliessen, dass bei der Suche nach einem allfälligen Einsparpotenzial auch bei der Schule angesetzt werden muss. Die Organisationsformen - vier Primarschulgemeinden (Au, Balgach, Berneck, Heerbrugg), eine Oberstufenschulgemeinde Mittelrheintal und zwei Einheitsgemeinden Widnau und Diepoldsau (letztere ab 1.1.2005) - sind relativ komplex und aufwendig.

Die folgenden Tabellen zeigen die Kosten pro Schülerin und Schüler jeweils für den Kindergarten, die Primarschule und die Oberstufe im Vergleich zu den Durchschnittskosten im Kanton St. Gallen⁷:

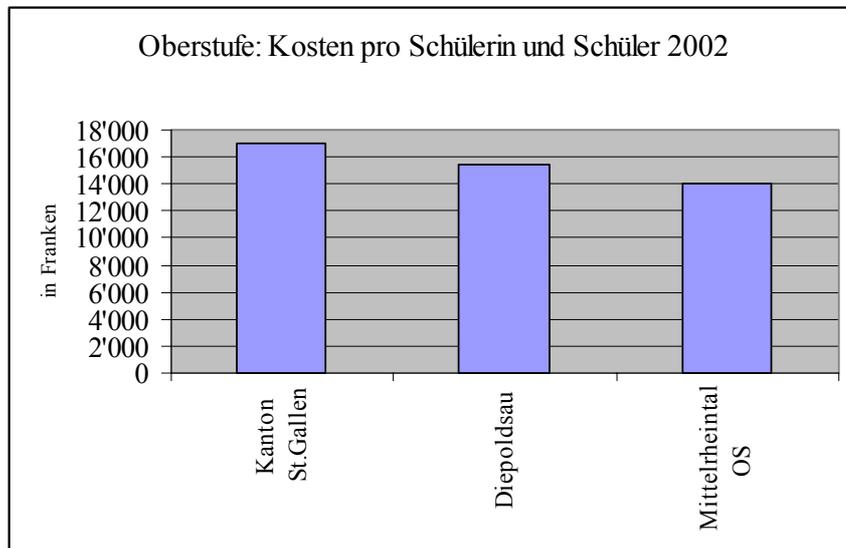
⁷ Quelle: Amt für Schulgemeinden des Kantons St. Gallen. Es fehlen Angaben zur Primarschulgemeinde Heerbrugg.



Grafik 5



Grafik 6



Grafik 7

Au, Balgach und Berneck liegen bei den Kosten pro Kindergärtner bzw. Primarschüler leicht über dem kantonalen Durchschnitt. Die Kosten der Oberstufe in Diepoldsau wie auch jene der Oberstufe Mittelrheintal sind unter dem kantonalen Mittel.

Mit 11% des Aufwandes ist die Soziale Wohlfahrt die zweitgrösste Ausgabenposition. Mit den Sozialen Diensten Mittelrheintal besteht in diesem Aufgabenbereich bereits heute eine enge Zusammenarbeit unter den fünf Gemeinden.

5.2.3 Bilanz (Vermögen, Schulden)

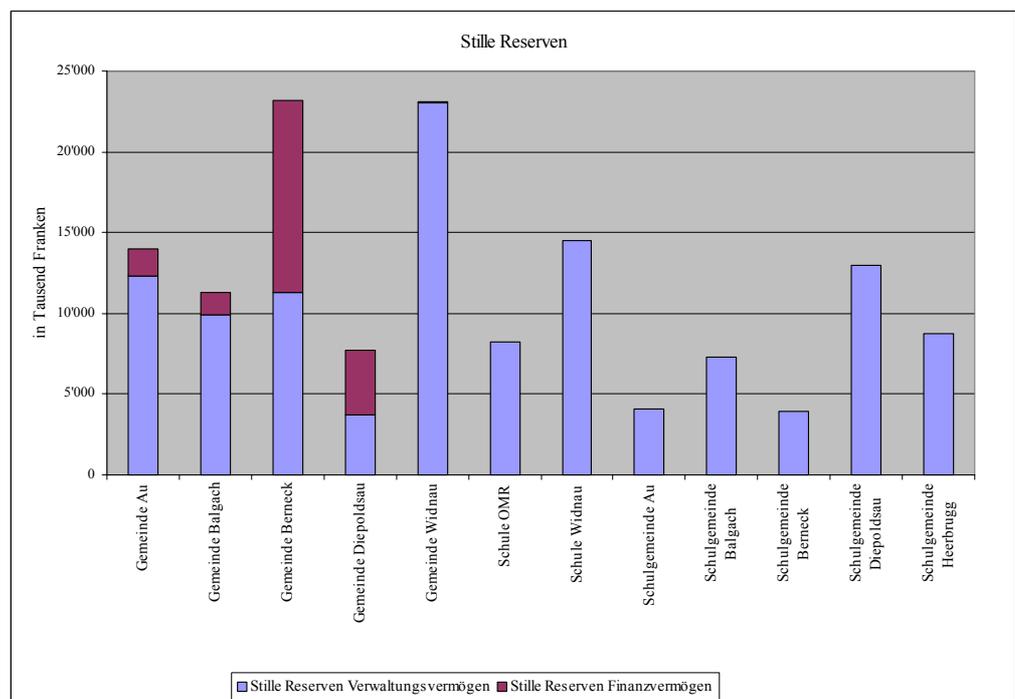
Die Bilanzen der fünf Gemeinden sind in der heute vorliegenden Form nicht vergleichbar. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass Widnau als Einheitsgemeinde die Bilanzpositionen der Schule konsolidiert. Zum anderen unterscheiden sich die angewendeten Methoden zur Bewertung vor allem der Aktiven stark.

Um eine gewisse Vereinheitlichung herzustellen, wurden sämtliche Liegenschaften zu Verkehrswerten bilanziert. Die Liegenschaften stellen die wichtigsten Aktiven der Gemeinden dar.

Die Differenz zwischen den bestehenden Buchwerten und den Verkehrswerten ergeben die stillen Reserven auf den Liegenschaften (vgl. Grafik 8). Wir haben dabei zwischen den stillen Reserven im Finanz- und im Verwaltungsvermögen unterschieden. Stille Reserven im Finanzvermögen sind durch den Verkauf der entsprechenden Liegenschaften relativ einfach realisierbar. Die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens hingegen werden für die Zwecke



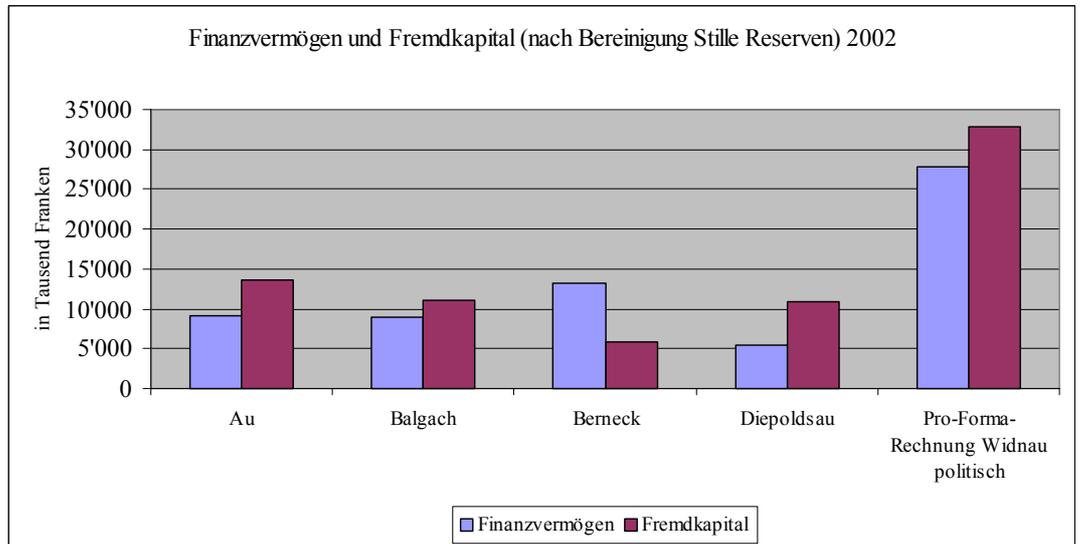
der Gemeinde gebraucht und können deshalb nicht veräussert werden. Zudem ist die Unsicherheit hinsichtlich der Bewertung des Verkehrswertes in der Regel bei den Liegenschaften des Verwaltungsvermögens grösser als bei denjenigen des Finanzvermögens.



Grafik 8

Die Gemeinde Berneck verfügt über die grössten stillen Reserven im Finanzvermögen. Beim Verwaltungsvermögen fallen die grossen stillen Reserven von Widnau auf. Das entsprechende Verwaltungsvermögen umfasst sowohl das kommunale Vermögen als auch jenes der Volksschule.

Nach Abzug der stillen Reserven auf den Liegenschaften des Finanz- und des Verwaltungsvermögens ergibt sich das effektive Finanzvermögen und das effektive Fremdkapital (vgl. Grafik 9). Die Differenz aus Fremdkapital minus Finanzvermögen wird als Nettoverschuldung bzw. im positiven Fall als Nettovermögen bezeichnet. Um die Vergleichbarkeit von Widnau herzustellen, haben wir die Bilanzpositionen der Schule aus der kommunalen Bilanz entfernt.

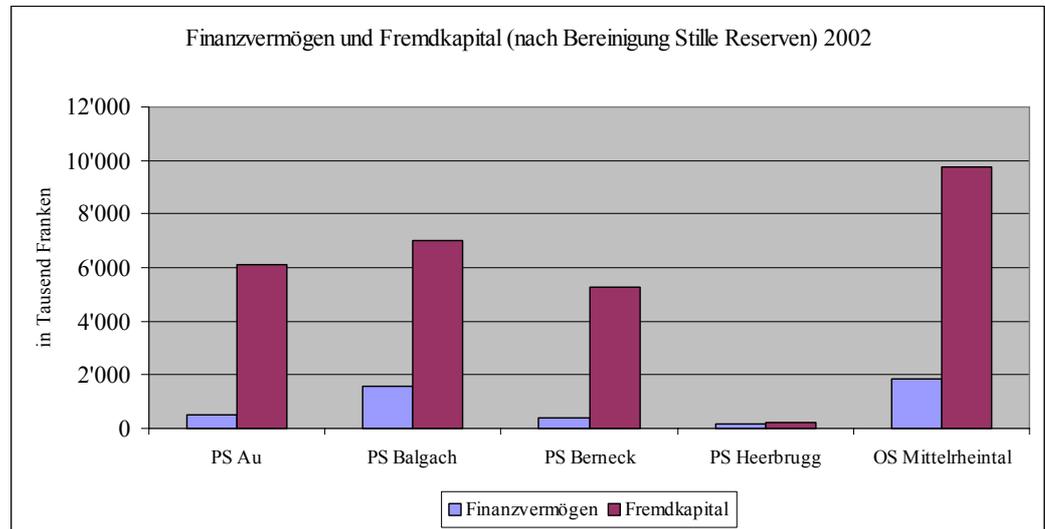


Grafik 9

Berneck verfügt als einzige Gemeinde über ein Nettovermögen. Allerdings kommt dabei nicht zum Ausdruck, dass Berneck einen grösseren Investitionsbedarf bei der Wasserversorgung hat.



5.2.4 Bilanz der Schulgemeinden



Grafik 10

Die meisten Schulgemeinden haben zur Finanzierung der Schulgebäude Fremdkapital aufgenommen und sind entsprechend verschuldet. Einzig die Schulgemeinde Heerbrugg weist praktisch kein Fremdkapital aus.

In dieser Grafik sind Diepoldsau (ab 1.1.2005) und Widnau als Einheitsgemeinden nicht berücksichtigt.

5.3 Fazit aus dem Vergleich der finanziellen Kennzahlen

Die unterschiedlichen Rechnungslegungen erschweren klare Aussagen und Einschätzungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen einer Fusion auf die einzelnen Gemeinden.

Der Vergleich der finanziellen Kennzahlen zeigt aber, dass alle fünf Gemeinden über gesunde finanzielle Verhältnisse verfügen. Einen eindeutigen Spitzenreiter unter den Gemeinden gibt es nicht: Au hatte 2002 den günstigsten Steuerfuss, Balgach das grösste Pro-Kopf-Steueraufkommen und Berneck das grösste Nettovermögen.

Im Vorfeld einer noch engeren Zusammenarbeit bzw. einer Fusion sollte die Rechnungslegung unter den fünf Gemeinden vereinheitlicht werden. Damit würden die Vergleichbarkeit unter den Gemeinden und auch die Transparenz gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern erhöht.



6 Erhebung der Personalressourcen je Aufgabenfeld

6.1 Methodik

In Absprache mit dem Projektausschuss wurden die Aufgaben der Gemeinden in Bereiche gegliedert. Innerhalb dieser Bereiche wurden die verwendeten Ressourcen je Gemeinde festgestellt. Diese Erhebung nahmen die Gemeindepräsidenten für die einzelnen Gemeinden aufgrund von Schätzungen vor. Die Ergebnisse wurden ausgewertet und im Projektausschuss auf ihre Plausibilität geprüft. Die erhobenen Ressourcendaten dienen in ihrer Gesamtheit als Grundlagen für den Vergleich mit dem Ressourcenbedarf einer Einheitsgemeinde Mittelrheintal und für die Ermittlung des Synergiepotenzials. Bezüglich Einzelheiten wird auf die Zusammenstellung der Ressourcen in den Anhängen F bis K verwiesen.

6.2 Ergebnisse

6.2.1 Hoheitliche Verwaltung

Im Bereich der hoheitlichen Verwaltung werden das Zivilstandswesen und der Zivilschutz flächendeckend gemeinsam geführt. Sie werden aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung durch die Gemeinden Diepoldsau bzw. Widnau für die anderen Gemeinden erledigt. Die übrigen Aufgaben der hoheitlichen Verwaltung werden von den Gemeinden einzeln wahrgenommen. Die dafür eingesetzten Ressourcen sind unterschiedlich und hängen stark von den gemeindeinternen Kombinationen mit anderen Verwaltungsaufgaben ab. Am meisten Ressourcen erfordern die Gemeinderatskanzlei (12.05 Stellen), das Grundbuchwesen (9.0 Stellen), das Steuerwesen (10.45) und die Finanzverwaltung (8.55 Stellen). Insgesamt sind in den fünf Gemeinden im Verwaltungsbereich 72.90 Stellen vorhanden. Die Personalkosten für die Verwaltungsaufgaben betragen total 8'148'700 Franken. Sie liegen in den fünf Gemeinden zwischen 999'000 und 2'366'600 Franken.

Umgerechnet auf die Einwohnerzahl ergibt sich ein ziemlich ausgeglichenes Bild der für die Verwaltung eingesetzten Ressourcen. In den grösseren Gemeinden Au, Widnau und Diepoldsau sind entsprechend der Bevölkerungszahl mehr Verwaltungsstellen ausgewiesen.



