

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Uznach und Schmerikon

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

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

Zusammenfassung

Die politischen Gemeinden Schmerikon und Uznach streben auf Ende der Amtsdauer 2013/2016 ihre Vereinigung zur politischen Gemeinde Uznach-Schmerikon an. Es handelt um die beiden noch verbliebenen Gemeinden eines grösser diskutierten und später geplanten Projekts mit zuerst sieben und dann vier politischen Gemeinden. Mit dem Vorhaben entfällt auf den 1. Januar 2017 eine eigenständige politische Gemeinde. Es entsteht eine Einheitsgemeinde ohne Schulrat mit einer Einwohnerzahl von rund 9'600 Personen und einer Fläche von 1'169 ha. Das Vorhaben zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- Die Verwaltungen der beiden bisherigen Gemeinden werden an den bestehenden Standorten zusammengeführt. Im weiteren Verlauf ist ein zentraler Neubau geplant, mit dem wesentliche Vereinfachungen in Prozessen und in der Führung der einzelnen Verwaltungsbereiche erreicht werden können. Die dabei frei werdenden bisherigen Verwaltungsgebäude werden veräussert oder vermietet.
- Weitere relevante Aspekte zur Verbesserung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der vereinigten Gemeinde im Vergleich mit der aktuellen Situation sind eine moderate Reduktion des Personalbestands mit gleichzeitiger Professionalisierung und Qualitätssicherung sowie einer Verbesserung der Stellvertretungen.
- Das jährliche Sparpotenzial liegt gegenüber der Vergleichsrechnung 2013 bei rund 1,6 Mio. Franken (ohne die Effekte aus den Förderbeiträgen). Die grössten Einsparungen werden durch Optimierungen in der Verwaltung und im Schulbereich erzielt.
- Durch die Umsetzung des Sparpotenzials und der damit verbundenen steuerlichen Entlastung der neuen Gemeinde können zudem Finanzausgleichsbeiträge in der Höhe von rund 792'000 Franken eingespart werden. Davon profitieren auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons.
- Die beiden politischen Gemeinden verfügen über einen deutlich differierenden Steuerfuss. Durch die konsequente Umsetzung der vorhandenen Synergien aus der Vereinigung und dank den Effekten aus den Förderbeiträgen erreicht die vereinigte Gemeinde mit 129 Steuerprozent jenen Steuerfuss, den die Gemeinde Schmerikon schon heute erhebt.
- Unter Abwägung der Vor- und Nachteile des Vereinigungsvorhabens, der positiven Beurteilung der Zielerreichung nach Art. 17 des Gemeindevereinigungs-gesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) und zur Unterstützung eines moderaten Übergangs in die Strukturen der neuen Gemeinde werden folgende Beiträge (in Franken) ausgerichtet:

| | |
|--|--------------------|
| – Entschuldungsbeitrag an die politische Gemeinde Schmerikon | 3'886'300.– |
| – Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon | 3'744'700.– |
| – Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand an die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon (Maximalbeitrag) | <u>2'889'400.–</u> |
| – Total | 10'520'400.– |

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1 Ausgangslage

Ab Mitte 2010 prüften die sieben Gemeinden im oberen Linthgebiet – Schmerikon, Uznach, Kaltbrunn, Benken, Schänis, Weesen und Amden – verschiedene Möglichkeiten mit dem Ziel, alle oder einzelne Gemeinden zu vereinigen. In vorerst zwei halbtägigen Workshops wurde geprüft, ob eine Vereinigung aller sieben Gemeinden sinnvoll wäre. Es stellte sich heraus, dass die lokalen Bedürfnisse in einem Gebiet zwischen Schmerikon und Amden zu unterschiedlich sind, um das Projekt erfolgreich weiterzuführen.

Als Ergebnis dieser Diskussionen wurde das ursprüngliche Vorhaben in zwei Teilprojekten weitergeführt. Während Schänis, Weesen und Amden eine Vereinigung prüften, taten dies im unteren Linthgebiet die vier Gemeinden Schmerikon, Uznach, Kaltbrunn und Benken. Mit externer Unterstützung und punktueller Mithilfe des Amtes für Gemeinden erstellten die vier Gemeinden zusammen mit der noch eigenständigen Primarschulgemeinde Benken eine Machbarkeitsstudie, die den Bürgerschaften als Entscheidungsgrundlage für die Grundsatzabstimmung am 17. Juni 2013 vorgelegt wurde. Diese Grundsatzabstimmung wurde in Kaltbrunn und Benken schliesslich deutlich abgelehnt, wogegen sie in Uznach und Schmerikon fast ebenso deutlich Zustimmung fand.

