Vereinigungsprojekt
Degersheim-Flawil

Machbarkeitsstudie

Inhaltsverzeichnis

1. Bericht in Kürze 3

2. Ausgangslage 4

3. Ziele 5

4. Projektorganisation 5

5. Grundlagen für den Entscheid über das weitere Vorgehen (Machbarkeitsstudie) 6
   - 5.1. Allgemeine Kennzahlen 2013 6
   - 5.2. Wichtigste Faktoren bei Gemeindevereinigungen 7
     - 5.2.1. Entwicklung 8
     - 5.2.2. Verbindendes 9
     - 5.2.3. Strukturen 9
     - 5.2.4. Prozesse 9
     - 5.2.5. Finanzen 10
     - 5.2.6. Weiche Faktoren 10
   - 5.3. Checkliste mit relevanten Fragen 10
   - 5.4. Chancen und Risiken einer Gemeindevereinigung 13
   - 5.5. Finanzielle Entwicklung und Auswirkungen 13
     - 5.5.1. Entwicklung der Kennzahlen 13
     - 5.5.2. Steuerfuss 14
     - 5.5.3. Förderbeiträge des Kantons 16
     - 5.5.4. Fazit Finanzielle Auswirkungen 17

6. Kommunikation 17

7. Szenarien nach dem Ratsentscheid 17

8. Fazit 18

Quelle Kartenausschnitt Titelblatt: www.geoportal.ch

1. Bericht in Kürze

Auf Initiative von Degersheim haben die Räte der Gemeinden Degersheim, Flawil und Gossau im Jahr 2013 die Machbarkeit einer Gemeindevereinigung geprüft. Die Machbarkeitsstudie wurde Ende 2013 der Bevölkerung vorgestellt. Sie kommt zum Schluss, dass eine Grossvereinigung Zukunftschancen hat, sich aber nicht aufdrängt. Degersheim und Flawil beschlossen daraufhin, das Vereinigungsprojekt weiter zu bearbeiten und eine Machbarkeitsstudie zu erarbeiten, die Stadt Gossau stieg aus.

Bei Gemeindevereinigungen werden die Führung und die Verwaltung zusammengelegt, mit dem Ziel, eine effizientere Aufgabenerfüllung zu erreichen.

Die Vorteile einer Gemeindevereinigung liegen in der Verbesserung der Leistungen und Vereinfachung der Führung, in der gemeinsamen Realisierung von Projekten, in den Kosteneinsparungen durch zentralisierte Verwaltungsstandorte und die Gewährleistung der finanziellen Stabilität. Als Nachteile sind zu beachten: Geografische Distanz der Bürger zur Verwaltung nimmt zu und eine Umorganisation der Verwaltungen und Behörden werden nötig.

Vereinigungsprojekte sind neben den Fakten insbesondere auch durch emotionale Aspekte geprägt. Auch wenn im Vordergrund das Ausnützen von Effektivitäts- und Effizienzvorteilen durch eine gemeinsame Führungs- und Verwaltungsstruktur steht, sind Befürchtungen wie zum Beispiel, dass die Dörfer ihre Eigenständigkeit verlieren könnten, ernst zu nehmen.

Eine mögliche Vereinigung der Gemeinden Degersheim und Flawil führt zur fünftgrössten Gemeinde im Kanton St.Gallen mit rund 14‘000 Einwohnern. Soll in einer Vereinigung der beiden Gemeinden auf den Steuerfuss von Flawil basiert werden (149 %), sind Einsparungen in der Höhe von 7,15 Mio. Franken notwendig (Berechnung inklusive geplante Investitionen der nächsten fünf Jahre). Zu beachten ist, dass von Seiten des Kantons noch keine Auskünfte bezüglich Entschuldungsbeiträgen, Startbeiträgen und vereinigungsbedingten Mehraufwendungen vorliegen. Diese Informationen werden in der Regel nach dem Grundsatzentscheid und vor der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss berechnet und von den kantonalen Stellen entschieden.

Die Gemeinderäte werden nach Kenntnisnahme dieser Machbarkeitsstudie entscheiden, ob sie eine Grundsatzabstimmung durchführen wollen. Dabei geht es erst darum, darüber zu entscheiden, ob eine Vereinigung vertieft analysiert werden soll. Ein „Ja“ heisst somit noch nicht, dass eine Gemeindevereinigung realisiert wird. Darüber wird erst mit dem Vereinigungsbeschluss abgestimmt.

Für den weiteren Verlauf sind verschiedene Szenarien möglich:

Szenario 1 – Auftrag zur Vorbereitung der Grundsatzabstimmung
Beide Gemeinderäte beschliessen, dass aufgrund der vorliegenden Machbarkeitsstudie eine Grundsatzabstimmung über eine Gemeindevereinigung angestrebt und weitere vertiefte Abklärungen im Hinblick auf eine Grundsatzabstimmung gemacht werden sollen.

Szenario 2 – Ausstieg einer Gemeinde
Abbruch des Vereinigungsprojekts.

Szenario 3 – Zusammenarbeit anstelle Gemeindevereinigung
Beide Gemeinderäte beschliessen, dass aufgrund der vorliegenden Machbarkeitsstudie keine Grundsatzabstimmung über eine Gemeindevereinigung und keine vertiefte Abklärungen im Hinblick auf eine Grundsatzabstimmung gemacht werden sollen. Jedoch soll – wie bereits bisher – punktuell eine engere Zusammenarbeit angestrebt werden.

2. Ausgangslage

In der Schweiz nimmt die Zahl der Gemeinden stetig ab, verstärkt in den letzten Jahren. Dies gilt auch für den Kanton St.Gallen. 2004 gab es noch 90 politische Gemeinden, heute sind es 77.

Degersheim grenzt an Oberuzwil, Lütisburg, Neckertal, Schwellbrunn (AR) und Flawil. Die Gemeinde umfasst neben dem Dorf Degersheim die Orte Magdenau mit dem Zisterzienserinnen-Kloster und Wolfertswil, zahlreiche Einzelhöfe sowie die Exklave Obergampen.

Flawil grenzt an Oberuzwil, Oberbüren, Gossau, Herisau (AR) und Degersheim. Zu Flawil gehören die sieben Weiler Oberglatt, Burgau, Egg, Alterschwil, Langenentschwil, Grobenentschwil und Raaschberg.