6.2.2 Werkhof / Sportanlagen

Stark unterschiedlich sind die Ressourcenaufwendungen im Aufgabengebiet Werkhof / Sportanlagen. Die Gemeinde Widnau verfügt über ein ausgebautes Angebot an Sportanlagen mit eigenem Betriebspersonal. Dabei wird die Kunsteisbahn (Gemeinden Au, Balgach, Diepoldsau, Widnau) mit einer Leistungsvereinbarung von Widnau geführt. Ebenfalls verfügt der Werkhof in Widnau über ein breites Leistungsangebot und einen höheren Personalbestand als in den übrigen Gemeinden. Die Leistungen des Werkhofs werden erfasst und den Leistungsbezüglern verursachergerecht verrechnet. In den übrigen Gemeinden gibt es kleine Werkhofteams mit 3-4 Mitarbeitern mit beschränktem Leistungsangebot. Für Unterhaltsarbeiten wird das lokale Gewerbe beigezogen. Die Personalkosten für Werkhof und Betriebspersonal betragen in Widnau 1'344'000 Franken bei 16.30 Stellen. In den übrigen Gemeinden sind in den Werkhöfen und Anlagen zwischen 3.00 und 5.00 Stellen ausgewiesen. Die Personalkosten liegen zwischen 316'000 und 530'600 Franken. Insgesamt sind in den fünf Gemeinden 32.70 Stellen im Werkhof und Anlagenbereich vorhanden. Die gesamten Personalkosten betragen 2'988'600 Franken.

6.2.3 Elektrizitäts- und Wasserversorgung

Speziell erhoben wurden die Ressourcen für die Elektrizitäts- und die Wasserversorgung. Administration und Buchhaltung für diese Aufgaben erledigen die Finanzverwaltungen. Ausgewiesen sind zum Teil mit Bauamtsaufgaben kombinierte Stellen von Betriebselektrikern oder Wasserwarten. In Berneck bestehen für den Betrieb des Elektrizitätswerks und der Wasserversorgung externe Lösungen. In Diepoldsau und Widnau wird auch das Kabelfernsehen durch das EW betreut. In Au, Balgach und Berneck gehören die Kabelanlagen privaten Eigentümern (Cablecom). Insgesamt sind in den fünf Gemeinden in der Elektrizitätsversorgung 4.30 Stellen und in der Wasserversorgung 4.20 Stellen ausgewiesen. Die gesamten Personalkosten liegen bei 432'700 Franken für die Elektrizitätsversorgung und bei 410'000 Franken für die Wasserversorgung.

6.2.4 Spitex

Eine besondere Situation liegt bei den Spitex-Diensten vor. In den Gemeinden Balgach, Diepoldsau und Widnau besteht eine externe Lösung mit einem Spitex-Verein. Die Spitex-Dienste werden in den Gemeinden Au und Berneck als gemeindeinterne Kostenstellen geführt.



6.2.5 Schulverwaltung

Sehr unterschiedlich sind die Aufgabenerledigung und der Ressourceneinsatz im Schulwesen. In der Gemeinde Widnau sind die Schuladministration und die Hauswartung in die Gemeindeverwaltung integriert (Einheitsgemeinde). Als einzige Gemeinde verfügt Widnau über einen vollamtlichen Schulpräsidenten, während in den anderen Gemeinden nur Teilzeitpensen für das Schulpräsidium ausgewiesen sind. Diepoldsau verfügt über eine vollamtliche Schulleitung. Im Rechnungswesen stützen sich die Schulen auf die Finanzverwaltungen der Gemeinden. In der Gemeinde Diepoldsau ist die Integration der Schuladministration in die Gemeindeverwaltung auf 1. Januar 2005 geplant. Neu bestehen somit noch vier Primarschulgemeinden mit eigener Leitung und Administration sowie der die Gemeinden Au, Berneck und Balgach umfassende Oberstufenverband Mittelrheintal.

Den grössten Anteil am Personalbestand der Schulverwaltung machen die Hauswarte aus. In Balgach ist mit 2.35 Stellen am wenigsten Hauswartpersonal beschäftigt, in Widnau liegt der Stellenbestand für Hauswarte bei 7.58. Die übrigen Schulgemeinden liegen in dieser Bandbreite. Insgesamt werden für die Schulpräsidien 2.50 und für die Administration 6.00 Stellen ausgewiesen. Die Personalkosten pro Gemeinde liegen zwischen 271'500 (Primarschulgemeinde Balgach) und 854'000 Franken (Primarschule Widnau). Insgesamt betragen die Personalkosten für die Schulpräsidien, die Schuladministration und den Hauswartdienst 3'225'200 Franken.

Im Übrigen verweisen wir auf die Anhänge F bis K im Anhang.



6.3 Fazit

Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden hat den Aufbau einer Stadtverwaltung für 30'000 bis 35'000 Einwohnerinnen und Einwohner zur Folge. Die heutigen Verwaltungsstrukturen sind auf kleinere und mittlere Gemeindeverhältnisse ausgerichtet und genügen als Basis für eine Stadtgemeinde nicht. Die Anforderungen an Führungs- und Fachfunktionen werden in der fusionierten Gemeinde erheblich steigen. Für die Bekleidung leitender Funktionen sind zum Teil höhere Qualifikationen als für die heutigen Führungspositionen erforderlich. Zudem ist aufgrund der Erfahrungen anderer Städte vergleichbarer Grösse davon auszugehen, dass für zentrale Bereiche (z. B. Rechtsdienst, Informatik, Personal, Liegenschaften) neue Aufgaben anfallen, was zu zusätzlichem Personal und damit zu Mehrkosten führt. Die bisherigen Grössenverhältnisse haben es erlaubt, mit einfachen und kostengünstigen Strukturen unkompliziert zu arbeiten.

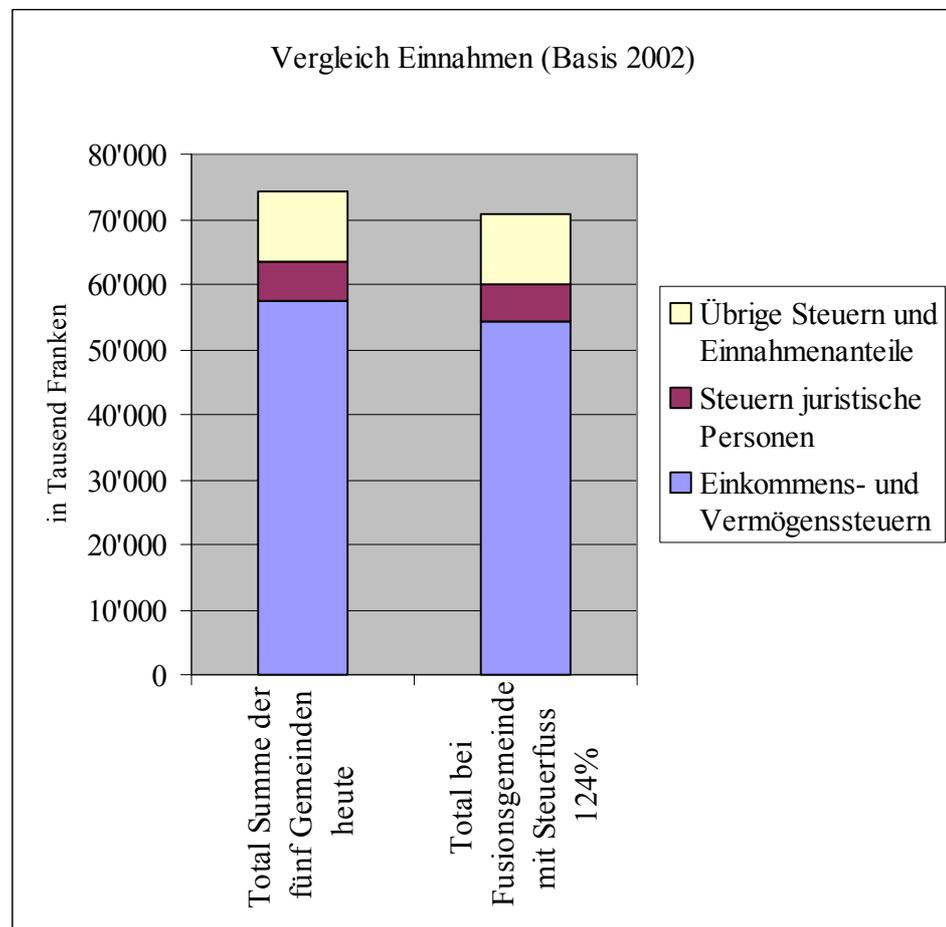
Bei Routineaufgaben ist ein beschränktes Einsparungspotenzial vorhanden. Realistischerweise muss jedoch in der Überführungsphase für den Aufbau der neuen Stadtverwaltung mit höheren Personal- und Sachaufwendungen gerechnet werden.



7 Modell Fusion

7.1 Finanzielle Annahmen

Der Projektausschuss hat für das Szenario „Fusion“ die Vorgabe getroffen, dass der tiefste Steuerfuss der beteiligten Gemeinden übernommen werden soll. Damit wäre keine der beteiligten Gemeinden gezwungen, den Steuerfuss anzuheben. Der Steuerfuss würde im vorliegenden Fall 124 Steuerprozentpunkte betragen (Basis 2002). Dies entspricht dem Steuerfuss der Gemeinde Au:



Grafik 11

Wir haben berechnet (vgl. Anhang C), wie gross der Einnahmenschwund wäre, wenn die fünf Gemeinden im Jahr 2002 einen einheitlichen Steuerfuss von 124 Prozentpunkten gehabt hätten. Die Steuereinnahmen wären in diesem Fall von 74.4 Mio. Franken auf 70.9 Mio. Franken gesunken (vgl. Grafik 11). Es wäre dementsprechend von einem Einnahmenschwund von 3.5 Mio. Franken auszugehen.



Zusätzlich wird davon ausgegangen, dass auch in der fusionierten Gemeinde Einnahmen aus der Gewinnablieferung der Elektrizitätswerke im Umfang von rund 10 Steuerprozenten zu realisieren sind.

7.2 Integration der Schulgemeinden

In der Gemeinde Widnau ist die Volksschule (Primar- und Oberstufe) in die politische Gemeinde integriert. In Diepoldsau wird die Einheitsgemeinde per 1.1.2005 eingeführt. Wir gehen davon aus, dass in diesen Gemeinden eine Rückkehr zur früheren Organisation nicht denkbar ist. Somit steht fest, dass eine Fusion der politischen Gemeinden nur zusammen mit den noch bestehenden Schulgemeinden in eine neue Einheitsgemeinde in Frage kommen kann. Aus diesem Grund soll im Folgenden vorausgesetzt werden, dass die Schulen in die fusionierte politische Gemeinde integriert werden.

7.3 Organisationsmodell

Aufgrund dieser Vorgaben wurde für die fusionierte Gemeinde ein Organisationsmodell entwickelt. Die Organisation der neuen Stadtgemeinde sollte den Grundsätzen der Transparenz, der Einfachheit, der Handlungsfähigkeit und der Minimierung von Schnittstellen folgen (siehe Organigramm auf Seite 47). Daraus ergeben sich folgende organisatorische Konsequenzen:

7.3.1 Bürgerschaft

Zur Ausübung der demokratischen Rechte der Bürgerschaft stehen grundsätzlich die Modelle der Organisation der Gemeinde mit Bürgerversammlung oder mit Parlament zur Verfügung. Der heutige Trend auf Gemeindeebene geht auch bei grösseren Gemeinden eher wieder in Richtung direkte Demokratie ohne Parlament. Das ist gerade auf Gemeindeebene angesichts deren grundsätzlicher Bürgernähe durchaus zu vertreten. Dies gilt vor allem dann, wenn eine möglichst transparente und auch sonst bürgerfreundliche Behörden- und Verwaltungsorganisation gewählt wird. Allerdings darf nicht davon ausgegangen werden, dass die Bürgerversammlung angesichts der grossen Zahl der Teilnahmeberechtigten ein adäquates Instrument zur Willensbildung darstellt. Man wird sich daher darauf beschränken müssen, Bürgerversammlungen als Orientierungsversammlungen durchzuführen, während die Abstimmungen an die Urne zu verlegen wären. In diesem Sinn kann also auf die Einsetzung eines Parlaments verzichtet werden, ohne dass daraus ein Demokratieverlust resultieren würde. Dagegen muss allerdings die Aufsicht ver-



stärkt werden, was mit der Stärkung der Geschäftsprüfungskommission geschehen kann.

7.3.2 Geschäftsprüfungskommission

Der Verzicht auf ein Parlament stärkt zunächst die Exekutive und die Verwaltung. Es bedarf daher eines gewissen Korrektivs, wie es alle Gemeinden ohne Parlament heute schon kennen: die Geschäftsprüfungskommission (GPK). Die Gemeinden mit Parlament verfügen zwar auch über Geschäftsprüfungskommissionen. Doch sind sie dort als parlamentarische Kommissionen ausgestaltet, deren politische Legitimation wie auch das Aufgaben- und Kompetenzspektrum unterschiedlich ausgestaltet sind.

Die für das Fusionsmodell vorzusehende GPK bedarf wie heute der Volkswahl, weil es sich um eine Gemeinde mit Bürgerversammlung handelt (Art. 35 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG). Die von Gesetzes wegen bestimmten Kontrollaufgaben und -instrumente sind nicht abschliessend festgelegt. In einem grossen Gemeinwesen, zumal, wenn es ohne Parlament auskommen soll, besteht ein grösseres Bedürfnis nach einem umfassenden Instrumentarium als in einem kleinen. So bedarf es bei den hier zur Diskussion stehenden Dimensionen einer professionellen Finanzkontrolle, die im Sinn einer vertrauensbildenden Massnahme der GPK unterstellt werden kann. Damit erhält Letztere Einblick in alle nicht durch die Datenschutzgesetzgebung für vertraulich erklärten Dokumente. Sie kann auch Untersuchungsaufträge erteilen. - Nach einer allfälligen Einführung von Instrumenten der Neuen Verwaltungsführung -, z.B. der Vorgabe von Soll-Leistungen, kann sie durch Soll- / Ist-Vergleiche überdies Aufgaben einer erweiterten Verwaltungskontrolle übernehmen, ohne damit dem Verwaltungscontrolling im engeren Sinn (also dem Steuerungsinstrument der Exekutive) vorzugreifen. Ihre Berichterstattung geht grundsätzlich an die Bürgerschaft (sowie zur Kenntnis und allfälligen Stellungnahme an den Rat); daneben sind aber auch interne Berichte an die Exekutive möglich. Die Komplexität der fusionierten Gemeinde wird es erforderlich machen, dass die GPK in ihrer Aufsichtsfunktion durch eine externe Revisionsgesellschaft unterstützt wird. Der Vergleich mit Städten ähnlicher Grössenordnung zeigt, dass dies erforderlich und auch allgemein üblich ist.

Die allseitige Akzeptanz der Repräsentativität der GPK sollte auch dadurch sichergestellt werden, dass jede bisherige Gemeinde mit mindestens je einem Mitglied darin vertreten ist. Das bedingt, dass jede bisherige Gemeinde einen Wahlkreis für die Wahl der GPK bildet. Im Majorzsystem ist je ein Mitglied zu bestimmen. Dazu bedarf es einer Ermächtigung durch das zu erlassende allgemeine Fusionsgesetz oder - für den Fall, dass dieses bis zur Fusion noch



nicht zur Verfügung steht - eines besonderen Gesetzes über die Fusion der Mittelrheintaler Gemeinden. Im Übrigen konstituiert sich die GPK selbst (Art.72 GG).