Die Gemeinden Schmerikon und Uznach entschieden sich dann aufgrund des deutlich positiven Resultats in ihren Bürgerschaften zur Weiterführung des Projekts mit dem Ziel, eine Vereinigung von Schmerikon und Uznach zu erreichen. In einer weiteren Grundsatzabstimmung folgte die Bürgerschaft der beiden Gemeinden dem Vorhaben der Räte. Mit deutlichem Mehr wurde am 2. Dezember 2013 die Prüfung der Vereinigung beschlossen.

Im weiteren Verlauf des Projekts wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, welche die Auswirkungen einer bevorstehenden Vereinigung der beiden politischen Gemeinden prüften. Schliesslich reichten die Räte ein Gesuch um Förderbeiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) ein. Mit Abstimmung vom 20. September 2015 soll ab 1. Januar 2017 aus zwei eigenständigen Gemeinden eine neue Einheitsgemeinde mit knapp 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern entstehen.

Die beteiligten politischen Gemeinden verfügen über folgende Kennzahlen¹:

| Gemeinde | Einwohner | Steuerkraft | Steuerfuss | Nettoaufwand | Nettoschuld je Kopf |
|---------------------------|------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|
| Uznach | 6'144 | 2'235.15 | 148 % | 18'179'100.– | 1'085.17 |
| Schmerikon | 3'471 | 2'444.09 | 129 % | 9'164'300.– | 2'520.26 |
| <i>Kant. Durchschnitt</i> | 6'325 | 2'330.25 | 132 ² % | | 706.67 ³ |

2 Zielerreichung nach Gemeindevereinigungsgesetz

Nach Art. 17 GvG fördert der Kanton die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die vereinigte Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen.

¹ Datenbasis 2013, Nettoaufwand nach Jahresrechnung 2013, Steuerfuss 2014.

² Arithmetisches Mittel.

³ Für Gemeinden ohne autonome Schulgemeinden.

a) Leistungsfähigkeit

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

b) Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der Berechnungen der zukünftigen durchschnittlichen finanziellen Belastung der vereinigten Gemeinde Uznach-Schmerikon reduziert sich der Mittelbedarf um rund 1,6 Mio. Franken (ohne die Effekte aus den Förderbeiträgen). Es darf davon ausgegangen werden, dass die zu erbringenden Leistungen dank der Vereinigung mit einem geringeren Mitteleinsatz wirtschaftlich erbracht werden können.

c) Wirksamkeit

Für die Leistungserbringung sind entsprechend konzipierte Infrastrukturen notwendig. Für die Verwaltung der vereinigten Gemeinde Uznach-Schmerikon ist der Bau eines zentral gelegenen Gemeindehauses geplant. Kommt der Bau zustande, werden zwei Liegenschaften in Uznach sowie das Gemeindehaus in Schmerikon frei und können veräussert werden. Als Ergebnis aus diesen Restrukturierungen werden eine deutlich erhöhte Effizienz und Effektivität sowie der Abbau von Doppelspurigkeiten erwartet.

3 Änderungen als Folge der Vereinigung

3.1 Verwaltung und Organisation

Die Arbeit für die Führung der Gemeinde wird neu auf einen Rat konzentriert. Ein Gemeinderat entfällt. Auf den Schulrat soll verzichtet und die bisherige Lösung in Schmerikon mit Direktunterstellung der Schulleitungen unter den Gemeinderat auf die ganze vereinigte Gemeinde angewendet werden.

Mit der neuen Organisation können die Führungseinheiten optimiert und Stellvertretungen besser organisiert werden. Aufgrund der grösseren Einheiten können Aufgaben und Mitarbeiterqualifikation besser aufeinander abgestimmt werden, was letztlich zu interessanteren Aufgaben- und Funktionenzuteilungen führt. Die Zuweisung von Nebenaufgaben (AHV-Zweigstelle, Einbürgerungen, Bestattungswesen usw.) erfolgt mit Synergieeffekten. Die heutigen Personalengpässe können gelöst werden. Ausgelagerte Aufgaben werden zurückgeführt. Raumengpässe können behoben werden. Die Verwaltung kann effizienter, ökonomischer und kundenfreundlicher organisiert werden. Mit den gleichen Personalressourcen kann die Qualität der Dienstleistungen gesteigert werden.