Die Gemeinden Degersheim und Flawil sind Einheitsgemeinden. Das heisst, die Schulen sind in der jeweiligen politischen Gemeinde integriert.

An der Bürgerversammlung vom 25. März 2013 in Degersheim wurde aus der Bürgerschaft ein Antrag für die umgehende, vertiefte Prüfung einer Vereinigung mit einer Nachbargemeinde mit grossem Mehr angenommen. Auf Initiative der Degersheimer Bürgerschaft haben die Gemeinderäte Degersheim und Flawil im Mai 2013 das Thema Gemeindevereinigung diskutiert. Die Räte kamen zur Auffassung, dass eine Vereinigung der Gemeinden Degersheim und Flawil grundsätzlich zu prüfen sei. Zusätzlich haben die beiden Gemeinden anfangs Juni 2013 die Stadt Gossau angefragt, ob diese bereit sei, gemeinsam eine grössere Gemeindevereinigung Degersheim–Flawil–Gossau zu prüfen.

Die Machbarkeitsstudie wurde Ende 2013 der Bevölkerung vorgestellt. Sie kommt zum Schluss, dass eine Grossvereinigung Zukunftschancen hat, sich aber nicht aufdrängt. Degersheim und Flawil beschlossen daraufhin, das Vereinigungsprojekt weiter zu bearbeiten und eine Machbarkeitsstudie zu erarbeiten, die Stadt Gossau stieg aus.

Im jetzigen Schritt soll eine Machbarkeitsstudie gemacht werden, damit die Gemeinderäte der Gemeinden Degersheim und Flawil über das weitere Vorgehen befinden können.

3. Ziele

Zu Beginn eines Vereinigungsprojektes ist – noch vor einer Grundsatzabstimmung – eine Machbarkeitsabklärung angebracht. In einer Machbarkeitsabklärung wird geprüft, ob die angeregte Vereinigung überhaupt machbar und sinnvoll ist. Dabei werden die Ziele nach Artikel 17 des kantonalen Gemeindevereinigungsgesetzes (abgekürzt GvG) definiert und deren Erreichung geprüft. Diese Bestimmung lautet:

Art. 17 GvG

Der Kanton fördert die Vereinigung politischer Gemeinden, wenn die vereinigte Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben insgesamt leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu erfüllen.
Die vereinigte Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben:

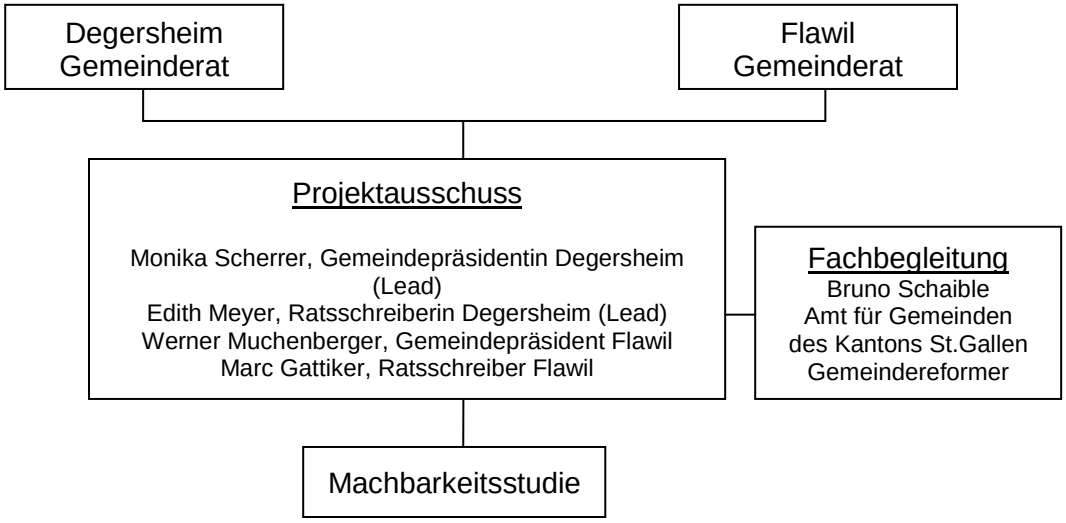
a) leistungsfähig, wenn sie die Leistungen eigenverantwortlich erbringt und finanziert;
b) wirtschaftlich, wenn sie die Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erbringt;
c) wirksam, wenn sie:
   1. über die für die Leistungserbringung geeigneten Mittel verfügt;
   2. mit ihren Leistungen nach Massgabe des öffentlichen Interessens einen hohen Nutzen erzielt.

Mit der Machbarkeitsstudie sollen insbesondere finanzielle Aspekte einer möglichen Vereinigung geklärt und Auswirkungen einer Gemeindevereinigung auf die finanzielle Entwicklung aufgezeigt werden.

Erst in einem zweiten Schritt, nämlich im Hinblick auf eine allfällige Grundsatzabstimmung, werden vertiefte Abklärungen getroffen.

4. Projektorganisation

Die Machbarkeitsstudie wurde nicht mit externen Beratern erstellt, sondern in nachfolgender Projektorganisation erarbeitet:



Die Fachbegleitung erfolgte durch Gemeindereformer Bruno Schaible, Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen. Der Lead des Projektausschusses liegt schwergewichtig bei der Gemeinde Degersheim. Dieses Team soll das Projekt vorbereiten, lenken, kontrollieren und unterstützen. Bruno Schaible hat in der Machbarkeitsstudie verdankenswerterweise die Ziffern 5.5.1 bis 5.5.4 erarbeitet.