7.3.3 Schulkommission

Eine Fusion ist nur unter vollständigem Einbezug der Schulgemeinden sinnvoll. Der bisherigen Tradition entsprechend und mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Schule rechtfertigt es sich, den Schulbereich einer besonderen Regelung zu unterstellen. Damit wird auch auf die kantonale Organisation (Erziehungsrat) Rücksicht genommen. Es soll damit eine Spezialexekutive geschaffen und der Volkswahl unterstellt werden. Deren Kompetenzen sollten allerdings auf rein fachliche und personelle Bereiche beschränkt werden (Unterrichtsgestaltung, Klassenbildung, Zuweisung von Schülerinnen und Schülern zu Schulhäusern, Anstellung und Beaufsichtigung des Lehrkörpers usw.). Die infrastrukturellen Belange (Finanzen, Bauten, technische Infrastruktur usw.) sind dem Stadtrat als ordentlicher Exekutive vorbehalten. Zur Sicherung einer ausreichenden Kommunikation zwischen Stadtrat und Schulkommission soll ein Mitglied der Exekutive von Amtes wegen das Schulpräsidium ausüben. Angesichts der spezifischen Schulbelange wären hier ein einheitlicher Wahlkreis, aber ebenso jede beteiligte bisherige Gemeinde als separater Wahlkreis denkbar.

7.3.4 Stadtrat

Der Stadtrat ist die Exekutive der neuen Gemeinde. Er untersteht nach kantonalem Recht der Volkswahl. Der neue Stadtrat sollte mindestens fünf Mitglieder umfassen, damit jede bisherige Gemeinde in der Exekutive vertreten ist. Besonders zu evaluieren ist, ob jede Gemeinde als separater Wahlkreis oder die gesamte Stadt als ein einziger Wahlkreis ausgestaltet werden soll. Im letzteren Fall wäre zu reglementieren, dass aus jeder bisherigen Gemeinde mindestens ein Vertreter bzw. eine Vertreterin zu entsenden ist. Angesichts der Grösse des neuen Gemeinwesens erscheint es allerdings folgerichtig, wenn eine Zahl von etwa 7-9 Exekutivmitgliedern anvisiert wird. Die zusätzlichen Sitze können entweder auf die grössten bisherigen Gemeinden aufgeteilt oder frei vergeben werden. Die gleichen Grundsätze gelten übrigens auch für die Schulkommission und die Geschäftsprüfungskommission. Das geltende Gemeindegesetz spricht sich hinsichtlich der Einteilung in mehrere Wahlkreise für die Wahl der Exekutiven nicht aus. Damit bleibt die Regelung dieser Frage einem für die Mittelrheintaler Gemeinden zu erlassenden Fusionsgesetz, einem allgemeinen Fusionsgesetz oder der neuen Gemeindeordnung überlassen. Es wird allerdings schwierig sein, eine Regelung zu finden,



welche die orts- und parteipolitischen Bedürfnisse vollumfänglich abdeckt, ohne die demokratischen Rechte über Gebühr einzuschränken.

Es erscheint nicht erforderlich und ist auch nicht anzustreben, dass die Mitglieder des Stadtrates ihr Amt vollamtlich ausüben. Dies dürfte sich nur für den Präsidenten bzw. die Präsidentin und für dasjenige Mitglied empfehlen, welches dem Schulbereich vorsteht. Die übrigen Mitglieder können ihr Amt wie bisher nebenamtlich ausüben. Das gilt insbesondere, wenn dem Stadtrat vor allem strategische Aufgaben zugeordnet werden, während die Verwaltung im Rahmen von Vorgaben das operative Geschäft erledigen soll. Damit ist auch vorgegeben, dass nicht jedes Mitglied des Stadtrates einem Verwaltungsbereich vorsteht. Das schliesst nicht aus, dass jedem Ratsmitglied ein oder mehrere Schwerpunktbereiche zugeteilt werden.

7.3.5 Stadtpräsidium

Der Stadtpräsident bzw. die Stadtpräsidentin steht dem Stadtrat vor. Er / sie ist aber nicht nur der / die Vorsitzende des Stadtrates, sondern ihm / ihr ist auch die Leitung der Stadtverwaltung übertragen. Damit ist er / sie auch für die Personalführung verantwortlich.

7.3.6 Stadtverwaltung

Die neu zu organisierende Stadtverwaltung bedarf einer Struktur, die möglichst wenige Schnittstellen aufweist und zugleich ein Maximum an Synergien produziert. Im Vergleich zu bisher werden aber auf die Verwaltungseinheiten infolge ihrer Grösse zusätzliche Führungsbedürfnisse zukommen. Zudem bedarf eine Stadtverwaltung für 30'000 bis 35'000 Einwohnerinnen und Einwohner wirksamer Instrumente der Führungsunterstützung (Personalführung, Informatik, Logistik, Rechtsdienst usw.).

Insbesondere ergibt sich das Bedürfnis, die neu zu bildenden "Ressorts" einer einheitlichen Leitung zu unterstellen. Dabei stehen selbstverständlich zahlreiche Gruppierungsmöglichkeiten offen. Der Versuch einer möglichst flachen, aber dennoch die bestehenden Strukturen berücksichtigenden Organisation führt zu fünf Abteilungen. Zusätzlich können in der Stadtkanzlei übergreifende Aufgaben (Rechtsdienst, Personalwesen, Informatik usw.) zusammengefasst werden. Jedes „Ressort“ wird von einem Leiter geführt, dem ein Sekretariat beigegeben ist. Es handelt sich dabei um zusätzliche Aufwendungen, ohne die aber angesichts der Verwaltungsgrösse nicht auszukommen ist. Der Stadtpräsident sollte sich bei der Erfüllung seiner Führungsaufgabe auf eine überschaubare Zahl direktunterstellter Personen stützen können.



Mit der Zusammenfassung von Aufgaben zu Verwaltungsbereichen ist nichts über die Bildung von Ämtern, Abteilungen und weiteren Dienststellen sowie über die Integration des heutigen Personals ausgesagt. Diese Fragen sind im Rahmen eines Detailkonzeptes zu bearbeiten.

7.3.7 Technische Betriebe

Die Technischen Betriebe (Elektrizitätswerke, Wasserversorgung, Kabelfernsehen) können auf verschiedene Weise organisiert werden. Die naheliegendste Lösung ist die Verselbstständigung in Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Mit dieser Rechtsform ist es möglich, die allgemeinen Verwaltungsaufgaben (Finanzen, Bauten, Personelles, Informatik usw.) durch Dienststellen der Stadtverwaltung erledigen zu lassen.

Immerhin muss berücksichtigt werden, dass die gegenwärtig unterschiedliche Beschaffung von Dienstleistungen und das ebenso unterschiedliche Leistungsangebot (z.B. Kabel-TV) die Zusammenlegung namentlich der Elektrizitätsversorgungen nicht erleichtern werden. Zu vereinheitlichen sind auch die unterschiedlich ausgestalteten Tarife, die unterschiedlich bilanzierten Aktiven, die interne Verrechnung und die Ablieferungspolitik.

7.3.8 Infrastruktur

Angesichts des guten Zustandes der Verwaltungsbauten wird die Neuerstellung von Verwaltungsgebäuden aus Kostengründen grundsätzlich nicht in Erwägung gezogen. Vielmehr ist es gerechtfertigt, die bisherige bauliche Infrastruktur weiterhin zu nutzen. Das setzt voraus, dass abgeklärt wird, welche Verwaltungseinheiten zweckmässigerweise in welchen verfügbaren Räumen zusammengefasst und auf die heutigen Rathäuser verteilt werden. Die erforderliche Erhebung steht zurzeit aus; sie kann ohne weiteres nach Vorliegen der Grundsatzentscheidungen durchgeführt werden. Ohne deren Ergebnis vorzugreifen, steht indessen fest, dass diese Verteilung machbar ist. Das schliesst nicht aus, dass in Einzelfällen gewisse Investitionen kleineren Ausmasses vorgenommen werden müssen. Das hängt nicht zuletzt auch noch davon ab, ob – und wenn ja, in welchem Ausmass – allenfalls Aufgaben für dritte Gemeinden übernommen werden, die nicht Fusionspartner sind.



7.3.9 Bürgerbüro

Die Zusammenführung der Verwaltung hat trotz der Basierung auf den heutigen Standorten zur Folge, dass nicht mehr in jeder der bisherigen Gemeinden alle Dienstleistungen erbracht werden können. Das macht den Verkehr mit den Gemeindebehörden etwas umständlicher. Sollten allerdings die Angebote auf der Plattform des E-Government in nächster Zeit erweitert werden, wird sich dieser Nachteil zunehmend abschwächen. Immerhin sollte geprüft werden, ob sich die Einrichtung eines sogenannten Bürgerbüros in jedem der bisherigen Rathäuser lohnen würde. Es handelt sich dabei um eine Anlaufstelle, die ausreichend Überblick hat, um Anliegen der Kundschaft entgegenzunehmen und an die zuständige Verwaltungsstelle im Backoffice weiter zu leiten. Dort wird das Geschäft bearbeitet und wiederum zum betreffenden Bürgerbüro gesandt, wo es – sofern überhaupt notwendig – dem Ansprecher bzw. der Ansprecherin übergeben wird. Eine beschränkte Zahl von Standardaufgaben, die keine besonderen Sachkenntnisse bzw. Infrastrukturen erfordern, könnten von den Mitarbeitenden des Bürgerbüros direkt erledigt werden. Dazu gehören etwa:

- Adressänderungen
- An- und Abmeldung für Wohnsitz, Wochenaufenthalt, Wohnungswechsel innerhalb der Gemeinde, etc.
- Änderungen von Adressen in Dienstbüchlein, Zivilschutzbüchlein
- Bestellen von Pass und/oder Bestellen ID
- Bestellen von Zeugnissen (Handlungsfähigkeitszeugnis, Heimatausweis, Kostenerlasszeugnis, Wohnsitzbescheinigung)
- Reservationen von Gemeinderäumlichkeiten
- Allgemeine Auskünfte zu Steuern
- Allgemeine Auskünfte zum Sozialwesen
- Allgemeine Auskünfte zu Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen
- Allgemeine Auskünfte zu Abfall, Wasser, Elektrizität, Kabelnetz
- Urnenlokal für Abstimmungen und Wahlen
- Lösen von Velo- und Mofa-Vignetten sowie Hundemarken

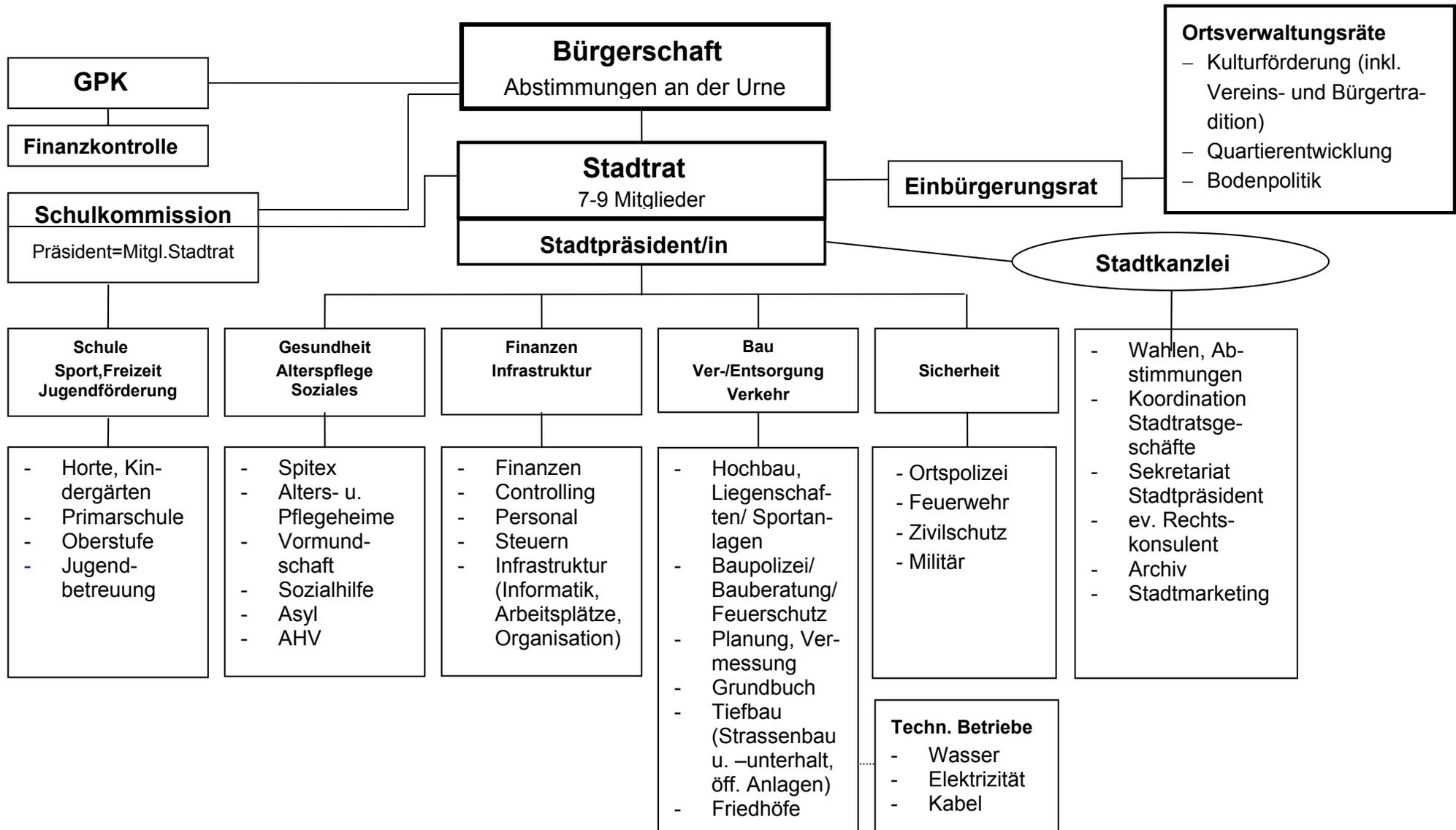
Das Bürgerbüro muss an ein IT-Netzwerk angeschlossen sein und kann durch das Personal betrieben werden, welches im betreffenden Verwaltungsgebäude ohnehin beschäftigt ist. Es ist aber durch Zusatzausbildungen besonders zu befähigen.



Neben den Verwaltungsinfrastrukturen sind auch die Anlagen für Sport und Freizeit zu berücksichtigen. Der gemeinsame Betrieb und vor allem die koordinierte Sportstätten- und Freizeitanlagenplanung lassen Effizienzgewinne erwarten.

7.3.10 Ortsgemeinden

Die Ortsgemeinden haben heute grundsätzlich nur einen gesetzlich vorgeschriebenen Berührungspunkt mit der politischen Gemeinde, nämlich das Einbürgerungswesen, wo ihre Vertretung zusammen mit jener der politischen Gemeinde im Einbürgerungsrat zusammenwirkt. In Ergänzung dazu wären die Ortsgemeinden des Mittellrheintals dazu prädestiniert, für die Pflege der dörflichen Kultur und der Wahrung der Identität der bisherigen Gemeinschaften zu sorgen sowie bei der Erfüllung allgemeiner kultureller Aufgaben mitzuwirken (vgl. Art. 93 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; abgekürzt KV). Ausserdem kommt ihnen als massgebliche Grundeigentümer eine wesentliche Rolle bei der Dorf- und Quartierentwicklung und damit letztlich bei der Raumplanung zu. Schliesslich wären sie geeignet, Aufgaben zu übernehmen, die in Städten und grösseren Gemeinden aktive Quartierorganisationen erfüllen.