Die beiden Gemeinden sind schon bisher sehr ähnlich organisiert. Dadurch können die Ämter in nahezu gleichbleibender Aufbauorganisation zusammengelegt werden. Neu ist die Zusammenfassung der Ämter in Bereiche. Die beiden IT-Systeme könne problemlos zusammengeführt werden. Die verschiedenen Ämter können an den bisherigen drei Verwaltungsstandorten ideal vereinigt werden. Im Zuge der Vereinigung werden die Prozesse aufeinander abgestimmt. Die Mehrzahl der Prozesse, die heute je in beiden Gemeinden installiert sind und somit mehrfach und parallel erfolgen, können in Zukunft sowohl in strategischer als auch in operativer Hinsicht auf je einen Prozess reduziert werden (z.B. Jahresabschluss und Budgetierung zentral steuern, Internes Kontrollsystem (IKS) implementieren, Raum- und Zonenplanung, aber auch operative Geschäftsprozesse wie Baubewilligungsverfahren usw.). Durch den Wegfall von Kommissionen ergeben sich weitere Synergien.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung immer höher werden. Mit einer zentralen Verwaltung und entsprechenden Stellenbesetzungen kann diesen zukünftigen Herausforderungen begegnet werden. Durch Spezialisierung und adäquate Stellenbesetzungen steigt die Qualität der Leistung. Durch Erhöhung der Fallzahlen je Mitarbeiter steigen die Praxis, das Fachwissen und somit die Professionalität, die Effizienz und die Rechtssicherheit. Die Professionalisierung kann aufgrund der besseren Verteilung von Stellenprozenten nachhaltig gestärkt werden. Die Fachkompetenz wird dadurch gesteigert, der Kundenservice verbessert.

3.2 Schulen

Im Schulbereich wird damit gerechnet, dass selbst bei einem Start mit unveränderten Standorten mit dem Zusammenlegen der Schulverwaltungen und der Optimierung der Klassengrössen ein beachtliches Sparpotenzial realisiert werden kann. Die Gemeindebehörden der vereinigten Gemeinde sollen schliesslich zeitnah das optimale Synergiepotenzial ausloten und umsetzen.

Aus heutiger Sicht werden die Klassengrössen zunehmen, was zu einer Abnahme von vier bis fünf Klassen führt:

| Stufe | 2013/14 | | 2014/15 | | 2015/16 | | 2016/17 | | 2017/18 | |
|----------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-------------|--------------|-----------|--------------|-------------|
| | Schüler | Klassen | Schüler | Klassen | Schüler | Klassen | Schüler | Klassen | Schüler | Klassen |
| Kiga 1 | 94 | | 109 | | 95 | | 95 | | 98 | |
| Kiga 2 | 113 | | 96 | | 105 | | 93 | | 93 | |
| Kiga | 207 | 10 | 205 | 10 | 200 | 10 | 188 | 10 | 191 | 10 |
| ESJ | 7 | 1 | 13 | 1 | 9 | 1 | 9 | 1 | 9 | 1 |
| Primar 1 | 87 | 4.5 | 106 | 5 | 100 | 5 | 105 | 5 | 93 | 4.5 |
| Primar 2 | 120 | 5.5 | 88 | 4.5 | 109 | 5 | 100 | 5 | 105 | 5 |
| Primar 3 | 102 | 6 | 121 | 5.5 | 87 | 4.5 | 109 | 5 | 100 | 5 |
| Unterstufe | 316 | 17 | 328 | 16 | 305 | 15.5 | 323 | 16 | 307 | 15.5 |
| Primar 4 | 114 | 5 | 104 | 6 | 122 | 5.5 | 87 | 4.5 | 109 | 5 |
| Primar 5 | 116 | 6 | 115 | 5.5 | 103 | 6 | 122 | 5.5 | 87 | 4 |
| Primar 6 | 96 | 5 | 119 | 5.5 | 115 | 6 | 103 | 6 | 122 | 6 |
| Mittelstufe | 326 | 16 | 338 | 17 | 340 | 17.5 | 312 | 16 | 318 | 15 |
| Sek 1 | 65 | 3 | 45 | 3 | 68 | 4 | 63 | 4 | 55 | 3 |
| Real 1 | 49 | 4 | 51 | 3 | 50 | 3 | 53 | 3 | 45 | 3 |
| Sek 2 | 73 | 4 | 63 | 3 | 47 | 3 | 68 | 4 | 63 | 3 |
| Real 2 | 57 | 3 | 54 | 4 | 49 | 3 | 50 | 3 | 53 | 3 |
| Sek 3 | 46 | 3 | 61 | 3 | 52 | 3 | 37 | 3 | 56 | 3 |
| Real 3 | 38 | 3 | 56 | 3 | 54 | 4 | 49 | 3 | 50 | 3 |
| Oberstufe | 328 | 20 | 330 | 19 | 320 | 20 | 320 | 20 | 322 | 18 |
| Total | 1'177 | 58 | 1'201 | 57 | 1'165 | 58 | 1'143 | 57 | 1'138 | 53.5 |
| Ø Klassen- grösse | 20,29 | | 21,07 | | 20,09 | | 20,05 | | 21,27 | |