5. Grundlagen für den Entscheid über das weitere Vorgehen

5.1. Allgemeine Kennzahlen 2013[1]

	Degersheim	Flawil	Total / Durchschnitt
Gemeindefläche	14.48 km^2	11.51 km^2	25.99 km^2
Einwohnerzahl	3‘958	10‘320	14‘278
davon katholisch	36.5 %	42.2 %	40.6 %
davon evangelisch	31.0 %	24.2 %	26.1 %
davon ohne/andere Konfession	32.5 %	33.6 %	33.3 %
davon 0 bis 18-jährige	23.3 %	21.5 %	22.0 %
davon 19 bis 64-jährige	59.7 %	61.0 %	60.7 %
davon ab 65-jährige	17.0 %	17.5 %	17.3 %
davon Ausländeranteil	17.7 %	28.7 %	25.6 %
Gesamtaufwand total *(in CHF)*	24‘105‘631	50‘366‘692	74‘472‘323
Gesamtaufwand pro Einwohner *(in CHF)*	6‘090	4‘880	5‘216
Volksschule Nettoaufwand *(in CHF)*	8‘072‘896	19‘171‘094	27‘243‘990
Volksschule Nettoaufwand pro Schüler *(in CHF)*	15‘645	15‘275	15‘383
Soziale Wohlfahrt Nettoaufwand total *(in CHF)*	1‘588‘108	4‘538‘685	6‘126‘793
Soziale Wohlfahrt Nettoaufwand pro Einwohner *(in CHF)*	401	440	429
Sozialhilfequote in % der Gesamtbevölkerung (2012)	3.3 %	2.4 %	---
Abschreibungen *(in CHF)*	2‘715‘600	5‘430‘000	8‘145‘600
Gemeindesteuern Nettoertrag *(in CHF)*	8‘823‘086	26‘268‘566	35‘091‘652
Einfache Steuer nat. Personen pro Einwohner *(in CHF)*	1‘382	1‘598	---
Einfache Steuer jur. Personen pro Einwohner *(in CHF)*	232	153	---
Steueranteile Nettoertrag *(in CHF)*	1‘885‘621	3‘158‘628	5‘044‘249
Finanzausgleich *(in CHF)*	4‘204‘700	8‘114‘114	12‘318‘814
Nettoinvestitionen *(in CHF)*	2‘172‘431	4‘411‘678	6‘584‘109
Bilanzsumme *(in CHF)*	46‘871‘442	63‘660‘952	110‘532‘394
Verwaltungsvermögen *(in CHF)*	20‘184‘877	30‘866‘455	51‘051‘332
Mittel- bis langfristige Schulden *(in CHF)*	41‘332‘520	31‘853‘250	73‘185‘770
Mittel- bis langfristige Schulden pro Einwohner *(in CHF)*	10‘442	3‘086	5‘126
Eigenkapital *(in CHF)*	807‘774	3‘938‘336	4‘746‘110
Buchwerte Verwaltungsvermögen inkl. Liegenschaften Finanzvermögen, ohne Spezialfinanzierung *(in CHF)*	41‘979‘705	37‘391‘545	79‘371‘250
Steuerfuss (2014)	162 %	149%	--

[1] Weitere Finanz-Kennzahlen sind in Ziffer 5.5 ersichtlich.

Bevölkerung
In den vergangenen fünf Jahren hat die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in beiden Gemeinden gesamthaft zugenommen.

Einwohner (31.12.)	2009	2010	2011	2012	2013
Degersheim	3'905	3'905	3'887	3'962	3‘958
Flawil	9'876	9'971	10'045	10'126	10'320
Degersheim-Flawil	13‘781	13‘876	13‘932	14‘088	14‘278
Kanton	474'676	478'907	483'156	487'060	[2]491‘633

Schülerzahlen
In den vergangenen fünf Jahren hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler in beiden Gemeinden gesamthaft abgenommen.

Schülerzahlen (31.12.)	2009	2010	2011	2012	2013
Degersheim	538	525	504	513	516
Flawil	1'330	1'308	1'285	1'287	1‘255
Degersheim-Flawil	1‘868	1‘833	1‘789	1‘800	1‘771

Arbeitsplätze
In der nachfolgenden Tabelle wurde die Entwicklung der Gemeinden als Arbeitsort analysiert:

Arbeitsplätze	Degersheim		Flawil		Total der zwei Gemeinden	
Sektor / Jahr	**2001**	**2008**	**2001**	**2008**	**2001**	**2008**
Primärsektor	157	134	126	96	283	230
Sekundärsektor	800	983	1‘625	1‘859	2‘425	2‘842
Tertiärsektor	694	558	1‘907	1‘956	2‘601	2‘514
Total	**1‘651**	**1‘675**	**3‘658**	**3‘911**	**5‘309**	**5‘586**
Entwicklung	+ 1,5 %		+ 6,9 %		+ 5,2 %	

Tabelle: Arbeitsplatzentwicklung (inklusive Teilzeit); Quelle: Statistikdatenbank des Kantons St.Gallen

Erläuterungen:
- Primärsektor: Landwirtschaft
- Sekundärsektor: Industrie
- Tertiärsektor: Dienstleistungen

5.2. Wichtige Faktoren bei Gemeindevereinigungen

Für die Beurteilung und Bewertung einer Gemeindevereinigung sind wesentliche Faktoren zu prüfen und Perspektiven aufzuzeigen.

Nachfolgend werden Details zu den einzelnen Faktoren dargelegt. Wichtig zu erwähnen ist, dass bei der Machbarkeitsstudie nicht vertieft auf die einzelnen Faktoren eingegangen wird. Dies wäre nach einer Grundsatzabstimmung nötig.

[2] Provisorische Einwohnerzahl; definitive Zahl im August 2014 erhältlich.

5.2.1. Entwicklung

Bevölkerungsentwicklung
In den vergangenen fünf Jahren hat die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in beiden Gemeinden zugenommen (vgl. Tabelle auf Seite 7). Es ist davon auszugehen, dass die Einwohnerzahl in den nächsten Jahren in beiden Gemeinden leicht steigen wird.

Steuerentwicklung
Die Differenz im Steuerfuss zwischen den beiden Gemeinden beträgt 13 %. Im Jahr 2014 beträgt der Steuerfuss in Degersheim 162 % und in Flawil 149 %. Die technische Steuerkraft hat sich in den vergangenen Jahren in beiden Gemeinden im Gegensatz zum Kanton negativ entwickelt.

Arbeitsplätze
In beiden Gemeinden konnte zwischen 2001 und 2008 gesamthaft eine positive Entwicklung bezüglich Arbeitsplätze festgestellt werden (vgl. Tabelle auf Seite 7). Im Primärsektor (Landwirtschaft) ist in beiden Gemeinden ein Rückgang zu verzeichnen, beim Sekundärsektor (Industrie) eine deutliche Zunahme und beim Tertiärsektor (Dienstleistungen) in Degersheim ein kleiner Rückgang, was sich durch den Wegzug eines grösseren Unternehmens begründen lässt.