8 Würdigung und Bewertung

8.1 Bewertungskriterien

In allen Sachbereichen, die näher zu untersuchen sind, ist festzustellen, welchen Nutzen die Zusammenlegung stiftet, welches die Risikofaktoren sind, was die Abwägung als Nettoverbesserung bzw. -verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand ergibt. Nachstehend werden nach einzelnen Sachbereichen Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung für die Beurteilung der Fusion ausschlaggebend ist. Den bewertenden Ausführungen in Kapitel 8.2 werden diese Kriterien zugrunde gelegt.

8.1.1 Behördenorganisation

- Ausgestaltung der Bürgerrechte: Funktion der Bürgerversammlung / Einsetzung eines Parlamentes / Durchführung von Urnenabstimmungen?
- Verwaltungskontrolle: Korrektiv zu allfälligem Abbau direktdemokratischer Rechte?
- Neue Gefässe für die Mitwirkung der Bürgerschaft (Quartierforen, Hearings, Vernehmlassungen)?
- Exekutive: Aufgaben des Präsidiums?
- Bürgerfreundlichkeit der Neuorganisation?

8.1.2 Verwaltungsorganisation

- Effizientere Regierung und Verwaltung durch Zusammenlegung und damit Wegfall von Koordinationsaufwand?
- Erhöhung von Transparenz und Bürgerfreundlichkeit?
- Optimalere Führungsstruktur? Einfluss der örtlich dezentralisierten Verwaltung auf die Führung und die Betriebsabläufe?
- Höhere fachliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Kaders erforderlich?
- Verwaltung: Sozialverträgliche Lösungen beim Übergang zur fusionierten Gemeinde? Einmalige Restrukturierungskosten?



8.1.3 Schulen

- Schaffung einer Einheitsgemeinde als Voraussetzung der Fusion?
- Bessere Nutzung von Schulräumen und Optimierung der Klasseneinteilung und -grösse?
- Einsparungen durch Verschlankung der Behörden- und Verwaltungsorganisation?
- Optimale Grösse der Schulorganisation überschritten (Anonymisierung, Verlust der Eigenständigkeit)?

8.1.4 Verkehr

- Erleichterung einer Gesamtverkehrsplanung?
- Erhöhung des Gewichts bei Forderungen und Anliegen gegenüber Kanton und Bund?
- Erleichterung der Schulwege- und der Strassenraumplanung durch Wegfall der Notwendigkeit der Koordination (Konzentration der Zuständigkeit)?
- Verminderung von Subventionen durch Umwandlung des bisherigen öffentlichen Regionalverkehrs in neu innerörtlichen Verkehr?

8.1.5 Kultur

- Möglichkeit der Ortsgemeinden, sich mit neuen Aufgaben zu positionieren und zu profilieren?
- Verhältnis zwischen politisch verantwortlicher Behörde und Dienstleistungserbringern?
- Schnittstellen und Reibungsprobleme infolge unterschiedlicher Zuständigkeit für lokale (Dorf, Quartier) und städtische Kulturpolitik?
- Kostenaufteilung und -entwicklung?



8.1.6 Sport- und Freizeitmöglichkeiten

- Erleichterungen durch Wegfall von Koordinationsaufgaben und unterschiedlichen Strukturen (Mischung von Zweckverbänden und Zusammenarbeitsvereinbarungen)?
- Erleichterung der Organisation von überregionalen Anlässen?
- Verschiebungen in der Kostenverteilung?

8.1.7 Raumplanung

- Erleichterte Koordination der zukünftigen Raumplanung? Bessere Nutzung von Zonen?
- Auswirkungen der bestehenden und kaum mehr veränderbaren Zonenlage?
- Auswirkungen des Zusammentreffens unterschiedlicher Bau- und Planungskulturen (z. B. Baureglements, Schutzverordnungen)?

8.1.8 Sozialpolitik

- Sicherstellung einheitlicher Unterstützungspraxis?
- Verbesserung der Bedarfsplanung und Steuerung der Betagtenbetreuung?
- Mehrkosten infolge Professionalisierung der Sozialarbeit?
- Rückgang von Freiwilligenarbeit?

8.1.9 Sicherheit

- Erhöhung der Sicherheitsstandards durch die Zusammenlegung der Sicherheitselemente?
- Kostenentwicklung?
- Rückgang der Freiwilligenarbeit (z.B. Feuerwehr)?



8.1.10 Wirtschaftsförderung

- Wahrnehmung der Region in Form der Stadt intensiver als in Form einzelner Gemeinden?
- Förderungsmassnahmen erleichtert durch grösseren Raum?
- Gleichgerichtetes Standortmarketing möglich und in eigentliches Stadtmarketing überführbar?

8.1.11 Auswirkungen auf weitere Körperschaften

- Verdrängung der Ortsgemeinden durch Zusammenschluss oder Hebung ihrer Bedeutung durch die Übertragung neuer Aufgaben?
- Nutzen der Ortsgemeinden für die neue Stadtgemeinde?
- Beziehungspflege zwischen fusionierter politischer Gemeinde und Ortsgemeinde möglich wie bisher?

8.1.12 Steuern, Finanzen

- Kann die Fusion ohne steuerliche Mehrbelastung in den einzelnen Gemeinden durchgeführt werden?
- Können die Ausfälle durch den vereinheitlichen tieferen Steuerfuss kompensiert werden?
- Können Unterschiede in der Vermögenslage und des Nachholbedarfs bei den Investitionen ausgeglichen werden?

8.1.13 Finanzausgleich

- Führen die neuen Grössenverhältnisse oder andere Umstände der neu grösseren Gemeinde im Verhältnis zu bisher zu Einbussen bei Ansprüchen auf Staatsbeiträge?
- Hat der bisherige oder vor allem auch der neue Finanzausgleich Auswirkungen auf die Fusion?



8.2 Bewertung

8.2.1 Behördenorganisation

Der Vergleich mit Städten ähnlicher Grösse zeigt, dass sich die Rolle der Bürgerversammlung in der heutigen Form nicht weiterführen lässt. Sofern sie überhaupt beibehalten wird, kann sie in der fusionierten Gemeinde als Konsultations- und Informationsgremium eingesetzt werden. Ihre Entscheidungskompetenzen gehen an den Stadtrat oder die Bürgerschaft über. Durch Urnenabstimmung können diese vermehrt zu Sachgeschäften Stellung nehmen. Im Gegenzug verlieren sie das Recht zur direkten Einflussnahme an der Bürgerversammlung. Die gleichen Konsequenzen gelten für die Schulgemeinden, die ihre eigenständigen Organe verlieren. Weil die Ausgaben für die Schulgemeinden einen starken Einfluss auf die Gemeinderechnung haben, ist es unabdingbar, bei einer Fusion die Schulgemeinden in die vereinigte politische Gemeinde zu integrieren.

Demgegenüber wird die Funktion der Geschäftsprüfungskommission als Organ der Verwaltungsaufsicht und der Rechnungskontrolle gestärkt. Es ist aber damit zu rechnen, dass diese zur wirkungsvolleren Ausübung ihrer Aufsichts- und Kontrollpflichten vermehrt Support von externen Experten und Revisoren braucht, womit zweifellos Mehrkosten verbunden sind.

Die neue Behördenorganisation verliert gegenüber der heutigen auf dörfliche Verhältnisse zugeschnittenen Milizstruktur klar an Bürgernähe. Der Vergleich mit anderen Städten zeigt jedoch, dass sie zweckmässig und der Grösse der fusionierten Gemeinde angepasst ist. Insgesamt nimmt die Zahl der Behördenmitglieder stark ab und gewinnt für den Bürger an Klarheit und Transparenz.

Eine besondere Rolle wird dem Stadtpräsidenten bzw. der Stadtpräsidentin zukommen. Er / Sie wird der Stadtverwaltung als Leiter/in vorstehen. Im Vergleich zu den nebenamtlichen Stadträten wird das Stadtpräsidium aufgrund seiner Stellung und seinen Kenntnissen der Verwaltung eine zentrale Rolle einnehmen. Im Gegensatz zum Ist-Zustand werden anstelle von fünf hauptamtlichen Gemeindepräsidenten und sieben Schulpräsidenten mit unterschiedlichen Pensen neu noch zwei hauptamtliche Exekutivmitglieder notwendig sein.



8.2.2 Verwaltungsorganisation

Langfristig ist mit gewissen Effizienzvorteilen aufgrund der neuen Grösse der Stadtverwaltung (economies of scale) zu rechnen. Diese dürften insbesondere bei Routinegeschäften wie Finanzverwaltung, Einwohnerkontrolle, Steuerverwaltung, Betreibungsamt und Grundbuchamt realisiert werden. Auch kann die fusionierte Gemeinde gleichzeitig gegenüber den Lieferanten eine erhöhte Einkaufsmacht geltend machen, was sich jedoch für das lokale Gewerbe auch nachteilig auswirken kann. Dieser Umstand erscheint allerdings heute kaum mehr bedeutsam, sind doch die Vorschriften über die Vergebung öffentlicher Aufträge sehr strikt geworden, indem i.d.R. dem günstigsten Anbieter - auch wenn er nicht in der Gemeinde ansässig ist - der Auftrag erteilt werden muss.

Umgekehrt ist zu erwarten, dass die Koordinations- und Kontrolltätigkeiten in der vergrösserten Verwaltung zunehmen werden. Auch ist mit einer Professionalisierung der Verwaltungsleistungen zu rechnen. Dies führt dazu, dass das bestehende Verwaltungspersonal mit höher qualifizierten und dementsprechend teureren Mitarbeitenden ergänzt werden muss. Gegenüber dem kostengünstigen Ist-Zustand ist bei den Führungsfunktionen und qualifizierten Sachbearbeitern in den Linienbereichen und im Support mit einem Mehraufwand zu rechnen.

Aus Erfahrung mit anderen Fusionsprozessen und angesichts der Komplexität im vorliegenden Fall mit einer Vielzahl von beteiligten Organen und Personen muss mit relativ hohen Umsetzungskosten im Vollzug der Fusion gerechnet werden (Projektmanagement, Einführungskosten, Rekrutierung neues Personal, Umschulungen, Umzugskosten usw.). Diese müssten im Rahmen eines Detailkonzepts noch genauer bestimmt werden.

8.2.3 Schulen

Nutzen und Kosten durch Einbezug der Schulgemeinden sind noch nicht erhoben worden. Es steht aber ausser Zweifel, dass die verfügbaren Schulraum- und Lehrkraft-Kapazitäten durch die Zusammenlegung besser genutzt werden können. Insbesondere wird die Optimierung der Schulklassen-Grössen erleichtert. Mit der Bildung einer Einheitsgemeinde für die fusionierte Gemeinde können auch die heutigen Einheitsgemeinden Diepoldsau und Widnau optimal berücksichtigt werden. Auch die Koordination von Neuinvestitionen lässt Einsparungen und Synergieeffekte erwarten.



8.2.4 Verkehr

Es ist eine Gesamtverkehrsplanung möglich, die sich mit weniger Koordinationsaufwand als heute durchsetzen lässt. Zudem kann eine Stadt Mittelrheintal in der Verkehrsplanung gegenüber dem Kanton und auch dem Bund mit grösserem Gewicht auftreten.

Die Frage der Subventionierung des öffentlichen Verkehrs, namentlich des Agglomerationsverkehrs, müsste im Rahmen eines Detailkonzepts noch näher geprüft werden.

8.2.5 Kultur

Finanzierungs- und Nutzungskreis von kulturellen Aktivitäten fallen vermehrt zusammen. Die Zuständigkeiten von Ortsgemeinden und politischer Gemeinde sind neu zu regeln. Regionale Aktivitäten sollten in die Zuständigkeit der politischen, lokale in jene der Ortsgemeinden fallen.

Der Vergleich mit anderen Städten ähnlicher Grössenordnung zeigt, dass die vermehrte Professionalisierung des Kulturwesens zu Mehrkosten führt.

8.2.6 Sport- und Freizeitanlagen

Finanzierungs- und Nutzungskreis der Sportanlagen fallen vermehrt zusammen. Die Koordination wird erleichtert. Es wird möglich sein, eine gemeinsame Planung und Realisierung der Sport- und Freizeitanlagen durchzuführen. Es ist zu erwarten, dass der Betrieb der Sport- und Freizeitanlagen durch eine gemeinsame Führung optimiert werden kann.

Die gemeinsame Finanzierung der Sport- und Freizeitanlagen kann für einzelne bisherige Gemeinden zu Mehrkosten führen. Im Detailkonzept müsste dieser Punkt noch näher geprüft werden.

8.2.7 Raumplanung

Eine einheitliche Raumplanung ermöglicht die bessere Ausnutzung bestehender und die Beschaffung neuer Flächen. Die Abstimmung der Nutzungszonen untereinander ist bei einheitlicher Willensbildung erheblich einfacher erreichbar als bei mühsamen Koordinationsverhandlungen unter selbstständigen Gemeinden, namentlich bei gegenläufigen Interessen.



Die gesamte Planung - Nutzungszonen, Verkehrswege, öffentliche Bauten - ist bei einem gemeinsamen Vorgehen erheblich einfacher als bei einem getrennten. Auch wenn durch die gegebenen Fakten der heutige Zustand nicht mehr in den Grundzügen verändert werden kann, so lassen sich doch Weiterentwicklungen und Anpassungen an neue Bedürfnisse einfacher und zielgerichteter realisieren.

Nicht zu unterschätzen ist der Aufwand der Überarbeitung der unterschiedlichen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften. Mit einer Übergangsregelung sind der dafür notwendige Ressourcenaufwand und die Kosten in einem angemessenen Rahmen zu halten.

8.2.8 Sozialpolitik

Durch den Zusammenschluss zu den Sozialen Diensten Mittelrheintal ist der Nutzen einer einheitlichen Sozialpolitik bereits weitgehend realisiert. Im Bereich der Betagtenbetreuung lässt sich durch die gemeinsame Steuerung und Führung der Heime noch ein Verbesserungspotenzial realisieren, das auch zu einer finanziellen Entlastung führen sollte. Demgegenüber ist mit Mehrkosten aus der zu erwartenden Abnahme der unentgeltlichen Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zu rechnen.

8.2.9 Sicherheit

Die fünf Gemeinden bilden zunehmend eine einheitliche Sicherheitsregion. Ein Zusammenschluss würde die Koordination erleichtern und Reibungsverluste vermeiden.

Ein Zusammenschluss der zwei bestehenden Feuerwehrorganisationen könnte Effizienzvorteile bringen. Allerdings könnte der Milizcharakter der lokalen Feuerwehren dabei verloren gehen. Wir rechnen damit, dass sich Mehrkosten aus der vermehrten Professionalisierung und Einsparungen aus dem gemeinsamen Betrieb ungefähr die Waage halten werden.

8.2.10 Wirtschaftsförderung

Die zukünftige Entwicklung der Agglomeration Mittelrheintal wird klar erleichtert durch eine einheitliche Struktur. Unternehmen werden durch kleinräumige Strukturen stark behindert, namentlich dann, wenn die Gemeindegrenzen durch Siedlungen, Dörfer, Zonenflächen oder sogar Betriebsareale hindurch gehen. Auch die Wahrnehmung einer grösseren Gemeinde ist inten-



siver, vor allem weil sie ein einheitliches Standortmarketing betreiben kann und keine Gefahr des Ausspielens einer Gemeinde gegen die Nachbargemeinden besteht. Das für einen Investor aufwändige Verhandeln mit mehreren Gemeinden fällt weg.

