

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 22. Januar 2008 an den Landrat  
zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri

---

## **I. Ausgangslage**

Am 26. September 2005 reichte Landrat Toni Moser zusammen mit 34 Mitunterzeichnenden eine Motion ein, mit der er vom Regierungsrat einen Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri verlangt. Zudem werden mit dem parlamentarischen Vorstoss dem Regierungsrat verschiedene konkrete Fragen zur Beantwortung unterbreitet.

Am 14. Juni 2006 erklärte der Landrat die Motion auf Empfehlung des Regierungsrats als erheblich.

Mit dem Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri leistet der Regierungsrat dem Auftrag des parlamentarischen Vorstosses Folge.

## **II. Antrag des Regierungsrats**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Vom Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion Toni Moser für einen Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri wird als erledigt abgeschrieben.

### Anhang

- Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri

Bericht des Regierungsrats  
vom 22. Januar 2008 an den Landrat  
zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri

---

## **Vorbemerkung**

Am 26. September 2005 reichte Landrat Toni Moser zusammen mit 34 Mitunterzeichnenden eine Motion ein, mit der er vom Regierungsrat einen Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri verlangt. Zudem werden mit dem parlamentarischen Vorstoss dem Regierungsrat verschiedene konkrete Fragen zur Beantwortung unterbreitet. Am 14. Juni 2006 erklärte der Landrat die Motion auf Empfehlung des Regierungsrats als erheblich.

Im Hinblick auf die Erarbeitung des Berichts zum parlamentarischen Vorstoss hat der Regierungsrat die wissenschaftlichen Grundlagen vom Kompetenzzentrum für Public Management (Universität Bern; kpm) erarbeiten lassen (siehe Beilage).

Der Bericht des Regierungsrats gliedert sich in die folgenden Abschnitte:

- A. Überblick über Gemeinde- und Gebietsreformen
- B. Wertung des Regierungsrats
- C. Weiteres Vorgehen
- D. Beantwortung der Fragen der Motion

## **A Überblick über Gemeinde- und Gebietsreformen**

### **1. Entwicklung in der Schweiz**

In den vergangenen Jahren ist in der Schweiz eine deutliche Zunahme an Zusammenschlüssen von Gemeinden festzustellen. Seit dem Jahre 1990 kam es zu einem Gemeinderückgang von insgesamt 203 Gemeinden durch Zusammenschlussprojekte. Da-

bei erhöhte sich die durchschnittliche Gemeindegrösse von 703 um beachtliche 30 Prozent auf 1'006 Einwohner (Medianwert).

Erfolgreiche Zusammenschlussprojekte fanden hauptsächlich in den drei Kantonen Thurgau, Freiburg und Tessin statt. Bis heute führten die Zusammenschlüsse in den Kantonen Thurgau und Freiburg zu einer Abnahme des Gemeindebestands um je gut 30 Prozent. Um knapp ein Fünftel ging der Gemeindebestand im Tessin zurück. In den übrigen Kantonen war der prozentuale Rückgang der Gemeindezahl bislang minimal.

Strategien für eine konsequente Förderung von Gemeindegemeinschaften finden sich in mehreren Kantonen. Im Kanton Luzern kam es bislang zu einem Gemeinderückgang von elf Gemeinden. In Zukunft sollen weitere Gemeindegemeinschaften erfolgen. Im Kanton Aargau hat der Regierungsrat Leitsätze entwickelt, in welchen die Reduktion der grossen Anzahl der Aargauer Gemeinden diskutiert werden. Hauptthema ist die Stärkung der urbanen Zentren des Kantons. Nebst der politischen Vereinheitlichung der Agglomerationen Aarau und Baden werden Eingemeindungen weiterer lokaler Zentren verfolgt. Ferner sollen auch auf dem Land Fusionen in Angriff genommen werden. Dabei sollen die Gemeinden primär über entsprechende Anreizmechanismen des Finanz- und Lastenausgleichs zu Zusammenschlüssen angeregt werden. Die Gemeindestrategie des Kantons Zürich vom November 2007 strebt eine Reduktion der Gemeindezahl von 171 auf 130 an. Vom Fusionsprojekt betroffen wären sämtliche Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern. Aufsehen erregte der Entscheid der Glarner Landsgemeinde im Jahre 2006, welcher die Zahl der selbstständigen Gemeinden von 25 auf drei reduzieren will.