Strategische Projekte
Grundsätzlich haben beide Gemeinden ihre Attraktivität in den letzten Jahren gesteigert. Trotzdem stehen in den nächsten Jahren Investitionen an; diese sind gemäss Investitionsplanung 2014-2018 wie folgt:

Investitionen 2014-2018 *(in CHF)*	**Allg. Haushalt**	**Spezialfinanzierung**	**Total**
Degersheim	12‘800‘000	3‘600‘000	16‘400‘000
Flawil	20‘300‘000	9‘600‘000	29‘900‘000
Degersheim-Flawil	33‘100‘000	13‘200‘000	46‘300‘000

Die folgende Liste zeigt auszugsweise die in den letzten Jahren umgesetzten sowie die gemäss Investitionsplanung 2014-2018 in den nächsten Jahren geplanten strategischen Projekte der einzelnen Gemeinden:

<u>Degersheim</u>

kürzlich umgesetzt / in Umsetzung:
- Sparmassnahmen getroffen: Schliessung Hallenbad, Outsourcing Reinigungsarbeiten und Integration Jugend- und Familienberatung in das Sozialberatungszentrum Gossau
- Bachöffnungen

geplant/anstehend bis 2018:
- Sanierung Oberstufenschulhaus

<u>Flawil</u>

kürzlich umgesetzt / in Umsetzung:
- Erneuerung Sportplatz Schützenwiese
- Vierjähriger Versuchsbetrieb Flawiler Ortsbus seit Dezember 2013
- Weiterausbau Glasfasernetz
- Sanierung Schulanlage Enzenbühl
- Revision der Flawiler Ortsplanung

geplant/anstehend bis 2018:
- Neubau Feuerwehrdepot
- Sanierung/Neugestaltung Bahnhofplatz
- Sanierung Wiler-/St.Gallerstrasse
- Diverse Bach- und Kanalsanierungen
- Sanierungsarbeiten an Liegenschaften und Strassen

5.2.2. Verbindendes

Die beiden Gemeinden pflegen in verschiedenen Bereichen seit Jahren eine Zusammenarbeit. Die folgenden Beispiele belegen diese Feststellung:

- Sicherheitsverbund Region Gossau (Feuerwehr, Zivilschutz, Regionales Gemeindeführungsorgan, Kulturgüterschutz)
- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
- Notschlachtanlage
- Abwasserverband Flawil-Degersheim-Gossau
- Glatt-Kommission
- Anzeiger Degersheim-Flawil
- Time-out-Schule
- Tierkörpersammelstelle
- Jungunternehmerzentrum
- Gasversorgung

Eine Vereinigung bietet Chancen, strategisch wichtige Themen wie in der Entwicklung der Regionalplanung (Agglomerationsprogramm) voranzutreiben. Zudem würde eine Gemeindevereinigung eine Strukturbereinigung ermöglichen.

Nachfolgend einige Beispiele von strategischen Projekten, welche gemeinsam angegangen werden könnten:

- Raumplanung (Siedlung, Landschaft, Verkehr)
- Agglomerationsprogramm
- Gewährleistung der regionalen Versorgungssicherheit
- Regionale Planung im Bereich Alter und Gesundheit (Alters- und Pflegeheime, Spitex)
- Optimierung im Schulbereich
- Gewährleistung einer professionellen und effizienten Verwaltungsstruktur
- Gemeinsame Sportstättenplanung
- Freizeiteinrichtungen mit regionaler Bedeutung
- Regionale Kultureinrichtungen und –projekte
- Tourismus
- Ver- und Entsorgung

5.2.3. Strukturen

Die Strukturen der Gemeinden Degersheim und Flawil sind ähnlich, trotz der Grösse von Flawil. Flawil ist ein Dorf mit Regionalcharakter, während Degersheim sehr ländlich geprägt ist. Die Versorgung in Flawil wird durch die Technischen Betriebe als unselbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen sichergestellt, während in Degersheim die Stromversorgung durch die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke (SAK) sichergestellt wird.

5.2.4. Prozesse

Eine Gemeindevereinigung schafft die Voraussetzungen, die Verwaltungsorganisationen und Prozesse zu überprüfen und zu optimieren, um die vereinigte Gemeinde leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer zu führen.

5.2.5. Finanzen

Die Bürgerschaft der Gemeinde Degersheim hat an einer ausserordentlichen Bürgerversammlung am 23. September 2013 beschlossen, aus Spargründen das Hallenbad zu schliessen, die Jugend- und Familienberatung in das Sozialberatungszentrum Gossau zu integrieren und die Reinigung der Schulhäuser schrittweise auszulagern. Degersheim ist zurzeit im kantonalen Übergangsausgleich. Welche Auswirkungen der Übergangsausgleich auf eine mögliche Gemeindevereinigung hat, muss nach einer Grundsatzabstimmung geprüft werden.

Die Gemeinde Flawil weist dank Sparanstrengungen für das Jahr 2014 ein Budget mit einer roten Null aus (Defizit von 39‘500 Franken). Trotz dieser roten Null überprüft die Gemeinde Flawil ständig ihre Ausgaben und Leistungen. Ein eigentliches Sparprogramm ist jedoch zurzeit kein Thema.

Die finanziellen Auswirkungen einer Gemeindevereinigung der beiden Gemeinden werden insbesondere im Abschnitt 5.5. „Finanzielle Entwicklung und Auswirkungen“ dargestellt.

5.2.6. Weiche Faktoren

Bei Gemeindevereinigungen sind die wichtigsten Faktoren die finanziellen und die „weichen“ Faktoren. Name und Wappen der vereinigten Gemeinde, Verwaltungsstandort, Schulstandorte, Heimatgefühl, Ängste, Kultur und Vereine sind nur einige Beispiele von vielen emotionalen Faktoren. In der Machbarkeitsstudie wird auf diese Faktoren nicht näher eingegangen. Diese Faktoren müssten im Hinblick auf eine allfällige Grundsatzabstimmung oder nach einer Grundsatzabstimmung detailliert behandelt werden.