Die unter dem Titel der Agglomerationsförderung einzusetzenden Mittel von Bund und Kanton können nicht ausgelöst werden, wenn keine überzeugenden Belege für den Agglomerationscharakter und die dadurch notwendig gewordene enge Zusammenarbeit nachgewiesen werden können.

8.2.11 Auswirkungen auf weitere Körperschaften

Im Kanton St. Gallen existieren neben den politischen Gemeinden Ortsgemeinden mit speziellen Aufgaben. Im Gebiet der Stadt Mittelrheintal handelt es sich um sechs Ortsgemeinden. Nach der neuen Kantonsverfassung nehmen die Ortsgemeinden gemeinnützige, kulturelle oder andere Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr und verfügen über ein eigenes Vermögen (Art. 93 und 123 KV). Ihre Leistungen kommen der Allgemeinheit zugute und nicht nur den Ortsbürgern (Art. 19 GG).

Zum Teil verfügen die Ortsgemeinden der Stadt Mittelrheintal über einen erheblichen Bestand an Grundstücken und Gebäuden in den verschiedenen Gemeinden. Teilweise liegen die Liegenschaften auch ausserhalb des Gebiets der Stadt Mittelrheintal und im benachbarten Ausland. In diesen Gemeinden ist die Bodenpolitik der Ortsgemeinde ein wichtiger Bestandteil der Politik. Sie dient verschiedenen Zielen: Zum einen sichern die Ertrag abwerfenden Liegenschaften den Betrieb und Unterhalt der praktisch ertragslosen Kulturdenkmäler, und zum anderen ist die Ortsgemeinde immer wieder bereit, Grundstücke für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zugänglich zu machen. Die Liegenschaftserträge sind praktisch die einzige Einnahmequelle, da die Ortsgemeinden faktisch keine Steuern erheben. Art. 4 des Steuergesetzes (sGS 841.1) ermöglicht mit Zustimmung der Regierung die Steuererhebung als Zuschlag zu den Staats- und Gemeindesteuern. Doch dürfte die politische Machbarkeit dafür heute gering sein.

Durch das Projekt Zusammenschluss der politischen Gemeinden zur Stadt Mittelrheintal wird der Bestand der sechs Ortsgemeinden nicht tangiert. Sie werden auch in Zukunft wichtige, nicht auf das Tagesgeschehen ausgerichtete Aufgaben im Bereich der Bodenpolitik und der Kultur ausüben. Die bisherige Aufgabenteilung macht Sinn, weil bedeutende Grundstücke und Liegenschaften dem tagespolitischen Druck entzogen sind und im Sinne einer langfristigen Sicherung der öffentlichen Interessen eingesetzt werden können.



Im Bereich der Einbürgerungen erfüllen die Ortsgemeinden dieselben Aufgaben wie im Ist-Zustand, nämlich die Mitwirkung im paritätischen Einbürgerungsrat. Je Ortsgemeinde besteht ein Einbürgerungsrat.

8.2.12 Steuern, Finanzen

Die Kosteneinsparungen durch den Wegfall verschiedener Behördenfunktionen, durch den Effizienzgewinn aus der Zusammenlegung von Dienststellen, durch die Verwirklichung von Rationalisierungen im Zuge der Neuorganisation und weiterer Strukturstraffungen dürften zumindest kurzfristig durch Mehrkosten infolge Anstellung von zusätzlichem Kader- und Fachpersonal, Umzugs- und Anpassungskosten sowie anderer Folgekosten wettgemacht werden. Langfristig sind gewisse Einsparungen, namentlich bei den Schulen und bei Routineaufgaben in der Verwaltung, zu erwarten.

Durch die Festsetzung eines einheitlichen Steuerfusses auf der Basis von 124 Punkten entsteht ein Einnahmefall von rund 3.5 Mio. Franken (Berechnungen auf der Basis des Jahres 2002). Zudem wäre bei der Ansetzung der Gebühren und Tarife auf dem Niveau der günstigsten Gemeinden mit weiteren Ausfällen zu rechnen. Kurzfristig wird es schwierig sein, diesen Ausfall durch Einsparungen zu kompensieren. Langfristig wird dies nur möglich sein, wenn im Bildungsbereich Synergien in der Klassengestaltung und der Raumnutzung konsequent durchgesetzt werden und sich aus dem Zusammenschluss wesentliche Wachstumsimpulse ergeben.

8.2.13 Finanzausgleich

Die Auswirkungen des neuen kantonalen Finanzausgleichs, der zurzeit ausgearbeitet wird, sind noch nicht bezifferbar. Da es sich bei allen beteiligten Gemeinden um solche ausserhalb des direkten Finanzausgleichs handelt, sind dessen Auswirkungen aber auch nicht allzu weit tragend. Mögliche Änderungen ergeben sich bei anwendbaren Sätzen von Staatsbeiträgen infolge der höheren Einwohnerzahl oder grösserer Steuerkraft. Entsprechende Zahlen konnten indessen vom Amt für Gemeinden vorerst nicht vermittelt werden.

8.3 Opportunität der Fusion

Wenn auch nicht der Gesamtnutzen eines Zusammengehens exakt zu beziffern ist, so ist doch aus sachlicher Sicht die Machbarkeit einer Fusion zu bejahen. Die Abschätzung von Risiken und Gefahren, von Chancen und Nutzen



ergibt in diesem Sinn ein Überwiegen der positiven Seiten unter rein sachlichen Gesichtspunkten.

Anders sieht es hinsichtlich der Tunlichkeit dieses Vorgehens aus. Zunächst macht es den Eindruck, dass die fünf Gemeinden nicht unter Fusionsdruck stehen. Jede Gemeinde ist für sich ohne weiteres lebensfähig. Die Identifikation mit der eigenen Gemeinde ist hoch, die Vorurteile gegenüber den anderen haben Tradition. Eine gewisse Skepsis, im Laufe des Fusionsprozesses über den Tisch gezogen zu werden, ist nicht zu überhören. Es sind auch keine schwerwiegenden Mängel der heutigen Organisation auszumachen. Wo Probleme zu orten sind, kann kaum mit Sicherheit behauptet werden, dass sie mit einer Fusion abschliessend gelöst werden könnten. Zu diesen Überlegungen gehört auch, dass der Fusionsgedanke nun schon etwa 70 Jahre alt ist. Trotzdem es immer wieder Kreise gab, welche eine Einleitung eines solchen Prozesses begrüsst hätten, und trotz Akzentuierung der Agglomerationsproblematik, war bisher eine Grundbewegung in der Bevölkerung zugunsten eines Zusammengehens nicht feststellbar. Im Sommer 2004 wurde von privater Seite eine Umfrage zur Einstellung der Bevölkerung gegenüber einer Fusion durchgeführt. Deren Ergebnisse können konkrete Hinweise zur Opportunität der Fusion liefern. Unabhängig davon wird sich der Fusionsprozess komplex gestalten. Umstrittene Einzelfragen können leicht zum Gegenstand von Kritik gemacht werden, ohne den Gesamtzusammenhang angemessen zu berücksichtigen.

8.4 Fazit

Diese Überlegungen führen zur Schlussfolgerung, dass der Zusammenführungsprozess weitergehen sollte. Die Umsetzung in mehreren Teilschritten hat nach unserer Einschätzung die besseren Erfolgsaussichten als eine Gesamtfusion. Sie gibt den zuständigen Organen die Gelegenheit, immer weitere Kooperationsfelder zu erproben, damit Vorteile und auch Einsparungen zu erzielen und der Bürgerschaft die Gemeinsamkeit schrittweise näher zu bringen. Reif ist die Fusion dann, wenn aus der Einwohnerschaft die Frage auftaucht, warum eigentlich noch verschiedene Gemeinden bestünden, nachdem man ja ohnehin alles Wichtige gemeinsam mache. Wir schätzen die Gefahr, dass bei einer Abstimmung über eine Fusion der fünf Gemeinden ein Nein resultiert, im gegenwärtigen Zeitpunkt als relativ hoch ein. Damit wäre das Vorhaben wohl für längere Zeit vom Tisch.



9 Alternative Modelle für das weitere Vorgehen

9.1 Gemeindeverband als Alternative

Wenn die Fusion nicht direkt angegangen werden kann, kommt der Gemeindeverband als Alternative in Frage. Die neue Kantonsverfassung hat mit dem (neuen) Gemeindeverband ein Gefäss geschaffen, das die Nachteile der Zweckverbandswirtschaft weitgehend beseitigt (Art. 97 KV).

9.1.1 Bestand

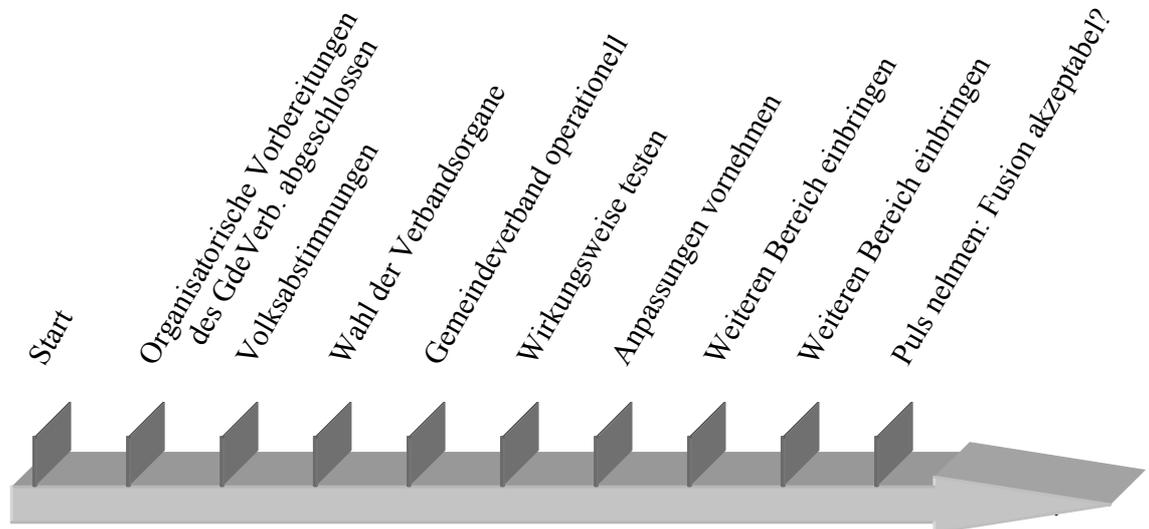
Grundsätzlich sollten die fünf bereits heute kooperierenden Gemeinden den Gemeindeverband, bzw. allenfalls später die Stadt, ausmachen. Das bedeutet, dass von Anfang an versucht wird, in Aufbau- und Ablauforganisation diese Partner so harmonisch wie möglich zusammenzubringen. Das dadurch zu erreichende Gleichgewicht wird beim späteren Beizug weiterer Gemeinden wahrscheinlich gestört. Das schliesst aber nicht aus, sich für neue Partner dennoch offen zu halten.

9.1.2 Zeitplan

Projekte, die über eine zu lange Zeit verfolgt werden, tragen den Keim des Misserfolgs in sich. Auch wenn vorliegend ein sehr grosses Projekt mit tiefgreifenden psychologischen Auswirkungen angegangen wird, so muss es sich doch innert nützlicher Frist, d.h. solange die gleichen politischen und weiteren Meinungsführer voraussichtlich im Amt sind, verwirklichen lassen. Daher sollte ein Zeithorizont von 5 bis 10 Jahren nicht überschritten werden.



Als Meilensteine für den Gemeindeverband kommen in Frage:



Grafik 12

Der Zeitplan hängt - abgesehen von den durch die Partner beeinflussbaren Faktoren - wesentlich davon ab, ob der Kanton es zulässt, dass das Verfahren zur Errichtung des Gemeindeverbandes vorerst auch ohne neue gesetzliche Grundlage abgewickelt werden kann. Hilfsweise wären die Bestimmungen des achten Teils des Gemeindegesetzes über die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen, insbesondere jene über den altrechtlichen Gemeindeverband (Art.224 bis 227 GG), anzuwenden. Immerhin bestehen Anzeichen, dass nunmehr doch eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens erfolgt.

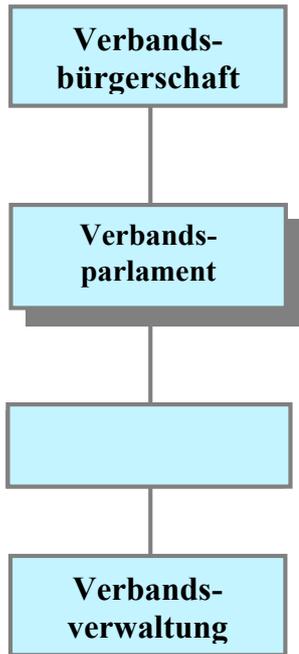
9.1.3 Struktur

Vorausgesetzt, dass vorerst die Minimalvorschriften des Gemeindegesetzes über den Inhalt des Verbandsvertrages (Art.213 in Verbindung mit Art.227 GG) sowie über die Organisationsform des Gemeindeverbandes (nach altem Recht; Art.226 in Verbindung mit den Bestimmungen des dritten Teils des GG) sachgemäss zur Anwendung gelangen, ist der Gemeindeverband in Anlehnung an die Organisationsform der Gemeinden zu verfassen. Dafür stehen Gemeinden mit Bürgerversammlung und jene mit Parlament zur Verfügung. Für beide Formen finden sich Argumente. In allen fünf Gemeinden besteht heute das Modell Bürgerversammlung. Daher kommt zunächst die Variante Bürgerversammlung in Frage. Sie ist mit Rücksicht auf die durch den Zusammenschluss entstehende Grösse der Bürgerschaft nicht unproblematisch, weil eine Bürgerversammlung mit mehrheitlicher Beteiligung der Berechtigten undenkbar ist. Hingegen ist ein Trend zu berücksichtigen, der von Parlagemeinden wiederum zu solchen mit Bürgerversammlung zurückführt (Gossau, Rorschach; Jona / Rapperswil wird kein Parlament einführen). Die

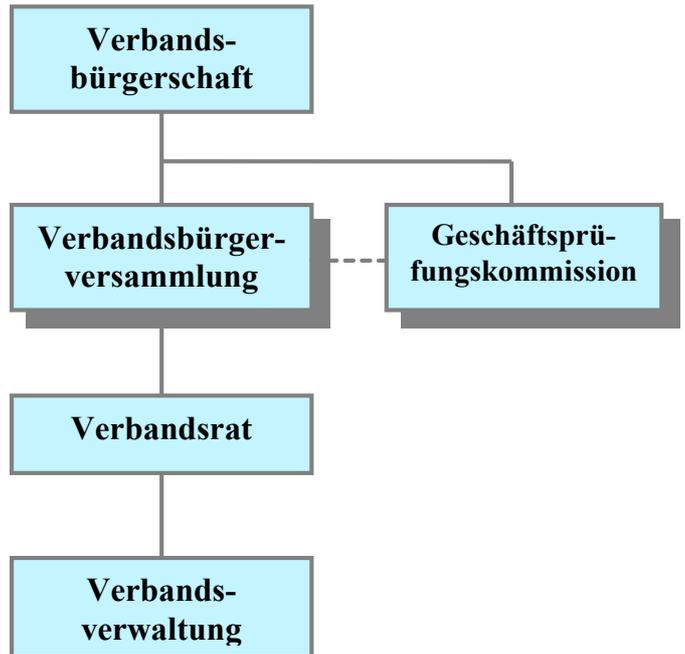


Bürgerversammlungen sind in diesen grösseren Verhältnissen allerdings nicht für ausführliche Diskussionen zur Meinungs- und Willensbildung geeignet. Abstimmungen werden an die Urne verlegt. Als Variante steht aber die Lösung mit Parlament selbstverständlich gleicherweise zur Verfügung.