## **2. Situation im Kanton Uri**

Im Kanton Uri haben elf von 20 Gemeinden weniger als 1'000 Einwohner. Obwohl die Kleinheit alleine keinen verlässlichen Indikator für einen Zusammenschluss darstellt, ist anerkannt, dass kleine Gemeinden durchschnittlich tendenziell mehr Probleme bekunden, ihre Ämter zu besetzen und eher an ihre Leistungsgrenzen stossen.

In den letzten Jahren war im Urserntal und im Urner Oberland (Göschenen, Gurnellen und Wassen) ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Im Schächental (ohne Bürglen) hat die Bevölkerung ebenfalls abgenommen. Durchschnittlich verhält sich die Situation bei den Seegemeinden Seelisberg, Isenthal und Bauen, wobei die Einwohnerzahl in Bauen in den letzten zehn Jahren über 20 Prozent zurückging. Ungefähr im Durchschnitt liegen die beiden Gemeinden Erstfeld und Silenen. In

Altdorf und den umliegenden Gemeinden der Talebene (inkl. Sisikon und Bürglen) zeigt sich in Anbetracht der Wohnbevölkerung tendenziell ein positives Bild.

Die finanzielle und wirtschaftliche Ausgangslage der Urner Gemeinden ist sehr heterogen. Bei einer allfälligen Gebietsreform wird es eine besondere Herausforderung darstellen, eine Gemeindestruktur zu entwickeln, die wirtschaftlich ausgewogene, nachhaltig bestandesfähige Gemeinden schafft.

An einem Gemeindemonitoring<sup>1</sup> der Universität Bern vom Jahre 2005 haben 19 der 20 Urner Gemeinden teilgenommen. Für Uri ergaben sich folgende Beurteilungen aus Sicht der Gemeindeschreiber (kpm 2007: 68):

- Die Urner Gemeinden fühlen sich überdurchschnittlich von gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen (Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzverluste, Verlust guter Steuerzahler, Zunahme der Fürsorgeempfänger in der Gemeinde).
- Die Urner Gemeinden stossen überdurchschnittlich oft an ihre Leistungsgrenzen (Fürsorge, Gemeindeexekutive, Finanzverwaltung).
- 14 der 19 beteiligten Gemeinden stellen zunehmende Probleme bei der Rekrutierung qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive fest.
- Zusammenschlussprojekte sind bei den Urner Gemeinden im Unterschied zu der übrigen Schweiz kein Thema. Die Urner Gemeinden gehen auch nicht davon aus, dass diesen in Zukunft ein grosses Gewicht zukommt.
- Die interkommunale Zusammenarbeit ist für die Urner Gemeinden von grosser Bedeutung und hat seit 2000 stark zugenommen.
- Die Vielzahl der durchgeführten Reformen lassen erkennen, dass die Gemeinden bestrebt sind, auf die veränderte Situation zu reagieren.
- Die Zusammenarbeit mit dem Kanton schätzen die Gemeinden überdurchschnittlich gut ein.

### **Folgerungen für den Kanton Uri**

Die Bedeutung von Gemeindezusammenschlüssen wird in Zukunft eher zu- als abnehmen. Damit könnte einhergehen, dass der Widerstand der Bevölkerung gegen Gemeindezusammenschlüsse tendenziell abnimmt.

Strategien für eine konsequente Förderung von Gemeindezusammenschlüssen finden sich in mehreren Kantonen. Der Kanton Uri muss das Rad somit nicht neu erfinden.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Befragung der Gemeindeschreiber zur gesellschaftspolitischen Entwicklung, Leistungsgrenzen der Gemeinden, interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindezusammenschlüsse, weitere Reformmassnahmen.

Die Urner Gemeinden arbeiten in jüngerer Zeit intensiver zusammen als früher. Zu nennen sind etwa die Zusammenarbeitsfelder: Soziales, Bau und Schule (vor allem im Urner Oberland), Vormundschaft, Abwasser, Kehricht usw.

Die Gemeinde Silenen zeigt, wie drei unterschiedliche, geographisch weit auseinander liegende Dörfer (Silenen, Amsteg, Bristen) in einer politischen Gemeinde zusammenarbeiten, ohne dabei ihre Identität zu verlieren.

Es ist zu beachten, dass eine erhebliche Anzahl von staatlichen Aufgaben im Kanton Uri heute bereits beim Kanton zentralisiert sind (Zivilstandswesen, Aufgaben im Sozialbereich, Spitex usw.). Es stellt sich daher auch die Frage, ob es zielführender ist, neben Gemeindegebietsreformen weitere Kantonalisierungen zu prüfen (z. B. Bildungsbereich, Bauwesen).