5.3. Checkliste mit relevanten Fragen

Bei der Facharbeit „Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren bei Gemeindefusionen – Ein Instrument zur frühzeitigen Abklärung der Eignung potentieller Fusionspartner“ des Instituts für Verwaltungsmanagement der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) vom 9. März 2009 wurden in einer Checkliste für jeden Themenbereich einige relevante Fragen aufgeführt.

Die nachfolgende Checkliste basiert teilweise auf der Checkliste der ZHAW, wurde jedoch den Gegebenheiten der Gemeinden Degersheim und Flawil angepasst. In den ersten beiden Spalten ist ersichtlich, ob die Frage für beide Gemeinden mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. In den letzten drei Spalten wird aufgezeigt, ob sich die Beantwortung der Frage

- positiv (+),
- neutral (o)
- oder negativ (-)

auf das Vereinigungsprojekt auswirkt. Sämtliche Fragen in der nachfolgenden Tabelle[3] beziehen sich auf die mögliche Vereinigung der beiden Gemeinden.

[3] Basis bildet die Checkliste der Facharbeit „Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren bei Gemeindefusionen von René Huber, Karin Müller Durmus, Fabienne Perret, Felix Schmid und Frank Schwammberger, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, IVM Institut für Verwaltungs-Management.

Die aufgeführten Fragen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Mit der Beantwortung dieser Fragen im Vorfeld von Vereinigungsabklärungen können Faktoren erkannt werden, die den späteren Abstimmungserfolg an der Urne allenfalls gefährden oder positiv beeinflussen können. Aussagekräftig ist insbesondere das Verhältnis von tendenziell positiven zu den negativen Auswirkungen einer Gemeindevereinigung. Negative Beurteilungen sind noch kein Grund für den Abbruch oder die Nichtaufnahme von Vereinigungsabklärungen, doch sie geben einen Hinweis darauf, in welchen Bereichen der Prozess sorgfältig geplant und unter Einbezug der Betroffenen stattfinden sollte.

Die nachfolgende Grobbeurteilung wurde durch den Projektausschuss für die Machbarkeitsstudie gemacht. Andere Sichtweisen und Beurteilungen sind möglich.

Die Auswertung der nachfolgenden Tabelle zeigt, dass die positiven Faktoren überwiegen.

	Faktor	Welche Fragen sind vorgängig zu klären	Ja	Nein	+	o	-
GESCHICHTE UND IDENTITÄT	**Geschichte**	▪ Haben die beiden Gemeinden eine langjährige gemeinsame Geschichte?		X			X
		▪ Gibt es noch Rivalitäten oder Streitigkeiten aus früheren Ereignissen?		X	X		
	Identifikationssymbole	▪ Löst eine Gemeindevereinigung Bedenken aus, dass das Heimatgefühl verloren geht?	X				X
		▪ Muss ein neutraler neuer Gemeindenamen gefunden werden?		X	X		
		▪ Gibt es allenfalls schon einen etablierten Namen (in) der Region, der für die vereinigte Gemeinde übernommen werden könnte?		X			X
		▪ Müsste eine Gemeinde auf ihren bisherigen Namen verzichten (z.B. zugunsten einer viel grösseren oder bekannteren Gemeinde)?		X	X		
		▪ Können die alten Gemeindenamen und -wappen allenfalls als Namen respektive Wappen von Quartier- oder Dorfteilen weitergeführt werden?	X		X		
		▪ Können die bisherigen Wappen kombiniert werden?		X			X
		▪ Löst eine Gemeindevereinigung Ängste aus, dass Anliegen der bisherigen Gemeinde in der vereinigten Gemeinde untergehen?	X				X
	Soziodemographische Merkmale	▪ Haben die Gemeinden eine gemeinsame Grenze?	X		X		
		▪ Bestehen erhebliche Grössenunterschiede bezüglich Bevölkerungszahlen und/oder Gemeindefläche?	X			X	
		▪ Gibt es markante Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur bezogen auf die Altersverteilung?		X	X		
		▪ Gibt es markante Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur bezogen auf die Anzahl Sozialfälle?		X	X		
		▪ Gibt es markante Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur bezogen auf den Anteil der ausländischen Bevölkerung?	X			X	
	Soziokulturelle Begegnungsorte	▪ Gibt es bereits gut funktionierende gemeindeübergreifende Einrichtungen (z.B. Schulen, Kirchen, Bibliothek, Hallenbad usw.)?		X			X
		▪ Würde die Schliessung von heutigen Einrichtungen von einem Grossteil der Bevölkerung akzeptiert?		X			X
		▪ Sind die heutigen Dorfvereine durch eine Gemeindevereinigung gefährdet?		X	X		