Variante Parlament:



Variante Bürgerversammlung:



Grafik 13

Im Verbandsvertrag ist zu regeln, auf welche Weise die Interessen der Vertragsgemeinden an der Vertretung in den Organen angemessen berücksichtigt werden können. Ferner sind darin die Geschäftsbereiche, die Geschäftsgrundsätze, die Finanzierungsgrundsätze, das Verfahren für Beitritt und Austritt sowie das Auflösungsverfahren (soweit es nicht bereits durch die neue Kantonsverfassung vorgegeben ist) zu regeln.

Der Verbandsvertrag kommt durch zustimmenden Beschluss der Bürger-schaften aller oder einer Mindestzahl der beteiligten Gemeinden zustande. In diesem Fall gehören nur die zustimmenden Gemeinden dem Verband an. Für die einzelne Gemeinde wird er durch zustimmenden Beschluss ihrer Bürger-schaft verbindlich; diese beschliesst auch über einen allfälligen späteren Aus-tritt (Art. 97 Abs. 1 KV). Die Geschäftstätigkeit innerhalb des Zuständig-keitsbereichs des Gemeindeverbandes erfolgt alsdann nach dessen Recht, nicht mehr nach jenem der angeschlossenen Gemeinde. Der Verband ist dy-namisch, d.h. es können ihm durch Änderung des Verbandsvertrages jeder-



zeit weitere Aufgaben in dem Mass übertragen werden, als die Bürgerschaft der beteiligten Gemeinden es wünscht.

Mit dem Aufbau der Struktur des Gemeindeverbandes betritt man im Kanton St. Gallen Neuland. Die Grundlage dafür wurde in der neuen Kantonsverfassung geschaffen, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist. Gelegentlich werden die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes anzupassen und zu ergänzen sein. Da dieser Gesetzesrevision auf kantonaler Ebene allerdings bislang keine hohe Priorität eingeräumt wurde, steht vorerst die gesetzliche Grundlage noch nicht bereit. Das geltende Recht steht aber einer Rechtsentwicklung nicht im Weg. Jedenfalls kommt der Gestaltung von Struktur, Organisation und Prozessen eines Gemeindeverbandes Mittelrheintal für die spätere Rechtsetzung eine stark präjudizierende Wirkung zu, wenn damit nicht mehr allzu lange zugewartet wird. Das hat für das Mittelrheintal den Vorteil, dass es eine grössere Gestaltungsfreiheit haben würde als nach der Überarbeitung der Gesetzgebung.

9.1.4 Argumente

9.1.4.1 Positive Argumente

Zugunsten des skizzierten Vorgehens können folgende Argumente vorgetragen werden:

1. Wie ein roter Faden zieht sich die Dokumentation des Willens zur Zusammenarbeit der fünf Partnergemeinden durch die letzten Jahre: Regionale Zivilschutzorganisation (RZSO), Soziale Dienste Mittelrheintal (SDM), Amtsvormundschaft Mittelrheintal (AV), regionale Sportanlagen, Zivilstandsämter, Gesamtschule, regionale Feuerwehren, regionaler Führungsstab für ausserordentliche Lagen.
2. Die dadurch geschaffenen Strukturen bilden das Fundament für weitere Kooperationen. Es darf erwartet werden, dass durch die Synergieeffekte für die Bürgerschaft bessere, z.T. auch professionellere Dienstleistungen zu günstigeren Kosten erbracht werden können.
3. Die Gesamtentwicklung im Raum der fünf Gemeinden lässt erwarten – und z.T. schon spüren –, dass die Gemeinden einen zusammenhängenden Siedlungsraum ausmachen werden. Ohne gezielte, durch Zusammenarbeit und Koordination bewirkte Steuerung, besteht die Gefahr, dass nicht mehr oder nur schwer rückgängig zu machende Fakten geschaffen werden, die sich nachteilig für die Bevölkerung auswirken (unwirtschaftliche und unzweckmässige Bodennutzung, Berücksichtigung Industrie- und Gewerbebrachen, ungenügende Jugendbedürfnisse usw.).



4. Die besonderen Charakteristiken einer Gemeinde lassen sich noch verstärken (z.B. mehr Wohnen oder mehr Industrie / Gewerbe).
5. Die neue Kantonsverfassung stellt für solche Verhältnisse das Gefäss des (neuen) Gemeindeverbandes zur Verfügung. Es berücksichtigt im Vergleich zum bisherigen Recht, insbesondere im Vergleich zu den Zweckverbänden, das Bedürfnis nach mehr Demokratie in der interkommunalen Zusammenarbeit. Mit dem Beitritt zu einem neuen Gemeindeverband und damit mit der Verbandsbürgerschaft entsteht daher ein Demokratiegewinn.
6. Da die gesetzlichen Grundlagen für das neue Recht noch nicht geschaffen sind, besteht die - einmalige - Gelegenheit, die Rechtsentwicklung zu beeinflussen und dabei die Bedürfnisse und Erfahrungen der Gemeinden des Mittelrheintals einfließen zu lassen.
7. Sowohl auf bundes- wie auf kantonaler Ebene (Art. 50 Abs. 3 BV; Art. 96 Abs. 2 und 3 KV) ist die Rücksichtnahme auf Agglomerationen bzw. die ausdrückliche Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit verfassungsmässig gewährleistet. Gemeinden mit institutionalisierter Kooperation kommen mit Sicherheit eher in den Genuss von Förderungsmassnahmen als solche ohne oder mit nur punktuellen Instrumenten der Zusammenarbeit. Insbesondere der erforderliche Nachweis der Agglomeration dürfte sich weit einfacher erbringen lassen, wenn dieser ein tragfähiger Vertragsunterbau zur Verfügung steht. Auch wenn die bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen zur Agglomerationspolitik und zum Finanzausgleich noch nicht vorliegen, ist mit der Bildung eines Gemeindeverbandes eher mit Vorteilen zu rechnen.
8. Die wirtschaftliche Entwicklung verlangt nach möglichst tiefen öffentlichen Abgaben bei möglichst bedarfsgerechtem Dienstleistungsangebot. Das bedeutet, dass nicht zwangsläufig in allen Gemeinden alle Gemeindeaufgaben selbstständig und in ausreichender Qualität erfüllt werden müssen. Geschieht die Erfüllung einer Aufgabe effizienter im Verband, so soll sie nicht mehr in jeder einzelnen Gemeinde erfüllt werden. Lassen sich in jeder Gemeinde eigentliche Kompetenzzentren mit hohem Know-how auch für die Partnergemeinden errichten, so ergeben sich daraus eine Lastenverteilung und zugleich eine Qualitätsverbesserung.
9. Der Gemeindeverband ist eine dynamische Form der Kooperation. Diese kann je nach Bedarf erweitert und ausgebaut werden. Grenzen sind kaum gesetzt. Das ermöglicht im Vergleich zur Fusion der beteiligten Gemeinden, dass die gemachten Erfahrungen laufend zur Verbesserung der Strukturen eingesetzt werden können.



10. Die Partnergemeinden stehen auch bei intensiverer Partnerschaft miteinander in einem gewissen Wettbewerb. Sie verzichten aber darauf in einem wesentlichen Bereich zugunsten eines gemeinsamen und dadurch bedeutend stärkeren Auftritts: beim Standortmarketing. Die Region Mittelrheintal lässt sich besser verkaufen als die einzelnen Gemeinden. Sie ist räumlich bemerkbarer, und sie kann umfassendere Angebote machen

9.1.4.2 Negative Argumente

Die überwiegend positiven Aspekte eines verstärkten Zusammengehens sollten nicht verschleiern, dass auch gewisse Nachteile in Kauf zu nehmen wären:

1. Das gleichzeitige Nebeneinander der fünf politischen Gemeinden, der verbleibenden Schulgemeinden und des Gemeindevverbandes führt zu einer gewissen Unübersichtlichkeit der Behörden- und Entscheidungsstrukturen sowie zu zusätzlichen Kosten.
2. Wie bei der Fusion werden nicht mehr alle Gemeindedienstleistungen vor der Haustür bzw. in der eigenen Gemeinde angeboten; ein Teil davon wird nur in einer der Partnergemeinden erstellt. Immerhin würde dabei ein Ausgleich angestrebt (keine Konzentration auf eine bestimmte Gemeinde). Ein Trend dazu besteht aber bereits aufgrund von Bundes- oder kantonalem Recht (z.B. Zusammenlegung von Zivilstandsämtern).
3. Es ist möglich, dass in einzelnen Bereichen einer Gemeinde auch bei der Schaffung eines Gemeindevverbandes Nachteile (z.B. auch finanzieller Art) aus der Kooperation entstünden. Wenn diese aber gesamthaft mehr Vorteile erhält, muss dies hingenommen werden.
4. Im personellen Bereich sind ebenfalls Veränderungen hinzunehmen: Mit einem Wechsel des Arbeitsorts in eine Nachbargemeinde, in Ausnahmefällen auch mit der Aufhebung von Stellen muss gerechnet werden. Da allerdings während einer längeren Übergangszeit aus der Kooperation insgesamt kein Stellenabbau resultiert, ist nicht mit einem Verlust an Arbeitsplätzen zu rechnen. Solche Entwicklungen sind aber auch gemeindeintern aufgrund der Professionalisierung des öffentlichen Dienstes je länger je mehr anzutreffen.
5. Als Nachteil kann sich erweisen, dass der Gemeindevverband im Kanton St. Gallen neu und in der Praxis nicht erprobt ist. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass der Einführungsaufwand gross sein wird.



9.2 Weitere punktuelle Kooperationen

Die bisherigen Erfahrungen mit der themenbezogenen Zusammenarbeit unter den fünf Gemeinden sind grundsätzlich gut. Eine weitere Option für die Intensivierung der Zusammenarbeit ist daher auch die Schaffung weiterer Zweckverbände oder Vereinbarungen über die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben. Während die Erfüllung der Aufgaben darunter nicht leiden würde, wäre die Erhöhung des Demokratiedefizits nicht zu vermeiden. Transparenz und Mitbestimmung gehen dabei immer mehr verloren. Das kann bei zu weitreichender Praxis punktueller Zusammenarbeit zu einem Vertrauensverlust in der Bürgerschaft führen.

Als Tätigkeitsfelder für eine weitere Kooperation sind die Verwaltung (gemeinsame Führung von weiteren Ämtern) und die Infrastruktur (Saal- und Sportstättenbau, weiterer Zusammenschluss der Feuerwehren) denkbar.

9.3 Fusion nur einzelner Gemeinden

Zu denken ist auch an die Möglichkeit der Fusion nur einzelner Gemeinden als Vorstufe zur integralen Fusion oder als definitive Lösung. Von vornherein dazu geeignet wären Widnau und Diepoldsau, weil sie bereits die Schule in die politische Gemeinde integriert haben. Auch der Einbezug von Balgach könnte Sinn machen, doch müsste diese Gemeinde zunächst die Schulsituation klären.

Indessen ist fraglich, ob der Zugewinn bei Einbezug von nur einzelnen Gemeinden in eine Fusion im Fall der Mittelrheintaler Gemeinden so gross ist, dass er die Kosten rechtfertigt. Eine Lösung für die anstehenden Agglomerationsprobleme kann damit nicht gefunden werden. Vor allem aber ist die Siedlungsentwicklung in Heerbrugg nicht zu lösen, wenn nicht mindestens Au, Balgach und Widnau einbezogen werden. Auch könnte ein solches Vorgehen die Bereitschaft der vorerst draussen bleibenden Gemeinden zu einem späteren Beitritt eher verringern, da dazumal nicht mehr auf der Basis verhältnismässiger Gleichheit verhandelt werden kann, sondern vielmehr die Dominierung späterer Beitrittswilliger durch die grössere bereits fusionierte Gemeinde droht. Die blosser Machbarkeit der Fusion einzelner Gemeinden reicht somit nicht aus, um ein genügend starkes Gegengewicht für die Preisgabe der Selbstständigkeit zu schaffen.

Die Fusion einzelner Gemeinden halten wir für keine zweckmässige Alternative.



10 Zusammenfassende Bewertung

Gestützt auf die Überlegungen zur Fusion bzw. zur Gründung eines Gemeindeverbandes haben wir folgende summarische Bewertung der drei zur Diskussion stehenden Varianten erstellt. Folgende Skala kam zur Anwendung:

- ++ sehr vorteilhaft
- + vorteilhaft
- 0 neutral
- nachteilig
- sehr nachteilig

	Fusion	Gemeindeverband	Ist-Zustand
1. Behördenorganisation			
Demokratische Mitwirkung der Bürger	-	+	0
Abnahme der Zahl der Behördenmitglieder	++	-	0
2. Verwaltungsorganisation			
Effizienz der Verwaltungstätigkeit	+	0	0
Qualität der Verwaltungsleistungen	++	+	0
Bürgernähe	-	+	0
Kosten	- (nach Konsolidierung eher +)	0	0
3. Schulen			
Koordination und Optimierung Klassengrößen	+	0	0
Kosten	+	+	0
4. Verkehr			
Koordination	+	+	0
5. Kultur			
Zusammenfallen von Finanzierung und Nutzung, Koordination	+	+	0
Mehrkosten	-	0	0



	Fusion	Gemeindeverband	Ist-Zustand
6. Sport- und Freizeitanlagen			
Zusammenfallen von Finanzierung und Nutzung, Koordination	+	+	0
7. Raumplanung			
Koordination	+	0	0
8. Sozialpolitik			
Koordination	-	-	0
Mehrkosten	-	-	0
9. Sicherheit			
Koordination	+	+	0
Mehrkosten	0	0	0
10. Wirtschaftsförderung			
Wirksamkeit	++	0	0
11. Auswirkungen auf weitere Körperschaften			
Auswirkungen auf Ortsgemeinden	+	0	0
12. Steuern, Finanzen			
Einnahmen	-	0	0
Einheitlicher Steuerfuss	++	n	n
13. Finanzausgleich			
Mehreinnahmen oder Minderausgaben	kann gegenwärtig nicht beurteilt werden		



11 Empfehlungen

Aus vorstehend aufgezeigten Fakten und den daraus abgeleiteten Überlegungen ergeben sich folgende Empfehlungen:

1. Die langfristige Strategie für die Entwicklung der Zusammenarbeit der Mittelrheintaler Gemeinden sollte auf die Fusion ausgerichtet sein.

2. Als kurzfristige Strategie ist die Begründung eines Gemeindeverbandes als Vorstufe zur Fusion zu empfehlen. Diesem sind alle Aufgaben zu übertragen, die bereits heute interkommunal erfüllt werden.

3. Für die Volksschule der Gemeinden Au, Balgach und Berneck ist als Grundbedingung für die Realisierung der langfristigen Fusionsstrategie eine einzige Schulgemeinde zu schaffen.

