

Einfache Anfrage Lehmann-Rorschacherberg, Wasserfallen-Goldach und Hartmann-Rorschach vom 19. September 2013

Fusionsbeiträge an die Gemeinden Rorschach, Rorschacherberg und Goldach

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. November 2013

Monika Lehmann-Rorschacherberg, Sandro Wasserfallen-Goldach und Andreas Hartmann-Rorschach erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 19. September 2013 nach möglichen Fusionsbeiträgen an die Gemeinden Rorschach, Rorschacherberg und Goldach. Hintergrund für die Anfrage ist einerseits die Tatsache, dass das Projekt im Rahmen der finanziellen Analyse im Jahr 2008 als äusserst schwierig umzusetzen beurteilt wurde, anderseits unter dem Eindruck der sich verknappenden Mittel die Befürchtung besteht, der Kanton könnte die Förderbeiträge an eine solche Vereinigung letztlich gar nicht finanzieren.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Art. 17 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) umschreibt die für eine Förderung durch den Kanton notwendigen Voraussetzungen. Danach muss die vereinigte Gemeinde in der Lage sein, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen. Nach Art. 18 GvG *kann* der Kanton folgende Beiträge an ein Vereinigungsprojekt zweier oder mehrerer Gemeinden leisten: Projektbeiträge, Entschuldungsbeiträge, Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand sowie Startbeiträge.

Die Regierung hat für die Ermittlung dieser Beiträge Richtlinien erlassen, welche vom Amt für Gemeinden bei der Berechnung aller Beitragsarten angewendet werden. Letztlich werden die Beiträge auf Basis dieser finanztechnischen Berechnungen und unter Berücksichtigung staatspolitischer Überlegungen festgelegt.

Die Erfahrungen aus bisher abgeschlossenen Vereinigungsprojekten sind durchwegs positiv. Die vom Departement des Innern vorgenommenen Berechnungen zum Synergiepotenzial und dem daraus resultierenden, mittel- bis langfristig unter gleichbleibenden Voraussetzungen realisierbaren Steuerfuss trafen bisher in allen Projekten zu.

Werden die Aufgaben in vereinigten Gemeinden insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erfüllt, so profitiert nebst dem Gemeindesteuerfuss auch der Kantonshaushalt über Minderaufwendungen im innerkantonalen Finanzausgleich, da sich die Anzahl finanzschwacher Gemeinden verringert. Die seit dem Jahr 2008 durch Vereinigungen eingesparten kantonalen Finanzausgleichsmittel betragen rund 10 Mio. Franken pro Jahr. In der gleichen Zeitspanne wurden Förderbeiträge in der Höhe von rund 80 Mio. Franken an die involvierten politischen Gemeinden ausgerichtet, was einem durchschnittlichen Return on Investment (ROI) von acht Jahren entspricht. Man darf somit von gut investierten Mitteln sprechen.

Die Regierung ist der Ansicht, dass auch für die Vereinigung der drei Gemeinden Goldach, Rorschach und Rorschacherberg eine optimale Lösung zur finanziellen Unterstützung gefunden werden kann. Dazu ist aber das derzeit noch nicht klar identifizierte und benannte Einspar- und Entwicklungspotenzial offenzulegen und in die Vereinigungsdiskussion einzubinden. Auf dieser Basis könnten dann die Förderbeiträge des Kantons berechnet und diskutiert werden.

Aus Sicht der Regierung spielen auch bei dieser Vereinigung nicht nur die finanziellen Aspekte eine wichtige Rolle. Standortvorteile, die dank der Grösse der neuen Gemeinde erreicht werden können, das Gewicht und die Position der neuen Gemeinde gegenüber dem Kanton, in der Region, aber auch gegenüber dem Bund sowie eine optimierte Zusammenarbeit im neuen, grösseren Raum, gerade in Verkehrs- und Raumplanungsfragen, seien hier beispielhaft erwähnt.

Die Regierung unterstützt deshalb die Bestrebungen der drei Gemeinden zur Bildung einer neuen, starken «Stadt am See». Sie ist überzeugt, dass das Projekt für alle Beteiligten – Gemeinden, Bürgerschaft und Kanton – einen bedeutenden Nutzen bringen kann.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Bei einer Vereinigung der drei Gemeinden wären grundsätzlich Beiträge aus allen vier Förderbeitragskategorien möglich. *Projektbeiträge* sind nicht erfolgsabhängig und ersetzen maximal 50 Prozent der den Gemeinden entstandenen anrechenbaren Auslagen für die Projektabwicklung. Eine allfällige Kürzung erfolgt bei Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft analog zum innerkantonalen Finanzausgleich.