	Faktor	Welche Fragen sind vorgängig zu klären	Ja	Nein	+	o	-
VISIONEN	**Qualitative Entwicklung**	▪ Arbeiten die Gemeinden bei strategischen Fragestellungen heute bereits zusammen?	X		X		
		▪ Besteht eine Wettbewerbssituation oder herrscht ein ausgeprägter Konkurrenzkampf zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Standortattraktivität oder andere Aspekte?		X	X		
	Quantitatives Wachstum	▪ Haben die Gemeinden ähnliche Vorstellungen in Bezug auf das Wachstum?	X		X		
		▪ Sind die vorhandenen Baulandreserven der einen Gemeinde attraktiv für die andere Gemeinde?	X		X		
		▪ Sind die Zonenplanungen der Gemeinden aufeinander abgestimmt?		X		X	
		▪ Bringt eine Gemeindevereinigung Vorteile für die künftige Verkehrsabwicklung?	X		X		
		▪ Bringt eine Gemeindevereinigung Vorteile im öffentlichen Verkehr?	X		X		
ORGANISATION	**Standorte von Verwaltungseinheiten**	▪ Würde die Schliessung von Verwaltungsstandorten von einem Grossteil der Bevölkerung akzeptiert?		X			X
		▪ Sind die heutigen Standorte weit voneinander entfernt?	X				X
		▪ Werden heute schon gemeindeübergreifende Aufgaben am selben Standort abgewickelt?	X		X		
	Gemeindepersonal	▪ Führt eine Gemeindevereinigung zu einer Reduktion von Verwaltungspersonal und Lehrpersonen?	X		X		
		▪ Führen die durch die Gemeindevereinigung bedingten Funktionswechsel zu Widerstand beim Personal?	X				X
		▪ Werden durch eine Gemeindevereinigung Verbesserungen bezüglich Stellvertretung erreicht (z.B. Fachkompetenz)?	X		X		
	Aufbauorganisation	▪ Wird die Aufbauorganisation durch eine Gemeindevereinigung vereinfacht (Exekutive, Parlament, Bürgerversammlung)?	X		X		
		▪ Ist die politische Führung innovativ, zukunftsgerichtet und offen für Neues?	X		X		
	Dienstleistungsangebot	▪ Führt die Gemeindevereinigung zu einem umfangreicheren Dienstleistungsangebot für die Bevölkerung (Öffnungszeiten, zusätzliche Angebote, grössere Polizeipräsenz etc.)?	X		X		
		▪ Kann durch die Gemeindevereinigung eine grössere fachliche Professionalität innerhalb der Verwaltung angeboten werden?	X		X		
ZUSAMMENARBEIT	**Zusammenarbeit mit dem Kanton**	▪ Unterstützt der Kanton Gemeindevereinigungen (z.B. durch finanzielle Beiträge)?	X		X		
		▪ Greift der Kanton in die Gemeindeautonomie ein (z.B. durch die gesetzlichen Möglichkeiten für Zwangsfusionen)?		X		X	
		▪ Vergrössert die Gemeindevereinigung den Einfluss der Gemeinden gegenüber dem Kanton?	X		X		
		▪ Hat die Gemeindevereinigung Auswirkungen auf den Wahlkreis?		X		X	
	Kommunale und regionale Zusammenarbeit	▪ Gibt es bereits eine interkommunale Zusammenarbeit (z.B. in Zweckverbänden)?	X		X		
		▪ Sind entsprechende Versuche in der Vergangenheit gescheitert und wieder abgebrochen worden?		X	X		
FINANZEN	**Finanzielles**	▪ Hat die Gemeindevereinigung Auswirkungen auf den Steuerfuss?	X		X		
		▪ Kann die Verschuldung in beiden Gemeinden durch eine Vereinigung gesenkt werden?	X		X		
		▪ Verändern sich die Ausgaben zukünftig in den Gemeinden?	X		X		

5.4. Chancen und Risiken einer Gemeindevereinigung

Nachfolgend werden aus Sicht des Projektausschusses Chancen und Risiken einer Gemeindevereinigung dargestellt, die sich auf die Geschäftsprozesse beziehen und im Hinblick auf eine Grundsatzabstimmung zu erweitern wären.

Chancen / Vorteile:

- Verbesserung der Leistungen der vereinigten Gemeinde
- Vereinfachung der Führung
- Kosteneinsparungen durch zentralisierte Verwaltungsstandorte
- Gemeinsame Realisierung von Projekten
- Gemeinsame Raum- und Verkehrsplanung
- Stärkung/Wahrnehmung durch die Grösse der vereinigten Gemeinde:
- Optimierung der Medienlandschaft
- Finanzielle Stabilität der vereinigten Gemeinde ist besser gewährleistet als bei Einzelgemeinden
- Gemeinsame Altersplanung

Risiken / Nachteile:

- Geografische Distanz der Bürger zur Verwaltung nimmt zu
- Umorganisation der Verwaltungen und Behörden nötig
- Erhoffte Synergieeffekte treffen nicht ein

5.5. Finanzielle Entwicklung und Auswirkungen

5.5.1. Entwicklung der Kennzahlen

Die wichtigsten finanziellen Kennzahlen der beiden Gemeinden haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

Steuerfuss *in Prozent*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	149	149	149	149	149
Degersheim	154	157	157	157	162

Techn. Steuerkraft (inkl. Nebensteuern) Total[4] *in CHF*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	1'918.38	1'845.03	1'858.55	1'938.81	1‘901.58
Degersheim	1'741.96	1'688.49	1'788.24	1'712.31	[5]
Ø Flawil-Degersheim	1‘868.39	1‘800.97	1‘838.93	1‘875.62	[5]
Ø Kanton	2'340.89	2'254.92	2'283.08	2'312.67	[5]

[4] Umfasst: Einkommens- und Vermögenssteuer, Quellensteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Grundsteuer, Handänderungssteuer und Grundstückgewinnsteuer

[5] Definitive Zahlen 2013 noch nicht vorhanden

Techn. Steuerkraft für Einkommen und Vermögen *in CHF*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	1'640.35	1'511.82	1'531.62	1'603.33	[6]1‘597.67
Degersheim	1'429.47	1'343.24	1'411.83	1'352.47	[6]1‘381.63
Ø Flawil-Degersheim	1‘599.29	1‘486.68	1‘506.35	1‘552.44	[6]1‘536.91
Ø Kanton	1'874.00	1'789.73	1'801.50	1'822.93	[6]1‘920.13

Einfache Steuer *in CHF*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	16'121'360	14'930'734	15'271'783	16'105'450	16‘178‘030
Degersheim	5'572'074	5'245'352	5'513'196	5'257'051	5‘474‘002
Flawil-Degersheim	21‘951‘854	20‘487‘982	20‘902‘077	21‘628‘550	21‘652‘032

Nettoaufwand [7] *in CHF*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	34'243'600	29'765'179	32'483'355	32'585'661	32‘772‘561
Degersheim	14'762'957	13'613'335	14'041'295	13'678'366	12‘815‘349
Flawil-Degersheim	49‘006‘557	43‘378‘514	46‘524‘650	46‘264‘027	45‘587‘910

Nettoschuld/Kopf [8] *in CHF*	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Flawil	3'216.92	3'015.76	2'513.12	2‘046.79	1‘741.17
Degersheim	9'499.24	9'229.10	8'871.72	8‘557.51	8‘441.39
Ø Kanton	1'734.59	1'456.06	1'197.66	1‘124.44	[9]

5.5.2. Steuerfuss

A. Variante ohne Neuinvestitionen

Eine allfällige Vereinigung der beiden Gemeinden hat Auswirkungen sowohl auf den Finanzausgleich als auch auf den zukünftigen Steuerfuss. Wenn man bei der Errechnung des Finanzausgleichs von gleich bleibenden Voraussetzungen ausgeht – jedoch aber kantonale Förderbeiträge und deren Auswirkungen auf die Abschreibungsquoten und Zinsaufwendungen sowie Investitionen nicht berücksichtigt – sind folgende Aussagen realistisch[10]:

Szenario 1: Steuerfuss von 149 %
Für das Erreichen des aktuell niedrigsten Steuerfusses von 149 % (aktuell Flawil) für die vereinigte Gemeinde ist eine Reduktion des Nettoaufwandes von 46,26 Mio. Franken (Basis Jahresrechnung 2012, ohne Berücksichtigung ausserordentlicher Abschreibungen) um 4,25 Mio. Franken (9,2 %) auf neu 42,01 Mio. Franken notwendig.