St. Gallen / Zürich, 1. September 2004


Beat Stechi


Christian Sauter


Dr. Dieter J. Niedermann

Thema	Aussage	Tiefe
-------	---------	-------

Finanzen

Gemeindefinanzen Fonds (z.B. Schmidheiny'sche Fonds in Balgach) Finanzvermögen	Einheitlicher Steuerfuss	Eigenkapital Schulden / Amortisationslasten Liegenschaften / Grundstücke ermitteln
---	---------------------------------	---

Werke

Wasserversorgung	Wasserversorgung MR gründen	Einkauf Diepoldsau und Berneck definieren (sind jetzt selbstständig)
Elektra	Die 5 EW's zusammenführen; wichtig: Erträge machen rund 12% der Gemeindehaushalte aus!	Anlagewert / Finanzlage
Kanalisationsnetz Abwasserreinigung	Zusammenführen Alle 5 sind im AWR zusammengeschlossen	Gut unterhalten: keine weitere Untersuchung Finanzlage erfassen
Sonderfälle	GAA + ? unterschiedliche Lösungen	

Thema	Aussage	Tiefe
Soziales		
<i>Alters- und Pflegeheime</i>	<i>Die vorhandenen 5 „Heime“ als eigenständige „Werke“ weiterführen Synergieeffekte in Bezug auf Qualität usw. sind zu erwarten zu beachten: Regionales Pflegeheim Altstätten ist Mitglied des Zweckverbands</i>	<i>Gebäudewert: alle 5 Gebäude sind gut unterhalten Finanzlage / Schulden / Reserven</i>
Spitex	In 3 Gden als Verein, in 2 als Verwaltungsabteilung organisiert	
Soziale Dienste / Beratungen	Weiterführen der bisherigen SDM	Alle 5 sind schon zusammengeführt
Öffentliche Sicherheit		
Feuerwehr	Zusammenführung der Fw Au-Berneck und FWM	Bedingungen wie 2er und 3er Lösung
Gemeindeführungsstab	Zusammenführung bis Ende 2003 abgeschlossen	
Zivilschutz	Bestehende, gemeinsame Organisation (RZSO MR)	Kein Handlungsbedarf

Thema	Aussage	Tiefe
Planung		
Ortsplanung (Planungsbüro Thomas Eigenmann)	Durch Optimierung Synergien erwirken: Effekt kann aber erst nach der Zusammenlegung erzielt werden)	Bilanzen der Zonenpläne: zuerst nur feststellen Nicht überbaute Bauzone/ ÜG: Spezialfall Widnau (95% überbaut)
Öffentlicher Verkehr	Angebot vorhanden (vgl. Leistungsaufträge der Gemeinden)	Kein Handlungsbedarf
Öffentliche Verwaltung		
Verwaltungsgebäude	Bestehende Rathäuser in gutem Zustand; Errichtung eines zentralen Stadthauses nicht zwingend (dezentrale Verwaltung)	
Personal	Einsatz des bisherigen Personals, keine Entlassungen	Personalbedarf; Aussage über Kostenauswirkungen bzw. Qualitätsverbesserungen
Grundbuchämter	Zusammenlegen	
Finanzverwaltungen	Zusammenlegen	Bewertung erforderlich
Bauverwaltungen / Baupolizei	Zusammenlegen	

Thema	Aussage	Tiefe
Werkhöfe	Zusammenlegen	
Zivilstandsamt	Bereits zusammengeführt	Kein Handlungsbedarf
Betreibungsämter	Zusammenlegen	
Anlaufstelle	In jeder Gde eine Anlaufstelle (Bürgerbüro,Front Desk,"Kiosk") gewährleisten	Aufwand abschätzen
Parlament – Präsidium	Schloss Heerbrugg evaluieren	Kosten
Spezialitäten	In die Stadt einbringen und Einbringung abgleichen	Erfassen
Sportanlagen	Alle bestehenden zusammenführen	Werte und Finanzen erfassen
Andere Gemeinwesen		
Schulgemeinden	Zusammenführen und Schulkreise bilden (Widnau und Diepoldsau sind bereits Einheitsgemeinden)	Organisation und Synergien ermitteln Werte der Gebäude ermitteln
Ortsgemeinden	Bestand aller 6 OG erhalten und neue Rolle definieren	Aufgabenkatalog
<i>Kirchgemeinden</i>	<i>Zusammenschluss wünschbar, aber nicht Bestandteil dieser Stadtgründung</i>	<i>Keine Aktion</i>

Thema	Aussage	Tiefe
-------	---------	-------

Spezialitäten

<ul style="list-style-type: none"> - Forstwesen - Altlasten aller Art (z.B. auch Frei-, Hallenbäder, Eishalle) - Ausserordentliche Angebote (z.B. im Kulturbereich) - Lasten aus Naturgewalten gemäss Gefahrenkarte 	<p><i>Im bestehenden Forstrevierverband weiter erfüllen</i></p>	<p><i>Kein Handlungsbedarf</i></p>
---	---	------------------------------------

Legende :

Fett Hauptthemen
Kursiv kein Abklärungsbedarf

in TCHF		Au (SG)		Balgach		Berneck		Diepoldsau		Widnau		Total G5		Bemerkungen	Bereinigungen
		Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag		
0	Bürgerschaft, Behörden, Verwaltung	3'006	963	2'123	855	1'485	484	2'696	1'228	2'879	1'210	12'189	4'740		
00	Bürgerversammlung, Abstimmung, Wahlen	38		57		53	3	24		48		220	3	Widnau verbucht das Mitteilungsblatt in diesem Konto.	
01	Geschäftsprüfungskommission	12		44		7		5		35		103	0	Au und Diepoldsau führen keine externe Prüfung ihrer Rechnung durch. In Berneck besteht für die externe Prüfung ein rigides Kostendach.	
02	Gemeinderat, Kommissionen	75		128	0	51		45	2	111		410	2	Widnau verbucht unter diesem Konto Dritteleistungen für diverse Projekte.	Bereinigungen von Balgach
03	Schulrat									0		0	0		Widnau: Aufwand für den Schulrat von 82'000 CHF wurde dem Konto 21 belastet.
04	Allgemeine Verwaltung	2'704	963	1'627	777	1'293	481	2'482	1'112	2'503	1'161	10'609	4'494	Im Aufwand werden die Personalkosten für das Verwaltungspersonal (inkl. Gemeindepräsident) verbucht. Nicht enthalten sind die Personalkosten des Werkhofes, des Grundbuchamtes und der Altersheime. In Au ist auch der Gemeindeelektriker separat verbucht. In Balgach werden das Personal des Museums sowie dasjenige der Sportanlagen separat verbucht. Analog zu den anderen Gemeinden wird in Widnau das Personal der Schulverwaltung separat verbucht. Im Ertrag werden die Verwaltungskostenbeiträge der Feuerwehr und der Altersheime verbucht sowie die Gebühreneinnahmen sowie Steuereinzugsprovisionen	Die Verwaltungskostenbeiträge sowie Informatikschädigungen der EW und WV wurden extrahiert. Au: zusätzlich eingerechnete Personalkosten Soziale Dienste (A: 266'000, E 13'000), Bereinigungen Grundbuchämter
06	Verwaltungsgeb, Provisionen											0	0		Balgach: Aufwand und Ertrag wurden ins Konto 04 integriert.
07	Gemeindehaus	91		232	78	52		124	114	146	49	645	241	Balgach erzielt Erträge aus der Vermietung im Rathaus, Diepoldsau aus der Vermietung von Wohnungen und von der Schulverwaltung, Widnau von der Bibliothek und einem Treuhandbüro.	
08	Besondere Anlässe	86		35		29		16		36		202	0	Au verbucht in diesem Konto die Aufwendungen für das Gemeindeblatt von 56'000 CHF.	
1	Öffentliche Sicherheit	1'083	1'065	899	843	1'074	982	776	1'038	1'452	1'354	5'284	5'282		
10	Rechtsaufsicht	296	486	439	492	170	204	294	498	471	582	1'670	2'262	Im Aufwand werden die Personalkosten des Grundbuchamtes verbucht, im Ertrag die entsprechenden Gebühreneinnahmen sowie die Subventionen des Kantons.	
11	Kantonspolizei	138	1	62		54		81		118		453	1	Au verbucht in diesem Konto zusätzlich die Aufwendungen für einen Bewachungsdienst von 36'000 CHF.	
12	Rechtssprechung	11	8	5	2	4	1	6	3	10	4	36	18		
13	Strafvollzug, Bussen											0	0		
14	Feuerwehr	565	565	348	348	762	762	259	442	462	462	2'396	2'579	Es bestehen zwei Feuerwehrorganisationen (Berneck-Au sowie Balgach-Diepoldsau-Widnau). Berneck führt die Rechnung für die Feuerwehr Berneck-Au.	Diepoldsau: Bereinigung intern verrechneter Abschreibungen
15	Militär	20		15	1	23	1	6	1	35	10	99	13	Widnau und Au haben eine gemeinsame Schiessanlage. Berneck und Diepoldsau haben eigene Anlagen. Balgach hat sich Rebstein angeschlossen.	Widnau: Bereinigung interne Verrechnungen Zinsen und Abschreibungen
16	Zivilschutz	53	5	30		61	14	130	94	356	296	630	409	Widnau führt die Rechnung für alle fünf Gemeinden. Diepoldsau erzielt hohe Erträge aus den Schutzraumbeiträgen.	

in TCHF		Au (SG)		Balgach		Berneck		Diepoldsau		Widnau		Total G5		Bemerkungen	Bereinigungen
		Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag		
2	Bildung	10'709		8'039	90	6'523	40	9'368	0	14'278	854	48'917	984		
21	Volksschule	10'774		8'151	90	6'514		9'400		14'269	813	49'108	903	Widnau erhält Schulgelder von Diepoldsau. Ab 2005 wird Diepoldsau eine Einheitsgemeinde.	Widnau: Aufwand und Ertrag des Schulrates Konto 03 und jene des Schulgesundheitsdienstes Konto 47 werden eingerechnet, zusätzlich auch die intern verrechneten Zinsen und Abschreibungen.
23	Berufsbildung	-66		-112		8	40			9	41	-161	81	Es erfolgten Rückzahlungen vom Kanton für frühere Beiträge.	
29	Übrige Bildungsstätten	1				1		-32				-30	0		
3	Kultur	267	2	1'252	704	377	71	214	125	1'289	740	3'399	1'642		
30	Kulturförderung	57		161	19	43		52	0	233	112	546	131	Widnau verbucht in diesem Konto Aufwendungen und Erträge des Widebaumsaals, Balgach den Unterhalt und die Restaurierungen des Ortsmuseums.	Widnau: Bereinigung des Beitrages aus dem EW 125'000 CHF, intern verrechnete Zinsen, Diepoldsau Reservebezug von 52'000 CHF
31	Denkmalpflege, Heimatschutz			13						2		15	0		
33	Parkanlagen, Wanderwege	9		37		18		33		7		104	0		
34	Sport	191	2	1'041	685	316	71	129	125	1'047	628	2'724	1'511	Balgach führt ein Hallenbad, eine Rundbahn, eine Turnhalle und eine Mehrzweckhalle. An die Eishalle von Widnau zahlen alle ausser Balgach. Diepoldsau, Berneck und Widnau führen ein Freibad.	Widnau: Bereinigung Beitrag Elektra 110'000 CHF, Bereinigung verrechnete Abschreibungen und Zinsen, Widnau und Diepoldsau Bereinigung interne Verrechnung Zinsen und Abschreibungen
37	Übrige Freizeitgestaltung	10										10	0		
4	Gesundheit	253	79	37	0	302	187	4	0	51	0	647	266		
45	Ambulante Krankenpflege	220	79	35		301	187	4		48		608	266	Au und Berneck verbuchen in diesem Konto den Personalaufwand für die Spitzex. Diepoldsau zahlt keine Beiträge an Spitzex, da der Verein über genügend eigene Mittel verfügt. Balgach zahlt nur niedrige Beiträge.	
46	Krankheitsbekämpfung									0		0	0	Widnau: Aufwendungen Suchtberatungsstelle SDM werden unter dem Konto 53 verbucht.	
47	Schulgesundheitsdienst											0	0	Widnau: unter 21 verbucht	
48	Lebensmittelkontrolle	1								3		4	0		
49	Übriges Gesundheitswesen	32		2		1						35	0		

in TCHF		Au (SG)		Balgach		Berneck		Diepoldsau		Widnau		Total G5		Bemerkungen	Bereinigungen
		Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag										
5	Soziale Wohlfahrt	7'138	4'916	4'134	3'223	3'705	2'808	4'053	2'949	8'015	5'044	27'045	18'940		
50	Sozialversicherungen, Anteile	1'564	308	919	107	743	57	1'104	105	1'678		6'008	577	Beitrag an IV und EL AHV und unerhebliche Krankenkassenprämien (Widnau ohne unerhebliche Prämien)	
53	Allgemeine Sozialhilfe	1'157	464	267	78	487	266	674	420	995	373	3'580	1'601		Au: ohne Personalkosten soziale Dienste siehe Konto
54	Kinder und Jugendliche											0	0		integriert in allgemeine Sozialhilfe 53
55	Invaldität	1										1	0		
56	Sozialer Wohnungsbau	10		31		27		4		27		99	0		
57	Altersheim, Pflegeheim	3'622	3'622	2'583	2'793	1'996	2'086	1'751	2'021	2'216	2'247	12'168	12'769		Widnau, Balgach, Diepoldsau: Bereinigung intern
58	Finanzielle Sozialhilfe	782	522	334	245	452	399	520	403	3'099	2'424	5'187	3'993	Widnau hat vergleichsweise viele Sozialhilfebezügler/innen.	verrechneter Zins und Abschreibungen
59	Humanitäre Hilfe, Patenschaften	2										2	0		
6	Verkehr	1'266	205	1'555	381	1'139	416	761	262	1'569	1'022	6'290	2'286		
60	Öffentliche Beleuchtung			120	58							120	58	Alle ausser Balgach rechnen die öffentliche Beleuchtung über das EW ab.	
61	Staatsstrassen							5				5	0		
62 a	Gemeindestrassen	1'013	90	1'191	82	1'008	94	659	74	1'375	306	5'246	646	Aufwendungen Bauamt. Widnau verfügt über einen vergleichsweise grossen Werkhof (mit ca. 12 Mitarbeitenden).	Widnau: Bereinigung Einlagen in Rücklagen von 500'000 CHF
62b	Interne Verrechnungen Leistungen Bauamt		115		180		185		99		156	0	735		
62 c	Leistungen für EW und WV sowie Dritte				61		137		89		560	0	847		
63	Radwege							2				2	0		
65	Öffentlicher Verkehr	253		244		131		95		194		917	0	Beitrag an SBB, Beiträge an Kanton	
7	Umwelt, Raumordnung	2'055	1'372	1'577	1'185	1'164	884	1'528	1'297	1'804	1'328	8'128	6'066		
70	Wasserversorgung	2		24		5						31	0		
71	Abwasserbeseitigung	1'427	1'329	1'161	1'161	824	824	1'205	1'259	1'221	1'221	5'838	5'794		
72	Abfallbeseitigung	242	26	121		112	24	111	15	157	22	743	87	Aufwendungen für Grünabfuhr und Papiersammlung. Es werden interne Verrechnungen für die Aufwendungen des Bauamtes verbucht.	Widnau: Bereinigung Bezug aus Reserve 50'000 CHF
73	Übriger Umweltschutz	10		2		1		27		57	52	97	52	Widnau verbucht im Ertrag die Erlöse aus der Feuerungskontrolle.	
74	Friedhof, Bestattungen	163	17	156		132	28	81	6	191	18	723	69		
75	Gewässerverbauungen	181		48		56		54		109		448	0	Au verbucht zusätzlich den Perimeterbeitrag an Littenbach-Aechli-Bachkorrektur	
77	Orts- und Regionalplanung	30		39		34	8	23		51	15	177	23		
78	Naturschutz			26	24			27	17	18		71	41	Balgach, Diepoldsau und Widnau verfügen über Naturschutzgebiete.	
8	Volkswirtschaft	129	6	67	3	87	5	46	11	50	28	379	53		
80	Landwirtschaft	7		15		8	2	25	5	11		66	7		
81	Forstwirtschaft	53		8		7		1				69	0	In Au trat ein ausserordentlicher Aufwand wegen eines Felssturzes auf.	
82	Jagd, Fischerei, Tierschutz	2				1	1		1			3	2		
83	Tourismus	4		23		38				12		77	0	Berneck verbucht Kosten für neues Logo und Balgach den Beitrag an die regionale Tourismusförderung.	
84	Industrie, Gewerbe,	63	6	21	3	33	2	20	5	27	28	164	44		