Die Gemeindeautonomie ist in der politischen Kultur des Kantons stark verankert und wird als wichtiger Teil der Demokratie und der Subsidiarität hoch geschätzt.

### **3. Ziele der Gemeindereformen**

Gemeindereformen müssen dem Ziel dienen, die Staatsziele besser erreichen zu können. Das sind vor allem Zielsetzungen auf organisatorischer Ebene. Es geht um die Verbesserung der Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns. Die Optimierungsziele betreffen:

- die finanzielle Situation
- das Dienstleistungsangebot
- die Gemeindeautonomie
- die Gemeindeorganisation
- die politische Partizipation

### **4. Auslöser und Formen von Gemeindegemeinschaften**

Folgende Faktoren können als Auslöser von Fusionsprojekten in Betracht fallen:

- finanzielle Probleme der Gemeinde
- Bedürfnis nach Veränderung
- gute Erfahrungen in anderen Gemeinden

- zu wenig Leute für die Besetzung der Ämter
- durch den Kanton initiierte Zusammenschlüsse (auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende Anreize oder Zwangszusammenschlüsse)
- Optimierung der Gemeindestrukturen, um das an sich günstige Umfeld noch zu verbessern

Der Anstoss der Zusammenschlüsse geht in der Mehrheit der Fälle von der Gemeindeexekutive oder vom Kanton aus.

Das Engagement der Bevölkerung zu Gunsten von Gemeindezusammenschlüssen liegt in erhofften Steuersenkungen, finanziellen Einsparungen, verbesserter Dienstleistungsqualität und besserer Entwicklungschancen der Gemeinden.

Als Formen von Gemeindezusammenschlüssen gelten die Fusion oder die Eingemeindung.

### **Folgerungen für den Kanton Uri**

Gemeindefusionen gelingen nur, wenn die Bevölkerung deren Nutzen versteht und mitträgt.

Die Gemeinden wünschen vom Kanton Anreize, aber keine Zwangsmassnahmen.

Die finanzielle Notlage der Gemeinden und der Mangel an Personal zur Besetzung kommunaler Ämter sind auch im Kanton Uri von Bedeutung. Diese Faktoren können als Argument für Gebietsreformen verstanden werden (kpm 2007: 19). Daneben kann aber das Ziel, an sich gut funktionierende Gemeinden durch Zusammenschlüsse noch effizienter und effektiver zu gestalten, durchaus ein Anreiz für Gemeindereformen sein.

## **5. Alternative zur Gebietsreform: Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)**

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ist die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe entweder durch eine einzelne Gemeinde oder durch zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person, welche mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an welcher sich diese Gemeinden direkt oder indirekt beteiligen. Im Rahmen der IKZ können grundsätzlich alle möglichen Gemeindeaufgaben erfüllt werden. Das Spektrum von Kooperationsformen ist breit.

## **6. Gegenüberstellung von Gemeindezusammenschlüssen und IKZ**

### **a) Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen**

Die Vorteile von Gemeindezusammenschlüssen können insbesondere sein:

- Verbesserung des Dienstleistungsangebotes
- Reduktion des Personalbedarfs
- effiziente Nutzung der Infrastruktur
- Steigerung der Attraktivität der Ämter
- Steigerung der Attraktivität der Stellen
- Erhöhung der Gemeindeautonomie
- Stärkung der Bedeutung der Gemeinde überhaupt

Die Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen können insbesondere sein:

- suboptimale Grösse der Einzugsgebiete und damit verbundene finanzielle Mehraufwendungen
- Abnahme der Freiwilligenarbeit
- sinkende Identität mit der neuen Gemeinde
- geographische Ausdehnung der Gemeinde mit den entsprechenden Nachteilen

### **b) Vor- und Nachteile von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)**

Die Vorteile der IKZ sind im Wesentlichen die gleichen, wie diejenigen der Gemeindezusammenschlüsse, zudem kann die Grösse der Einzugsgebiete besser gesteuert werden.

Die Nachteile der IKZ liegen namentlich:

- in der Abnahme der Gemeindeautonomie durch eine Vielzahl von Kooperationen.
- in der Erhöhung des Koordinationsaufwandes
- in der möglichen Abnahme der Transparenz durch starke Verflechtungen
- in der möglichen Abnahme der Mitsprachemöglichkeiten durch die Bürgerinnen und Bürger
- in der Tatsache, dass Probleme der Kleinheit der Gemeinden ungelöst bleiben

## **Folgerungen für den Kanton Uri**

Die IKZ ist im Kanton Uri bereits stark verbreitet (Modelle der Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus im Schulbereich, Gemeindeverband, Zusammenarbeitsmodelle im Urner Oberland im Bauwesen, Abwasser Uri, Kehrrichtentsorgung usw.).