Szenario 2: Steuerfuss von 158 %
Würden keine Synergien freigesetzt, würde der Steuerfuss in der vereinigten Gemeinde bei 158 % zu liegen kommen.

[6] Provisorische Zahlen 2013
[7] Nettoergebnis vor Einkommens- und Vermögenssteuer sowie Finanzausgleich
[8] nach Gemeindefinanzstatistik (GFS)
[9] Definitive Zahlen 2013 noch nicht vorhanden
[10] Basis: Jahresrechnung 2012 beider Gemeinden, Bevölkerungszahlen, Schülerzahlen, technische Steuerkraft etc. 2012, Finanzausgleich 2014

Szenario 3: Steuerfuss von 145 %
Bei einer Festsetzung des neuen Steuerfusses auf 145 % müsste der Gesamtaufwand um rund 6,05 Mio. Franken (13,1 %) reduziert werden.

Zusammenfassung der Erkenntnisse in der folgenden Tabelle:

Konten / Positionen *in CHF*	**Szenario 1** **149 %**	**Szenario 2** **158 %**	**Szenario 3** **145 %**
Aufwand		43‘537‘000	
Ordentliche Abschreibungen		8‘888‘900	
Zinsen		1‘703‘600	
Einnahmen und Nebensteuern		- 7‘865‘400	
Nettoaufwand vor Steuern und Finanzausgleich		46‘264‘100	
Finanzausgleich	10‘206‘200	12‘455‘300	9‘263‘300
Steuerbedarf	36‘057‘900	33‘808‘800	37‘000‘800
Zu erzielende Synergien in CHF	4‘248‘900	0	6‘045‘800
Zu erzielende Synergien in %	9,2 %	0 %	13,1 %

B. Variante mit Neuinvestitionen

In beiden Gemeinden stehen für die kommenden Jahre mehrere grössere Investitionsprojekte an. Das geschätzte Volumen dieser Investitionen beträgt im allgemeinen Haushalt knapp 33 Mio. Franken. Werden diese Projekte realisiert, so steigen die Amortisations- und Zinslasten deutlich an. Diese Aufwendungen fallen bis zu einem Steuerfuss von 145 % vollständig zulasten der neuen Gemeinde an. Pro zehn Millionen Franken höherem, nicht vollständig amortisiertem Verwaltungsvermögen ist mit rund 1,25 Mio. Franken zusätzlichen Amortisations- und Zinskosten zu rechnen. Erst ab einem Steuerfuss von 146 % oder mehr kann die 145 Steuerprozent übersteigende zusätzliche Belastung zur Hälfte über den partiellen Steuerfussausgleich in der 2. Stufe finanziert werden. In den nachfolgenden Aussagen zur Umsetzung notwendiger Synergien wird von einer Realisierungsquote von 70 Prozent der geplanten Investitionen in den nächsten fünf Jahren bzw. von einer Erhöhung des nicht vollständig amortisierten Verwaltungsvermögens um 23,2 Mio. Franken ausgegangen. Unter Berücksichtigung der erhöhten Amortisationen und Zinslasten müssten vorgängige Szenarien (vgl. Seiten 14/15) wie folgt korrigiert werden:

Szenario 1: Steuerfuss von 149 %
Für das Erreichen des aktuell niedrigsten Steuerfusses von 149 % (aktuell Flawil) für die vereinigte Gemeinde ist eine Reduktion des Nettoaufwandes von 49,16 Mio. Franken (Basis Jahresrechnung 2012, inkl. Folgen der Investitionen) um 7,15 Mio. Franken (14,5 %) auf neu 42,01 Mio. Franken notwendig.

Szenario 2: Steuerfuss von 162 %
Würden keine Synergien freigesetzt, würde der Steuerfuss in der vereinigten Gemeinde bei 162 % bzw. 165 % beim Wegfall des Übergangsausgleichs zu liegen kommen.

Szenario 3: Steuerfuss von 145 %
Bei einer Festsetzung des neuen Steuerfusses auf 145 % müsste der Gesamtaufwand um rund 8,95 Mio. Franken (18,2 %) reduziert werden.

Zusammenfassung der Erkenntnisse in der folgenden Tabelle:

Konten / Positionen inkl. geplante Investitionen *in CHF*	**Szenario 1 149 %**	**Szenario 2 162 %**	**Szenario 3 145 %**
Aufwand	43‘537‘000		
Ordentliche Abschreibungen	11‘788‘900		
Zinsen	1‘703‘600		
Einnahmen und Nebensteuern	- 7‘865‘400		
Nettoaufwand vor Steuern und Finanzausgleich	49‘164‘100		
Finanzausgleich	10‘206‘200	14‘579‘500	9‘263‘300
Steuerbedarf	38‘957‘600	34‘584‘300	39‘900‘800
Zu erzielende Synergien in CHF	7‘148‘900	0	8‘945‘800
Zu erzielende Synergien in %	14,5 %	0 %	18,2 %

5.5.3. Förderbeiträge des Kantons

Im Rahmen des Gemeindevereinigungsgesetzes können vereinigungswillige Gemeinden beim Kanton folgende Unterstützungen beantragen:

Entschuldungsbeitrag
In Abhängigkeit von der Steuerkraft und der Vermögenslage der vereinigten Gemeinde werden vom Kanton einmalige Zuschüsse gesprochen. Diese sind zweckgebunden für die Amortisation auf dem Verwaltungsvermögen und den aktivierten Spezialfinanzierungen einzusetzen und sollen dahingehend wirken, dass die Gemeinde nachhaltig tiefere Abschreibungs- und Zinslasten zu tragen hat.