in TCHF		Au (SG)		Balgach		Berneck		Diepoldsau		Widnau		Total G5		Bemerkungen	Bereinigungen
		Auf- wand	Ertrag	Auf- wand	Ertrag										
9	Finanzen	1'818	19'116	3'987	16'386	907	10'886	4'811	17'347	6'156	25'963	17'679	89'698		
90	Gemeindesteuern		14'852	1	11'874	95	7'855	55	12'016	202	18'028	353	64'625		
91	Indirekter Finanzausgleich		67				27		361		242	0	697	Kantonale Beiträge an Strassenlasten: Diepoldsau hat ein vergleichsweise grosses Strassennetz.	Widnau: Bereinigung Kantonalen Beitrag an Lehrerbesoldung 77'000 CHF
93	Einnahmenanteile		2'761	128	2'432	2	1'112		1'116	84	2'338	214	9'759		
94	Liegenschaften Finanzvermögen	2	3	49	138	89	166	15	146	597	764	752	1'217	Widnau verbucht Aufwendungen und Erträge der Alterswohnungen.	Balgach: Bereinigung intern verrechneter Zins, Widnau Bereinigung intern verrechneter Zins
95	Zinsen	199	69	299	74	5	186	242	40	1'282	390	2'027	759	Balgach, Diepoldsau, Widnau: Bereinigung intern verrechneter Zins	
96	Erträge ohne Zweckbindung		14		0		0		5		9	0	28	Diepoldsau (Beiträge aus EW, WV), Schulgemeinde Widnau und Diepoldsau erhalten Beiträge aus dem indirekten FA	Bereinigungen Beiträge EW und WV, Bereinigung Reserven
97	Allgemein, nicht aufteilbar			0	0			0		27		27	0		Balgach: Bereinigung Gewinnverteilung
99 a	Ordentliche Abschreibungen	1'622	60	1'317	0	135	0	1'065	0	2'156	835	6'295	895	Abschreibungen werden im Grundsatz nach der Abschreibungstabelle vorgenommen.	Bereinigungen intern verrechneter Abschreibungen, Reservebezüge
99 b	Ausserordentliche Abschreibungen			794		583		1'000				2'377	0		
	Beiträge aus EW (Gewinne, Informatik, Verwaltungskosten)		1'230		1'622		620		1'440		1'588	0	6'500		
	Beiträge aus WV (Informatik, Verwaltungskosten)		20		8		50		385		610	0	1'073		
	Erträge aus Reservebezügen und		39		1'163		870	1'713	1'116	701	50	3'577	2'075		
	Intern verrechnete Zinsen und Abschreibungen			236	236			721	721	1'108	1'108	2'065	2'065		
	Rundungsdifferenzen	-5	1		2	-2			1	-1	1	-8	5		
	Total	27'724	27'724	23'670	23'670	16'763	16'763	24'257	24'257	37'543	37'543	129'957	129'957		
	Ergebnis vor ausserordentlichen Abschreibungen und Reservenveränderungen	-39		1'957		-287		1'597		651		3'879	0		
	Ergebnis vor ausserordentlichen Abschreibungen, Reservenveränderungen und Bezügen EW, WV	-1'289		327		-957		-228		-1'547		-3'694	0		

in TCHF	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total Summe der fünf Gemeinden heute	Total bei Fusionsgemeinde mit Steuerfuss 124	Differenz
Total	17'615	14'306	8'967	13'132	20'365	74'385	70'886	3'499
Einkommens- und Vermögenssteuern	13'101	10'729	7'126	10'664	15'939	57'559	54'298	
Steuern Juristische Personen	2'201	1'417	662	545	1164	5989	5'751	
Übrige Steuern und Einnahmenanteile	2'313	2'160	1'179	1'923	3'262	10837	10'837	
Steuerfuss 2002	124	129	123	138	140		*einheitlicher Steuerfuss:	
Steuerfuss 2003	124	129	127	133	140	153	124	

in TCHF per Ende 2002	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Pro-Forma-Rechnung* Widnau politisch	Total G5 politische Gemeinden
10 Finanzvermögen	10'927	10'330	25'112	9'489	27'949	83'808
100 Flüssige Mittel	6'573	1'211	3'544	2'602	-275	13'655
101 Guthaben	2'334	2'371	3'632	1'628	4'582	14'547
102 Anlagen	1'697	5'533	17'936	5'059	19'751	49'977
103 Guthaben bei Sonderrechnungen	72	721			3'626	4'419
108 Transitorische Aktiven	251	494		200	265	1'210
11 Ordentliches Verwaltungsvermögen	25'024	18'764	13'408	15'298	34'583	107'076
110 Sachgüter	25'024	18'764	13'193	15'036	34'583	106'599
112 Investitionsbeiträge			215			215
113 Übrige aktivierte Ausgaben				262		262
12 Darlehen und Beteiligungen des VV	0		160		20	180
121 Darlehen und Beteiligungen	0		160		20	180
13 VV von Spezialfinanzierungen				1'199	992	2'191
130 Sachgüter				1'199	992	2'191
Total Aktiven	35'951	29'094	38'680	25'986	63'544	193'255
20 Fremdkapital	13'537	11'056	5'758	10'900	32'845	74'096
200 Laufende Verpflichtungen	6'887	2'378	3'119	1'998	3'264	17'646
201 Kurzfristige Schulden		-632			630	-2
202 Langfristige Schulden	2'510	6'000		4'500	21'190	34'200
203 Verpflichtungen für Sonderrechnungen	3'384	1'007	2'101	2'688	361	9'541
204 Rückstellungen	623	916	120		7'211	8'870
208 Transitorische Passiven	133	1'387	418	1'714	189	3'841
28 Sondervermögen	6'023	3'694	7'350	3'962	6'282	27'311
280 Verpflichtungen für Fonds		248	161	171	53	633
281 Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen				2'730	2'134	4'864
282 Verpflichtungen für Vorfinanzierungen	6'023	3'446	7'189	1'061	4'095	21'814
29 Eigenkapital	16'392	14'344	25'572	11'124	24'416	91'848
Total Passiven	35'952	29'094	38'680	25'986	63'543	193'255
Nettofinanzvermögen (Finanzvermögen-Fremdkapital)	-2'610	-726	19'354	-1'411	-4'974	9'634

Es wurden die stillen Reserven des Verwaltungsvermögens und des Finanzvermögens aus dem Liegenschafteninventar eingerechnet.

in TCHF per Ende 2002	PS Au	PS Balgach	PS Berneck	PS Diepoldsau	PS Heerbrugg	OS Mittelrheintal
10 Finanzvermögen	365	1'434	206	747	194	1'877
100 Flüssige Mittel	346			357	76	1'743
101 Guthaben	17	17	2	285	118	54
102 Anlagen	0	1'402	200			80
103 Guthaben bei Sonderrechnungen						
108 Transitorische Aktiven	2	15	4	105		
11 Ordentliches Verwaltungsvermögen	9'912	12'857	8'905	27'096	8'997	16'570
110 Sachgüter	9'912	12'857	8'905	27'096	8'997	16'570
112 Investitionsbeiträge						
113 Übrige aktivierte Ausgaben						
12 Darlehen und Beteiligungen des VV	0					0
121 Darlehen und Beteiligungen	0					
13 VV von Spezialfinanzierungen					0	
130 Sachgüter						
Total Aktiven	10'277	14'291	9'112	27'843	9'191	18'447
20 Fremdkapital	6'102	7'008	5'282	14'765	237	9'737
200 Laufende Verpflichtungen	44	289		486		338
201 Kurzfristige Schulden	18	537	3'967		107	299
202 Langfristige Schulden	6'000	6'100	1'200	14'217	130	9'100
203 Verpflichtungen für Sonderrechnungen						
204 Rückstellungen						
208 Transitorische Passiven	40	82	115	62		
28 Sondervermögen	0	0	0	64	0	0
280 Verpflichtungen für Fonds						
281 Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen						
282 Verpflichtungen für Vorfinanzierungen				64		
29 Eigenkapital	4'175	7'283	3'830	13'014	8'954	8'710
Total Passiven	10'277	14'291	9'112	27'843	9'191	18'447

Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Verwaltung

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
▪ Gemeindepräsidium	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	5.0
▪ Gemeinderatskanzlei	2.0 inkl. Sekretariat Gemeindepräsident	2.5 inkl. Sekretariat Gemeindepräsident, AHV, Asyl und Soziales	1.95 inkl. Sekretariat Gemeindepräsident	2.6 inkl. Sekretariat Gemeindepräsident	3.0 (davon 1.0 höhere Ausbildungsstelle Gemeindefachschule) inkl. Sekretariat Gemeindepräsident und Vormundschaftsbehörde	12.05
▪ Grundbuchwesen	2.0	1.0	0.5	2.5 (davon 1.0 Ausbildungsstelle zur Vorbereitung auf das Grundbuchverwaltungsdiplom)	3.0 (davon 1.0 höhere Ausbildungsstelle Gemeindefachschule)	9.00
▪ Betreuungswesen	1.5	1.2	0.5	1.2	1.0	5.40
▪ Einwohnerkontrolle	1.5	1.0	0.55	1.5	1.0	5.55
▪ Zivilstandswesen	----- -----	-----	----- ▶	2.3 für alle 5 Gemeinden	◀-----	2.30
▪ AHV-Zweigstelle	0.5 inkl. Bestattungsamt	Bei GR-Kanzlei	0.1	0.1	0.4 inkl. Stellvertretung Meldeamt	1.10
▪ Bevölkerungsschutz-MR	----- -----	-----	----- ---	-----▶	0.6 für alle 5 Gemeinden	0.60
▪ Finanzen / Buchhaltung	2.0 inkl. Inkasso und Rechnungswesen EV und Altersheim	2.0 inkl. Inkasso und Rechnungswesen EV und Altersheim	0.85	1.5	2.2 inkl. Inkasso Werke und Finanzen Schule und Altersheim	8.55

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
▪ Sozialwesen	2.6	Bei GR-Kanzlei	0.4	1.0	2.0 inkl. Asylbewerberbetreuung und Sozialhilfekommission, Mutterschaftsbeiträge und Alimentenbevorschussung	6.00
▪ Steuerwesen	2.5	1.8	1.65	1.5	3.0	10.45
▪ Bausekretariat	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	5.00
▪ Asylbewerberbetreuung	0.6	Bei GR-Kanzlei	0.1	0.2	im Sozialwesen enthalten	0.90
Total Stellen pro Gemeinde	17.20	11.50	8.60	16.40	19.20	72.90
Total Personalkosten pro Gemeinde in Franken¹	2'336'600	999'000	1'003'500	1'739'600	2'070'000	8'148'700
Kosten pro Kopf	351.70	248.45	295.25	334.00	269.70	302.40

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309); Basis Budget 2004

Erhebung der Ressourcen für Schulpräsidium / Schuladministration

Gemeinden	PS Au	PS Balgach	PS Berneck	PS Diepoldsau	PS Widnau	PS Heerbrugg	Oberstufe Mittelrheintal	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)			(Stellen)
▪ Schulpräsidium	0.20	0.10	0.60	0.20	1.00	0.20	0.20	2.50
▪ Schulverwaltung	0.75	0.90	0.55	1.50	0.60	0.50	1.20	6.00
▪ Hauswarte	3.50	2.35	3.00	5.85	7.58	2.40	3.70	28.38
Total Stellen pro Gemeinde	4.45	3.35	4.15	7.55	9.18	3.10	5.10	36.88
Total Personalkosten pro Schulgemeinde bzw. Gemeinde in Franken	317'000	271'500	362'000	604'700	854'000	300'000	516'000	3'225'200

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309); Basis: Budget 2004

Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Werkhof / Sportanlagen

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
▪ Sportanlagen / Bäder	0.00	2.00	0.90	Strandbad verpachtet	2.40 → 3-fach Sporthalle, Kunstturnhalle, Seminarbetrieb inkl. Übernachtungen, Sportplatz 1.00 plus TZ-Angestellte saisonal → für 2 Gastrobetriebe in den Sportanlagen 3.50* saisonal → Schwimmbad 2* saisonal → Kunsteisbahn (im Leistungsauftrag für 4 Gemeinden Au, Berneck, Diepoldsau und Widnau, (*einer der beiden Eismeister ist im Sommer als Bademeister beschäftigt)	11.80
▪ Werkhof	3.50	3.00	3.40	3.00	7.00 plus 1.0* (*saisonal, da Bademeister im Sommer)	20.90
Total Stellen pro Gemeinde	3.50	5.00	4.30	3.00	16.90	32.70
Total Personalkosten pro Gemeinde¹ in Franken	392'000	406'000	530'600	316'000	1'344'000	2'988'600

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309); Basis: Budget 2004

Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Elektrizitätsversorgung / Kabelfernsehen

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
▪ Elektrizitätsversorgung	1.0 (Betriebs-elektriker; Inkasso bei Finanzen)	0.50 (Inkasso bei Finanzen)	0.00 (Inkasso bei Finanzen)	1.30 (davon 1.0 Stellen Betriebs-elektriker)	1.50 EWV und Kabelfernsehen (Inkasso bei Finanzen)	4.30
▪ Kabelfernsehen	externe Lösung	externe Lösung	externe Lösung	bei EV	bei EV	0.00
Total Stellen pro Gemeinde	1.00	0.50	0.00	1.30	1.50	4.30
Total Personalkosten pro Gemeinde¹ in Franken	122'700	40'000	0.00	123'000	147'000	432'700

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309); Basis: Budget 2004

Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Wasserversorgung

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wasserversorgung 	0.50	1.00	0.00	1.20 (davon 1.00 Stellen Wasserwart)	1.50 (inkl. Leistungen Bauamtchef und Team Werkhof im Leistungsauftrag für das Gruppenwasserwerk ABRW)	4.20
Total Stellen pro Gemeinde	0.50	1.00	0.00	1.20	1.50	4.20
Total Personalkosten pro Gemeinde¹ in Franken	56'000	100'000	0.00	107'000	147'000	410'000

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309); Basis: Budget 2004

Erhebung der Ressourcen pro Aufgabengebiet – Spitex

Gemeinden	Au	Balgach	Berneck	Diepoldsau	Widnau	Total pro Bereich
Bereiche	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)	(Stellen)
▪						
Total Stellen pro Gemeinde	2.20	externe Lösung	1.65	externe Lösung	externe Lösung	3.85
Total Personalkosten pro Gemeinde¹ in Franken	155'600	0.00	184'000	0.00	0.00	339'600

¹ Die Personalkosten umfassen Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (301), Sozialversicherungsbeiträge (303), Personalversicherungsbeiträge (304), Unfall- und Krankenkassenversicherungsbeiträge (305) sowie Aufwendungen für Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen (306, ev. 309);
Basis: Budget 2004