Das Amt für Volksschule beurteilt die von den Gemeinden eingereichte Planung als realistisch. Die Vereinigung bietet der neuen Gemeinde Uznach-Schmerikon die Möglichkeit, die Schulinfrastruktur und Schulorganisation der beiden Schulgemeinden in Primarschule und Oberstufe zu optimieren. Gemeinsam können rein rechnerisch die Klassengrössen insbesondere auf Primarschulstufe auf die kantonalen Bandbreiten angehoben werden. Die Klassenbildung in der Oberstufe wird je nach Nutzung der vorhandenen Schulbauten (eine oder zwei Oberstufen) nicht nur

zahlenmässige, sondern auch pädagogische Verbesserungen ermöglichen (umfangreichere Wahl- und Freifachangebote, Niveaugruppenunterricht usw.).

3.3 Infrastruktur

Die zentrale Verwaltung der Liegenschaften erlaubt eine Steigerung der Effizienz. Es sind dadurch bessere Bedingungen für Submissionen bzw. Unterhalt, einheitliche Massstäbe für Werterhaltungsmassnahmen sowie eine erhöhte Flexibilität hinsichtlich der Gebäudewartung zu erwarten.

Der Werkhof soll am Standort des aktuellen Werkhofs Uznach zusammengeführt und mit Lagerflächen beim Depot der Feuerwehr ergänzt werden. Sowohl Uznach als auch Schmerikon sollen weiterhin einen eigenen Entsorgungsplatz haben. Dank zentraler Betreuung, Verwaltung und Führung kann besser koordiniert werden. Einsparungspotenzial besteht bei gemeinsamen Anschaffungen von Verbrauchsmaterial, Geräten und Maschinen. Der Einsatz grösserer Maschinen und Geräte kann optimiert werden. Der bedarfsgerechte Einsatz der Fahrzeuge und Maschinen wird deutlich flexibilisiert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich zudem beim Personaleinsatz, z.B. bei krankheits- oder unfallbedingten Absenzen.

3.4 Raumplanung

Das Amt für Raumplanung und Geoinformation begrüsst die angestrebte Gemeindevereinigung sehr. Es wird zwar attestiert, dass die Stossrichtung der Planungen beider bisheriger Gemeinden die Nutzung von «inneren» Siedlungsreserven in den Vordergrund stellt und das Bemühen um eine nachhaltige Gestaltung des Lebensraums spürbar ist. Trotz dieser guten Ansätze ist die Ortsplanung aktuell aber noch zu sehr aus der Optik der einzelnen Gemeinden bestimmt. Es fehlen beispielsweise vertiefte Abklärungen und ein regionales Konzept für grössere Arbeitszonen (Lage, zweckmässige Erschliessung usw.). Die beiden Gemeinden sind baulich und auch funktional sehr eng miteinander verwoben. Die Vereinigung fördert das regionale Denken und stärkt damit auch das regionale Zentrum. Die räumliche Entwicklung kann in die raumplanerisch besten und zweckmässigen Lagen gelenkt werden, politische Überlegungen treten eher in den Hintergrund.

Ein städtebauliches Schlüsselprojekt für die ganze Region ist der fast an der Schnittstelle der beiden Gemeinden geplante Neue Linthpark (grosses Einkaufszentrum). In beiden Gemeinden stehen weitere zum Teil bedeutende Arealentwicklungen für Wohn- und/oder Mischnutzungen in zentralen und bestens erschlossenen Lagen an. Eine besondere Herausforderung ist die gute städtebauliche und verkehrstechnische Anbindung der Projekte.

In Uznach ist eine Umfahrungsstrasse geplant. Mit der Reduktion des Verkehrs auf den heutigen Strassen, insbesondere des Schwerverkehrs, entsteht ein zusätzliches innerörtliches Potenzial für Wohn- und Mischnutzungen. Durch die Vereinigung der beiden Gemeinden kann die räumliche Entwicklung besser koordiniert und gelenkt werden (richtige Entwicklung am richtigen Ort). Es ergeben sich Synergien in der Planung und Erstellung von Infrastrukturprojekten.

3.5 Öffentlicher Verkehr

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

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

In Schmerikon entfällt mit der beschlossenen Beschleunigung und dem Doppelspurausbau Uznach-Schmerikon ab Ende 2019 der Halt des Voralpenexpress. Dies ist jedoch keine Folge der Vereinigung, sondern ist auf fahrplantechnische Sachverhalte zurückzuführen. Als Teil der vereinigten Gemeinde behält Schmerikon immerhin im Knotenbahnhof Uznach den Schnellzughalt.