Die IKZ kann als Vorstufe für mögliche Zusammenschlüsse dienen.

Bei der IKZ ist es im Gegensatz zu Gemeindezusammenschlüssen besser möglich, die Grösse des Einzugsgebiets auf die spezifisch zu erfüllende Aufgabe auszurichten.

Die hohe Anzahl an kleinen Gemeinden im Kanton Uri lässt die Vermutung zu, dass durch eine Zunahme der IKZ und/oder Gemeindezusammenschlüsse verschiedentlich Einsparungen erzielt werden können und sich das Dienstleistungsangebot verbessern kann.

Durch eine Vielzahl von Kooperationen nehmen die Gemeindeautonomie und die Mitwirkungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger ab. Dies spricht eher dagegen, in Zukunft die IKZ weiter zu verstärken.

Aus dem blossen Zusammenschluss zweier kleiner Gemeinden ergibt sich in der Regel noch keine neue starke Gemeinde.

Gemeindezusammenschlüsse sind komplexe Vorhaben. Ihr Erfolg hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab.

Für den Erfolg der Projekte ist wichtig, dass die Vorhaben von den Gemeindeexekutiven mitgetragen werden (kpm 2007: 26).

## **B. Wertung des Regierungsrats**

### **a) Analyse des IST-Zustands**

Der Überblick in Buchstabe A hievor zeigt, dass zahlreiche Urner Gemeinden mit gleichen Problemen zu kämpfen haben wie jene der übrigen Schweiz. Hier und dort stellen die Kleinheit der Gemeinde, die finanzielle Situation, die Aufgabenfülle und Weiteres zum Teil schwerwiegende Probleme dar, die kaum mehr befriedigend zu lösen sind. Die Tatsache, dass sich die meisten Urner Gemeinden in irgendeiner Form zur Zusammen-

arbeit entschlossen haben, belegt das. Daraus lässt sich unschwer der Schluss ziehen, dass die heutige Situation nicht befriedigt und geändert werden muss.

Ebenso klar ist aber, dass keine Reform um der Reform willen anzustreben ist. Vielmehr gilt es, auf ein Ziel hin zu steuern, das die heutige Situation verbessert. Vor diesem Hintergrund sind die Vor- und Nachteile einer Reform genau abzuwägen. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur das Verhältnis der Gemeinden untereinander, sondern auch jenes zum Kanton erwogen werden muss. Mit der Umsetzung der NFA hat der Kanton Uri die Gelegenheit genutzt, um die Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu überprüfen. Zahlreiche Aufgabenbereiche sind verschoben worden mit dem Ziel, sie jener Organisation zuzuordnen, die besser in der Lage ist, die Aufgaben zu erfüllen. Gleichzeitig bemühte sich der Gesetzgeber, so genannte Verbundaufgaben, also Aufgaben, die von den Gemeinden und dem Kanton zusammen erfüllt werden müssen, zu vermeiden. Dieser Prozess muss weitergehen und ist bei der angestrebten Gemeindereform mitzubedenken.

## **b) Art der Gemeindereform**

Wie gezeigt anerbieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um Gemeindereformen anzugehen: die interkantonale Zusammenarbeit (IKZ) einerseits und die Gemeindefusion bzw. die Eingemeindung andererseits.

Es ist verfrüht, sich bereits heute für diesen oder jenen Weg klar zu entscheiden. Dennoch ist der Regierungsrat überzeugt, dass eine wirksame Gemeindereform kaum befriedigend durchgeführt werden kann, wenn man sich ausschliesslich auf die IKZ konzentriert. Die heutigen Zusammenarbeitsformen belegen nämlich, dass dieser Weg nicht nur Vorteile mit sich bringt. Hinzu kommt, dass die IKZ zum Vornherein nicht in der Lage ist, die geschilderten Probleme, mit denen insbesondere kleinere Gemeinden heute zu kämpfen haben, optimal zu lösen. Vor allem der Koordinationsaufwand, die Intransparenz der Zuständigkeiten für die Bevölkerung und weitere Gesichtspunkte sind Nachteile, die der IKZ anhaften. Der Regierungsrat neigt daher zur Ansicht, dass sich das Reformpaket eher Gemeindefusionen bzw. Eingemeindungen zum Ziel setzen soll, anstatt die IKZ auszubauen. Selbstverständlich erlaubt diese Strategie Abweichungen im Einzelfall und will der Regierungsrat sie nicht vorgeben. Vielmehr soll die richtige Strategie zusammen mit den Gemeindevertretungen erarbeitet werden, in Abwägung der Vor- und Nachteile.