Beitrag an den vereinigungsbedingten Mehraufwand
Die einmaligen Mehraufwände, unter anderem für Anpassungen von Infrastrukturen, soziale Massnahmen, Nachführungen von Grundbüchern, Zonen- und Bauverordnungen, werden vom Kanton auf Antrag hin bis zu 50 Prozent finanziell unterstützt.

Projektbeiträge
Die internen und externen Kosten des Vereinigungsprojektes werden vom Kanton ebenfalls mit bis zu 50 Prozent finanziert.

Startbeitrag
Der Startbeitrag soll die vereinigte Gemeinde in der Startphase dahingehend unterstützen, den angestrebten tieferen Steuerfuss auch bei zeitlicher Verzögerung von vereinigungsbedingten Massnahmen zu erreichen.

Kantonaler Förderbeitrag
Über den Betrag wird der Kantonsrat definitiv entscheiden. Damit werden die Bestrebungen, die Gemeindestrukturen zu verbessern, honoriert.

5.5.4. Fazit Finanzielle Auswirkungen

Die Vereinigung der Gemeinden Degersheim und Flawil ist finanziell eine grosse Herausforderung.

Erfahrungen in bisherigen Vereinigungsprojekten zeigen, dass Einsparungen von rund 10 bis 12 Prozent des Nettoaufwandes sehr realistisch, bis 15 Prozent durchaus möglich und bis 20 Prozent äusserst anspruchsvoll sind. In den vorgängigen Berechnungen sind bis auf eine moderate, angenommene Reduktion der Abschreibungs- und Zinskosten durch einen möglichen Entschuldungsbeitrag keine Auswirkungen aus der finanziellen Unterstützung des Kantons mit einberechnet. Solche Beiträge können durchaus dazu führen, dass es dank weiterer Reduktion beim Finanzdienst und bei den Amortisationslasten zu zusätzlichen Einsparungen beim Nettoaufwand kommt. Wie weit dann Reduktionen des Nettoaufwandes in der vereinigten Gemeinde notwendig sind, um einen angestrebten, in beiden Gemeinden attraktiven Steuerfuss zu erreichen, wird Gegenstand weiterer, intensiver Abklärungen bis zur Abstimmung über einen Vereinigungsbeschluss sein.

6. Kommunikation

Es ist wichtig, die Bevölkerung, die Mitarbeitenden, die Parteien und weitere Anspruchsgruppen mit den nötigen Informationen zeitgerecht zu bedienen.

Nach Kenntnisnahme über die Machbarkeitsstudie sowie dem Entscheid der Gemeinderäte Degersheim und Flawil über das weitere Vorgehen soll mittels Medienmitteilung informiert werden.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie wird im Anschluss an die Beschlüsse der beiden Gemeinderäte veröffentlicht.

7. Szenarien nach dem Ratsentscheid

Die Gemeinderäte Degersheim und Flawil werden im Juni 2014 von der Machbarkeitsstudie Kenntnis nehmen und über das weitere Vorgehen entscheiden. Dabei sind folgende Szenarien möglich:

Szenario 1 – Auftrag zur Vorbereitung der Grundsatzabstimmung
Beide Gemeinderäte beschliessen, dass aufgrund der vorliegenden Machbarkeitsstudie eine Grundsatzabstimmung über eine Gemeindevereinigung angestrebt und weitere vertiefte Abklärungen im Hinblick auf eine Grundsatzabstimmung gemacht werden sollen. Ziel ist, eine Grundsatzabstimmung im Jahr 2015 an der Urne durchzuführen.

Szenario 2 – Ausstieg einer Gemeinde
Abbruch des Vereinigungsprojekts.

Szenario 3 – Zusammenarbeit anstelle Gemeindevereinigung
Beide Gemeinderäte beschliessen, dass aufgrund der vorliegenden Machbarkeitsstudie keine Grundsatzabstimmung über eine Gemeindevereinigung und keine vertiefte Abklärungen im Hinblick auf eine Grundsatzabstimmung gemacht werden sollen. Jedoch soll – wie bereits bisher – punktuell eine engere Zusammenarbeit angestrebt werden.

8. Fazit

Die beiden Gemeinden Degersheim und Flawil sind zwei selbständige Gemeinden mit einer ausgebauten Infrastruktur und einer eigenen, gut funktionsfähigen Verwaltung. Bereits heute arbeiten die beiden Gemeinden in einzelnen Bereichen zusammen (z.B. Abwasserverband, Sicherheitsverbund usw.). Die Zusammenarbeit kann punktuell noch vertieft werden. Wie weit jedoch eine vereinigte Gemeinde ihre Aufgaben leistungsfähiger, wirtschaftlicher und wirksamer erledigen könnte, kann nur eine detaillierte Abklärung zeigen. Diese übersteigt den Rahmen dieser Machbarkeitsstudie.

Es sind grundsätzlich keine Anhaltspunkte zu erkennen, welche gegen eine Gemeindevereinigung sprechen. Finanziell ist die Gemeindevereinigung eine Herausforderung, da doch erhebliche Einsparungen nötig sind. Zudem wird erhebliche Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung nötig sein.

Eine Abwägung der Vor- und Nachteile zeigt, dass eine Gemeindevereinigung durchaus Zukunftschancen hat. Eine grosse Herausforderung dürfte darin liegen, die angestrebten finanziellen Synergiepotenziale zu realisieren. Hier ist eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton nötig. Wie hoch diese Unterstützung ausfallen würde, wird sich nur zeigen, sofern ein Vereinigungsverfahren eingeleitet wird. Dies würde eine Grundsatzabstimmung in beiden Gemeinden bedingen.

14. Mai 2014

Der Projektausschuss:

Gemeinde Degersheim	**Gemeinde Flawil**	**Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen**
Monika Scherrer Gemeindepräsidentin	Werner Muchenberger Gemeindepräsident	Bruno Schaible Gemeindereformer
Edith Meyer Ratsschreiberin	Marc Gattiker Ratsschreiber	