3.6 Regionale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden und den Zweckverbänden wird vereinfacht, weil es nur noch einen Ansprechpartner gibt. Die Vereinbarungen, die zwischen Uznach und Schmerikon bestehen, können aufgehoben werden. Die Vereinbarungen mit weiteren Gemeinden und Zweckverbänden werden angepasst. Beide Gemeinden sind Mitglied der Regionalplanungsgruppe Zürichsee-Linth und der Agglo Obersee. Die vereinigte Gemeinde kann die eigenen Interessen koordiniert und prominent in der Regionalplanungsgruppe vertreten. Die beiden kommunalen Bau- und Zonenordnungen werden weitergeführt und mittelfristig konsolidiert. Es entsteht eine kohärente Siedlungs- und Verkehrspolitik für ein heute schon zusammenhängendes Siedlungsgebiet mit zahlreichen Interdependenzen.

3.7 Organisation der vereinigten Gemeinde

Die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon wird als Gemeinde mit Bürgerversammlung organisiert. Der Rat besteht zukünftig aus sieben Mitgliedern, wovon die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident direkt gewählt wird. Die vereinigte Gemeinde strebt einen Gemeindesteuersatz von 129 Steuerprozent an.

4 Förderbeiträge

4.1 Entschuldungsbeiträge

Nach Art. 21 GvG können den beteiligten Gemeinden Entschuldungsbeiträge ausgerichtet werden. Bei der Bemessung werden insbesondere die Steuerkraft und die Vermögenslage berücksichtigt. Im Weiteren soll auch die Zielerreichung nach Art. 17 GvG beurteilt und mitberücksichtigt werden.

Zur Bemessung eines möglichen Entschuldungsbeitrags wurden die Bilanzen der beiden beteiligten politischen Gemeinden per 31. Dezember 2013 bereinigt. Ziele der Bilanzbereinigung waren die Auflösung stiller Reserven im Finanzvermögen⁴ und allfällige Korrekturen innerhalb der Konten. Die stillen Reserven, insbesondere bei Landreserven im Finanzvermögen, wurden aufgelöst, weil die Gemeinde mit dem Verkauf der Landreserven autonom eigene Einnahmen generieren kann. Der Entscheid über die Landverkäufe liegt also unmittelbar bei der Gemeinde.

Anhand der bereinigten Bilanzen wurde die bereinigte Verschuldung pro Kopf der beteiligten Gemeinden berechnet. Als Resultat aus obigen Ausführungen und den internen Berechnungen des Amtes für Gemeinden wurde festgestellt, dass beide Gemeinden überdurchschnittlich verschuldet sind (vgl. Tabelle in Abschnitt 2).

⁴ Stille Reserven sind vereinfacht gesagt der Unterschiedsbetrag zwischen dem Buchwert des Finanzvermögens zum Veräusserungszeitpunkt und dem Verkaufserlös für die Gemeinde. Sind im Finanzvermögen Grundstücke enthalten, ergeben sich in vielen Fällen namhafte stille Reserven durch Wertsteigerungen und/oder Abschreibungen der Gebäudeteile.

Zur Beseitigung des Vereinigungshindernisses Verschuldungsdifferenz kann die höher verschuldete Gemeinde bis höchstens auf das Niveau der tiefer verschuldeten Gemeinde entschuldet werden. Verfügt die Gemeinde über eine Steuerkraft, die über 94,5 Prozent des Kantonsdurchschnitts liegt, wird der Entschuldungsbeitrag übereinstimmend mit den Beiträgen aus dem Finanzausgleich gekürzt. Die höher verschuldete Gemeinde Schmerikon erhält somit folgenden gekürzten Entschuldungsbeitrag:

| Gemeinde | Kürzungsfaktor | Entschuldungsbeitrag |
|------------|----------------|----------------------|
| Schmerikon | 21,98 % | Fr. 3'886'300.– |

4.2 Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand

Nach Art. 22 GvG kann ein Beitrag an den unmittelbar aus der Vereinigung entstehenden Mehraufwand ausgerichtet werden. Er beträgt höchstens 50 Prozent und wird bei hoher Steuerkraft analog zum Entschuldungsbeitrag gekürzt. Anrechenbar ist insbesondere der Aufwand für Anpassungen der Infrastruktur sowie für soziale Massnahmen zugunsten des Personals und von Behördenmitgliedern. Für die Ermittlung des Beitrags wird der Aufwand angerechnet, der notwendig und angemessen ist.