## C. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat will, in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Gemeinden, ein Gemeindereformprojekt in Angriff nehmen. Ziel des Projekts soll es sein, eine Reform zu erreichen, die die Gemeinden stärkt und in die Lage versetzt, ihre Aufgaben effizienter und effektiver zu erfüllen.

Für ein Reformprojekt bieten sich grundsätzlich drei unterschiedliche Vorgehensweisen an:

### a) Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden

Die Zuständigkeit für derartige Verbesserungen liegt bei den Gemeinden. Der Kanton fördert und unterstützt aber deren Abklärungen und Vorhaben in fachlicher und finanzieller Hinsicht.

### b) Regionales strategisches Vorgehen

Die Gemeinde- und Gebietsreformen werden von regionalen Gesamtplanungen aus angegangen (analoger Prozess wie REUR auch für die anderen Regionen des Kantons).

### c) Gesamtkantonales Vorgehen

Der Kanton geht eine Gemeinde- und Gebietsreform flächendeckend an. Ausgehend von einem Leitbildprozess und einer Bestimmung der strategischen Ausrichtung der Gemeinden (welche Rolle sollen der Kanton und die Gemeinden haben, Ermittlung Optimierungspotential für die Aufgabenteilung, Konzept der Strukturoptimierung, Gebietsstrukturen). Schliesslich folgt die gesetzgeberische und faktische Umsetzung. Aus den Überlegungen, die der Regierungsrat in diesem Bericht angestellt hat, favorisiert er diesen Weg.

In einer ersten Phase wird es wichtig sein, die Bedürfnisse der Gemeinden festzustellen und gemeinsam mit den Gemeindebehörden die Art der Gemeindereform, die Vor- und Nachteile von Gebietsreformen und die Bedürfnisse der Gemeinde (Behörden und Bevölkerung) an die Art des Projektablaufes und der Projektorganisation zu erheben. Das Projekt erfordert eine geeignete Projektorganisation, in die alle wichtigen Akteure einbezogen werden. Der Projektauftrag und der Projektablauf sind klar zu definieren. Sowohl

auf Seiten der Gemeinden als auch des Kantons sind die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen.

Der Regierungsrat beabsichtigt, zuerst mit den Gemeinden im Rahmen einer gemeinsamen Projektorganisation eine Strategie für eine Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri zu erarbeiten. Dabei sollen die besonderen Anliegen und Anforderungen der Gemeinden an das Projekt erhoben werden. Verdichten sich die hier gemachten ersten Erkenntnisse, dass eine Gemeindegebietsreform zielführend ist und von den Gemeinden mitgetragen wird, soll ein Reformvorhaben initiiert werden. Der Zeitbedarf dürfte dafür mindestens eine Legislaturperiode umfassen.

#### **D. Beantwortung der Fragen der Motion**

Die bisherigen Ausführungen berühren zum grossen Teil Fragen, die der Motionär stellt. Daher erübrigt sich, hier zu wiederholen, was dort gesagt ist. Die folgenden Antworten sind somit auch mit Blick auf die vorausgegangenen Bemerkungen zu lesen.

##### 1. Welche Ziele müssen bei einer Gemeinde- und Gebietsreform verfolgt werden?

Gemeinde- und Gebietsreformen müssen der besseren Erreichung von Staatszielen und der Ausschöpfung vorhandener Potenziale dienen. Es handelt sich um Zielsetzungen auf organisatorischer Ebene; diese haben sich somit den allgemeinen staatlichen Zielsetzungen unterzuordnen. Zentrales Kriterium für die Bewertung von möglichen Gebietsreformen ist die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns. Gemeinde- und Gebietsreformen verfolgen die Verbesserung:

- der finanziellen Situation
- des Dienstleistungsangebots
- der politischen Integration
- der Gemeindeorganisation i. e. S.
- Erhöhung bzw. Wiedererlangung der Gemeindeautonomie
- Regionalentwicklung

Bei einer vom Kanton angestossenen Gemeinde- und Gebietsreform geht es zusätzlich darum, in diesen Kriterienfeldern je eine Optimierung zwischen den Interessen des Kantons und der Gemeinden zu finden, dies im Sinne einer Gesamtstrategie des Kantons.