Entschuldungsbeiträge reduzieren auf effiziente und effektive Art und Weise «Heiratshindernisse». Die zum Teil namhaften Beiträge wurden von den Gemeinden für Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und zur Rückzahlung von Darlehen eingesetzt. Dies führte zur Entlastung im Kapitaldienst und damit zu teils deutlichen Reduktionen beim Steuerfuss. Entschuldungsbeiträge sind für die beiden finanzschwächeren Gemeinden gemäss regierungsrätlichen Richtlinien bis maximal zum kantonalen Durchschnitt der Pro-Kopf-Verschuldung möglich. Dazu werden die Bestandesrechnungen der Gemeinden überarbeitet (stille Reserven aufgelöst, Zuordnung Verwaltungs- und Finanzvermögen richtig gestellt, Investitionsplanung berücksichtigt usw.). Ohne konkretes Gesuch der beteiligten Gemeinden unter Mitgabe aller für die Bereinigung relevanten Informationen und ohne die darauf basierenden, teils umfangreichen Abklärungen ist die Höhe allfälliger Beiträge weder zu errechnen noch zu schätzen.

Für Projekte, die nach Ende des Jahres 2012 abgeschlossen werden, sehen die regierungsrätlichen Richtlinien Entschuldungsbeiträge von maximal 5 Mio. Franken pro Projekt vor. Eine allfällige Kürzung erfolgt bei Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft analog zum innerkantonalen Finanzausgleich.

Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand sind – wie die Projektbeiträge – Beiträge an bereits getätigte Auslagen. Die Gemeinden können während des Projekts die geplanten Investitionen schätzen oder offerieren lassen und zusammen mit dem Gesuch für die anderen Beitragsarten einreichen. Abgerechnet wird nach Beendigung der angemeldeten Vorhaben aufgrund der effektiven Kosten, wobei maximal 50 Prozent der notwendigen, aus der Vereinigung entstehenden Kosten angerechnet werden. Höhere Kosten als bei der Gesuchstellung erwähnt, gehen zulasten der Gemeinde. Eine allfällige Kürzung erfolgt bei Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft analog zum innerkantonalen Finanzausgleich.

Sinn und Zweck des *Startbeitrags* ist es, der vereinigten Gemeinde über maximal drei Jahre die Gelegenheit zu bieten, die vereinbarten Ziele einer besseren Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit in der Aufgabenerfüllung zu erreichen. Nach Ablauf dieser Übergangsfrist muss die neue Gemeinde ihren Haushalt mit dem definierten Steuerfuss finanzieren. Der Startbeitrag ist somit für Steuerfussreduktionen und zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zu verwenden. Grundlage für die Errechnung des Startbeitrags ist der kalkulierte Steuerfuss, den die vereinigte Gemeinde nach Ablauf der Übergangsfrist voraussichtlich erheben kann. Dazu haben die Gemeinden in ihrem Beitragsgesuch umfassend über

die geplanten Synergien Auskunft zu geben. Die Gemeinden müssen somit zum Zeitpunkt der Gesuchseingabe an den Kanton darüber Bescheid wissen, wie die vereinigte Gemeinde organisiert ist, wie viele Stellen in welcher Funktion sie enthält, wie viele Liegenschaften für den Betrieb notwendig sind usw. Da die Synergien nicht alle per Vereinigungsdatum realisiert werden können, ist davon auszugehen, dass der Aufwand während der Übergangsfrist schrittweise sinkt. Der Startbeitrag dient nun dazu, der Gemeinde die noch nicht umgesetzten Synergien während der Übergangsfrist zu finanzieren und vorzuschüssen, so dass die Gemeinde bereits ab dem Vereinigungsdatum mit dem kalkulierten Steuerfuss wirtschaften kann. Je höher also die Synergien aus einer Vereinigung sind, desto höher kann auch der Startbeitrag angesetzt werden. Beim Startbeitrag erfolgt keine Kürzung aufgrund hoher technischer Steuerkraft.