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

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

a) Infrastruktur

| | |
|--|--------------------|
| Zusammenlegung Archiv | 90'000.– |
| Harmonisierung der Aktenablagen | 57'000.– |
| Bauliche Anpassung an bestehenden Gebäuden | 275'000.– |
| Mobiliar | 70'000.– |
| Umzugskosten | 27'500.– |
| Neubau Gemeindehaus | 8'620'000.– |
| Verkauf Rathaus Uznach | - 1'300'000.– |
| Verkauf Obergasse 24, Uznach | - 808'000.– |
| Verkauf Gemeindehaus Schmerikon | - 994'000.– |
| Total Infrastruktur | 6'037'500.– |

b) Informatikanpassungen

| | |
|--|--------------------|
| Zusammenführung Datenbanken und VRSG | 240'000.– |
| Datenmigration übrige EDV, Website, Telefonie, Einbindung Schule | 92'400.– |
| Zusammenführung GIS | 37'300.– |
| Zusammenführung Basisinfrastruktur Schule | 650'000.– |
| Total Informatikanpassungen | 1'019'700.– |

c) *Raumplanung*

| | |
|--|------------------|
| Zusammenführung Richtpläne, Zonenpläne, Reglemente | 140'000.– |
| Total Raumplanung | 140'000.– |

Die grösste Position des vereinigungsbedingten Mehraufwands stellt der im Fall der Vereinigung geplante Neubau des Gemeindehauses dar. Im Vergleich beispielsweise mit dem vor einiger Zeit in Nesslau geplanten Neubau, den die Gemeinde zusammen mit der örtlichen Raiffeisenbank hatte realisieren wollen, kann von moderaten Kosten gesprochen werden. Bei den aktuell für Uznach-Schmerikon eingesetzten 8,6 Mio. Franken handelt es sich um eine erste grobe Schätzung, die später noch konkretisiert werden muss, aber nach oben plafoniert ist.

Üblicherweise veranschlagen die Gemeinden höhere Kosten, als dann tatsächlich abgerechnet werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der in Aussicht gestellte Beitrag an vereinigungsbedingten Mehraufwand nachträglich nicht mehr erhöht werden kann und somit die vereinigte Gemeinde allfällige Mehrkosten allein tragen müsste. In Aussicht gestellte, jedoch nicht benötigte Mittel, verfallen. Ein Verschieben der zugesagten Beiträge in eine andere Kategorie ist nur begrenzt möglich. Aufgrund der detaillierten Prüfung der jeweiligen Abrechnungen von vereinigungsbedingtem Mehraufwand durch das Amt für Gemeinden besteht kein Risiko für zu grosszügige Leistungen unter diesem Titel.

Die beiden politischen Gemeinden weisen eine überdurchschnittliche technische Steuerkraft auf. Sie erhalten deshalb Beiträge an den vereinigungsbedingten Mehraufwand zum reduzierten Satz von 40,15 Prozent, der sich mutmasslich wie folgt zusammensetzt:

| | |
|--|--------------------|
| Infrastruktur | 2'423'800.– |
| Informatikanpassungen | 409'400.– |
| Raumplanung | 56'200.– |
| Total vereinigungsbedingter Mehraufwand | 2'889'400.– |

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

4.3 Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde

Nach Art. 23 GvG kann der vereinigten Gemeinde ein Startbeitrag ausgerichtet werden. Er ist für die Reduktion des Steuerfusses und zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden. Dabei steht die Beseitigung des Vereinigungshindernisses Steuerfuss im Zentrum, wodurch der neuen Gemeinde mittelfristig ein attraktiver Steuerfuss ermöglicht werden soll. Dazu gehört zum einen die Überbrückung der Zeit, bis die geplanten Synergien realisiert sind, zum anderen kann eine darüber hinausgehende Entlastung des Finanzhaushalts für einen mittelfristig attraktiven Steuerfuss notwendig sein.

Bei der Ermittlung des Startbeitrags zur Überbrückung der Synergieeffekte geht es darum festzustellen, in welchen Bereichen die neue Gemeinde Mehr- bzw. Minderbelastungen gegenüber dem konsolidierten Ergebnis der beteiligten Gemeinden aufweisen wird. Es werden also nicht die Gesamtkosten der Gemeinde näher analysiert, sondern die Mehr- bzw. Minderbelastungen in den einzelnen Funktionen. Im Weiteren werden bekannte positive, aber auch negative finanzielle Effekte (z.B. die Erhöhung der Kostenbeteiligung an der stationären Pflege) mitberücksichtigt. Für die Überprüfung und Bestätigung des Sparpotenzials wurden ausserdem die Zahlen von Vergleichsgemeinden herangezogen.