2. Förderbeiträge in zweistelliger Millionenhöhe sind denkbar. Es sei daran erinnert, dass bereits bei drei bisherigen Vereinigungsprojekten Beiträge von über 10 Mio. Franken in Aussicht gestellt wurden: Neckertal (10,5 Mio. Franken), Wildhaus-Alt St.Johann (10,3 Mio. Franken), Wil (14,8 Mio. Franken). Die Mittel für Förderbeiträge werden dem besonderen Eigenkapital entnommen. Gemäss 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) können jährlich maximal 30,6 Mio. Franken zur Finanzierung von steuerlichen Entlastungen oder zur Förderung von Gemeindevereinigungen entnommen werden. Je mehr Mittel aus dem besonderen Eigenkapital für steuerliche Entlastungen dem allgemeinen Haushalt zugeführt werden, desto weniger Mittel stehen für Gemeindefusionen zur Verfügung – und vice versa. Der Mittelbezug für Gemeindevereinigungen ist - im Gegenteil zum Bezug zugunsten des allgemeinen Haushalts - nicht Bestandteil des jährlichen Voranschlags, sondern erfolgt jeweils über das Nachtragskreditverfahren. Gemäss Rechnung 2012 beträgt der Stand des besonderen Eigenkapitals Ende des Jahres 2012 428,4 Mio. Franken. Aufgrund des einmaligen Vorbezugs einer Jahrestanche mit dem Voranschlag 2013 wird sich der Bestand an besonderem Eigenkapital per Ende des Jahres 2013 auf mutmasslich 367,2 Mio. Franken reduzieren.

In den Planwerten des Voranschlags 2014 und des Aufgaben- und Finanzplans 2015-2017 wird von jährlich 25,6 Mio. Franken ausgegangen, die dem allgemeinen Haushalt zugeführt werden sollen. Somit werden jährlich 5 Mio. Franken für Gemeindevereinigungen «reserviert». In den Jahren 2014 bis 2017 wird in der Planung somit von gesamthaft 20 Mio. Franken ausgegangen, welche für Gemeindevereinigungen zur Verfügung stehen. Sollte sich aufgrund einer Grossfusion der Mittelbedarf verändern, wäre dies im Rahmen der rollenden Finanzplanung zu berücksichtigen.

3. Der Entschuldungsbeitrag ist bezogen auf einen konkreten Zeitpunkt und berücksichtigt die dann aktuelle Verschuldung. Die Auszahlung erfolgt vor dem Vereinigungszeitpunkt an die effektiv verschuldete Gemeinde.

Der Startbeitrag ist, wie oben ausgeführt, für eine Übergangsfrist von maximal drei Jahren berechnet. Er wird zum Zeitpunkt der Vereinigung ausgerichtet und nicht nachkalkuliert. Realisiert die vereinigte Gemeinde also während der Übergangszeit die Synergiepotenziale schneller oder in grösserem Umfang als geplant, entsteht ihr ein Gewinn aus dem Startbeitrag. Eine längerfristige Ausrichtung ist mit den aktuellen Grundlagen nicht vorgesehen.

Die Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand sind abhängig von der Realisierung der angemeldeten Projekte. Wird auf das eine oder andere Projekt verzichtet oder wird dieses günstiger, so entfällt der entsprechende Teil des Beitrags.

4. Die Abstimmungen über den Grundsatz und über den Vereinigungsbeschluss müssen von der Bürgerschaft in allen beteiligten Gemeinden gutgeheissen werden. Die beteiligten Gemeinden haben rund ein halbes Jahr vor der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss ein gemeinsames Gesuch einzureichen, welches die Beilagen gemäss Merkblatt 2a des Amtes für Gemeinden enthält.

Für die Geltendmachung von Projektbeiträgen muss die Grundsatzabstimmung in allen beteiligten Gemeinden durchgeführt werden. Anschliessend genügt ein gemeinsames Gesuch der beteiligten Gemeinden, welches die Beilagen gemäss Merkblatt 1a des Amtes für Gemeinden enthält. Um Projektbeiträge kann etappenweise nachgesucht werden.

5. Der Kanton St.Gallen hat zu diesem Thema bislang auf eine wissenschaftliche Untersuchung verzichtet, da die strukturellen, geografischen, topografischen und demographischen Unterschiede der Gemeinden im Kanton keine zuverlässige Aussage dazu zulassen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass im vorliegenden Fall nicht primär die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner das entscheidende Kriterium für eine Fusion darstellt, sondern die in vielen Bereichen verbesserten Entwicklungsperspektiven und optimierten Planungsprozesse einer fusionierten «Stadt am See».