In Übereinstimmung mit den bisherigen Vereinigungen wird mit dem Startbeitrag der Anteil der Jahr für Jahr noch nicht realisierten Synergien abgegolten. Demzufolge reduzieren sich die jährlichen Tranchen um die jeweils umgesetzten Synergien. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Entlastung und der errechneten Zielentlastung wird im Laufe der Zeit geringer.

Die geplanten Einsparungen lassen sich erfahrungsgemäss nicht vom ersten Tag an realisieren. Den aktuellen Berechnungen wird deshalb zugrunde gelegt, dass im vierten Jahr die deklarierten Einsparungen realisiert sein müssen. Damit haben die neuen Behördenmitglieder drei Jahre Zeit, die Gemeinde neu zu organisieren und die betrieblichen Abläufe und Infrastrukturen zu optimieren. Der aufgrund der umzusetzenden Synergien errechnete Steuerfuss beträgt 130,29 Prozent.

Um der neuen Gemeinde mittelfristig den aktuell tieferen Steuerfuss von 129 Steuerprozent der Gemeinde Schmerikon für die kommenden sechs Jahre zu ermöglichen, enthält der Startbeitrag zusätzlich eine Steuerfussentlastung in der Höhe von 1,52 Mio. Franken (6 Jahre x 1,29 Steuerfussprozentpunkte x Fr. 196'461.–⁵). Im vorliegenden Fall setzt sich der Startbeitrag somit wie folgt zusammen (in Fr.):

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|--|-----------|---------|---------|---------|------------------|
| Realisierte Synergien gegenüber der Jahresrechnung 2013 | 1'385'700 | 345'500 | 258'000 | 421'000 | 2'410'200 |
| Als Startbeitrag anerkannte, noch nicht realisierte Synergien | 1'024'500 | 679'000 | 421'000 | 0 | 2'124'500 |
| Direkt ausbezahlter vereinigungsbedingter Mehraufwand ⁶ | | | | | 99'600 |
| Mittelfristige Steuerfussentlastung | | | | | 1'520'600 |
| Total Startbeitrag | | | | | 3'744'700 |

4.4 Projektbeiträge

Die beteiligten Gemeinden haben bislang noch nicht um die Ausrichtung von Projektbeiträgen nachgesucht. Sie sind somit nicht Gegenstand der Beschlussfassung durch den Kantonsrat im Zusammenhang mit den übrigen Förderbeiträgen. Sie werden in dieser Botschaft der Vollständigkeit halber aufgeführt und zu gegebener Zeit errechnet, falls ein entsprechendes Gesuch eingereicht wird.

5 Steuerfuss der vereinigten Gemeinde

Die Herleitung des nachhaltig realisierbaren Steuerfusses erfolgte auf Basis der Jahresrechnung 2013. Dazu wurden sämtliche Aufwände und Erträge der beteiligten Gemeinden kumuliert und das Synergiepotenzial der vereinigten Gemeinde errechnet. Ergänzend wurden einerseits die im Jahr 2013 einmalig aufgelaufenen, ausserordentlichen Kosten abgezogen und die sich aktuell bereits abzeichnenden Korrekturen in den Nettoaufwendungen der kumulierten Gemeinde be-

⁵ Entspricht einem Steuerfussprozent in der vereinigten Gemeinde.

⁶ Darin enthalten sind Kleinaufwendungen wie Anpassung von Corporate Identity, Homepage, Teambildung usw., die zwecks erleichterter Abwicklung im Startbeitrag abgerechnet werden.

rücksichtigt (z.B. Erhöhung der Kosten für die stationäre Pflege). Schliesslich bleibt ein Nettoaufwand der vereinigten Gemeinde Uznach-Schmerikon in Höhe von rund 26,45 Mio. Franken, der durch Steuereinnahmen sowie durch Beiträge aus dem Finanzausgleich gedeckt werden muss. Der darauf basierende Steuerfuss beträgt 129 Prozent. Die aus eigener Kraft zu realisierenden Einsparungen betragen jährlich 2,3 Mio. Franken (einschliesslich Effekte aus den Förderbeiträgen) gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung 2013. Das wesentliche Sparpotenzial liegt im Verwaltungsbereich (- 0,8 Mio. Franken) und dank Einheitsgemeinde im Schulbereich (- 0,8 Mio. Franken). Dieses Potenzial ist beiden beteiligten Gemeinden bekannt und wurde als realisierbar eingestuft.

Der angestrebte Steuerfuss muss aus Sicht des Kantons nicht nur attraktiv, sondern vor allem auch realistisch sein. Realistisch ist er dann, wenn die Gemeinde eigenständig in der Lage ist, diesen Steuerfuss auch nach Wegfall des Startbeitrags weiterzuführen. Vorbehalten bleiben unvorhersehbare exogene Faktoren, die zu neuen Sonderlasten führen. Mit 129 Steuerprozent verfügt die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden der Region über einen attraktiven Steuerfuss.

6 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Durch die Vereinigung der beiden politischen Gemeinden entfallen Finanzausgleichsbeiträge in Höhe von jährlich 792'300 Franken. Dabei reduzieren sich die Beiträge in der ersten Stufe um Fr. 128'500.– im Sonderlastenausgleich Schule und um Fr. 68'700.– im soziodemographischen Sonderlastenausgleich. Die Beiträge aus der 2. Stufe an die Gemeinde Uznach in der Höhe von Fr. 595'100.– entfallen vollständig.

Setzt man die entfallenden Finanzausgleichsbeiträge ins Verhältnis mit den insgesamt ausgerichteten Beiträgen nach GvG, so ergibt sich eine Pay-Back-Dauer von 13,3 Jahren. Dieser Zeitraum reduziert sich, falls nicht der ganze vereinigungsbedingte Mehraufwand geltend gemacht wird.

7 Finanzierung

Der zur Finanzierung der Förderbeiträge notwendige Kredit von Fr. 10'520'400.– kann durch einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt werden (Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital, sGS 831.51). Nach Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses kann das besondere Eigenkapital in jährlichen Tranchen von höchstens 30,6 Mio. Franken eingesetzt werden zur:

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

Die aktuell verfügbaren Mittel im besonderen Eigenkapital von 341,2 Mio. Franken (Stand: Ende 2014) sind grösser als der zur Finanzierung der Förderbeiträge benötigte Kredit von Fr. 10'520'400.–. Es kann somit grundsätzlich in entsprechendem Umfang besonderes Eigenkapital beigezogen werden, weshalb der zusätzliche Kredit für den allgemeinen Haushalt saldoneutral ist. In der gegenwärtigen Finanzplanung sind jedoch lediglich 5 Mio. Franken jährlich für Vereinigungsprojekte reserviert. Die restlichen 25,6 Mio. Franken der jährlich zum Bezug bereit stehenden Mittel sind für die Entlastung des allgemeinen Haushalts geplant. Die über die reservierten 5 Mio. Franken (plus allfällige Nachbezugsmöglichkeiten) hinaus gehenden Beiträge an Vereinigungen haben daher zur Folge, dass diese Mittel reduziert werden und der allgemeine Haushalt entsprechend zusätzlich belastet wird.

8 Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Die gesamten Förderbeiträge nach GvG an die Gemeinden Uznach und Schmerikon sowie an die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon betragen Fr. 10'520'400.–. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

9 Gesetzesänderung

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) regelt das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit der Vereinigung gehen zwei politische Gemeinden unter, eine neue politische Gemeinde entsteht. In Art. 13 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist demzufolge die Anzahl politischer Gemeinden zu ändern. Die Gemeinden Uznach und Schmerikon sind zu streichen und durch die neue Gemeinde Uznach-Schmerikon zu ersetzen. Die Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

10 Antrag

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

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Uznach und Schmerikon

Entwurf der Regierung vom 16. Juni 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

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

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

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Vereinigung der Gemeinden Uznach und Schmerikon Förderbeiträge im Gesamtbetrag von Fr. 10'520'400.–.
2. Zu Lasten der Verwaltungsrechnung 2016 wird folgender Nachtragskredit gewährt:
3150.360 Amt für Gemeinden / Staatsbeiträge Fr. 10'520'400.–.

Zur Deckung des Kredits erfolgt eine Entnahme von höchstens Fr. 10'520'400.– aus dem besonderen Eigenkapital (zugunsten Konto 5509.488 «Verschiedene Aufwendungen und Erträge / Entnahme aus Eigenkapital» im Finanzdepartement).
3. Die Auszahlung der Förderbeiträge erfolgt:
 - a) mittels einmaliger Auszahlung des Entschuldungsbeitrags nach Annahme des vorliegenden Beschlusses (Fr. 3'886'300.– an die Gemeinde Schmerikon);
 - b) mittels einmaliger Auszahlung des Startbeitrags zum Zeitpunkt der Gründung der vereinigten Gemeinde Uznach-Schmerikon (Fr. 3'744'700.– an die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon);
 - c) mittels Auszahlung nach Massgabe der tatsächlichen Aufwendungen und nach Prüfung durch das Amt für Gemeinden mit der Schlussrechnung der jeweiligen Vorhaben für die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand (höchstens Fr. 2'889'400.– an die vereinigte Gemeinde Uznach-Schmerikon).
4. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.⁹

⁷ ABI 2015, ●●.

⁸ sGS 151.3.

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