2. Genügt eine engere Zusammenarbeit in Form von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder sollen auch gezielt Fusionen von Gemeinden angestrebt und gefördert werden?

Evaluationen in der Schweiz zeigen verschiedene potenzielle Vorteile von Gemeindezusammenschlüssen:

- Verbesserung des Dienstleistungsangebots
- Reduktion des Personalbedarfs
- effizientere Nutzung/Reduktion der Infrastruktur (z. B. Gebäude, IT)
- Steigerung der Attraktivität der Ämter (Abnahme der Rekrutierungsproblematik)
- Möglichkeit für Stellen, mit erhöhten fachlichen Anforderungen genügend Stellenprozentage anbieten zu können
- Verbesserung der Standortattraktivität (z. B. kohärente Nutzungspläne)
- Erhöhung der Gemeindeautonomie
- Zunahme des politischen Gewichts gegenüber Kanton
- direkterer politischer Einfluss der Stimmberechtigten auf die Aufgabenerfüllung, da weniger interkommunal zusammengearbeitet werden muss

Bei Gemeindezusammenschlüssen sind aber auch Nachteile möglich:

- finanzielle Zusatzbelastung, da das Dienstleistungsangebot ausgebaut und der Steuerfuss oft auf das Niveau der Gemeinde mit dem zuvor tiefsten Steuerfuss gesenkt wird
- einheitlicher Perimeter für sämtliche Aufgabenbereiche führt zu suboptimaler Grösse der Einzugsgebiete
- Abnahme der Freiwilligenarbeit und geringere Beteiligung an Gemeindeversammlungen
- sinkende Identität mit der neuen Gemeinde

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) können folgende Nachteile auftauchen:

- Abnahme der Gemeindeautonomie durch Vielzahl an Kooperationen
- Erhöhung des Koordinationsaufwands bei der Aufgabenerfüllung
- gelegentliche Abnahme der Transparenz durch die Verflechtungen
- Abnahme der Mitsprachemöglichkeiten (Verlagerung der Entscheidungskompetenzen von der Gemeindeversammlung zur Exekutive)
- Probleme der Kleinheit der Gemeinden bleiben nach wie vor ungelöst (unter anderem Rekrutierungsproblematik, fehlende Entwicklungsperspektiven)

- nicht zu unterschätzender personeller und finanzieller Aufwand

In Abwägung der Vor- und Nachteile meint der Regierungsrat, die gesteckten Ziele liessen sich eher mit Gemeindezusammenschlüssen statt mit IKZ verwirklichen. Doch will er die einzuschlagende Strategie zusammen mit den Gemeinden bestimmen.

3. Mit welchen Instrumenten und Anreizen könnte seitens des Kantons die vermehrte und engere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bis hin zu Gemeindefusionen gezielt gefördert werden?

Finanzielle Anreize sind ein wichtiges Instrument zur Förderung von Gebietsreformen. Dadurch kann das Prinzip der Freiwilligkeit aufrechterhalten, gleichzeitig aber eine Verhaltenssteuerung der Gemeinden bewirkt werden. Das Hauptziel der Anreize ist die Angleichung der finanziellen Situation von fusionswilligen Gemeinden (z. B. durch Angleichung der Nettoverschuldung, Investitionshilfen, unbedingte Pro-Kopf-Beiträge oder die finanzielle Unterstützung bei den Fusionsabklärungen).

Nebst finanziellen Anreizen sind auch immaterielle Anreize von Bedeutung. Diese beinhalten primär fachliche Unterstützung der Gemeinden bei Projekten und günstige rechtliche Rahmenbedingungen.

4. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus der Neustrukturierung des Kantons mit weniger, dafür grösseren Gemeinden?

Es ist zu vermuten, dass die in der Schweiz beobachteten Vor- und Nachteile territorialer Reformen auch für den Kanton Uri Gültigkeit haben. Ein kantonales Projekt bietet deshalb durchaus vielfältige Chancen. Im Rahmen eines Detailprojekts sind diese vertieft zu prüfen.

Für den Kanton Uri kann vermutet werden, dass Zusammenschlüsse zu einer verstärkten Bildung von regionalen Zentren führen. Dadurch würde eine Möglichkeit geschaffen, die regionale Entwicklung nachhaltig zu beeinflussen.

Kritische Faktoren im Kanton Uri sind die geringe Einwohnerdichte und die grosse Distanz zwischen den einzelnen Gemeinden. Dies könnte die Bildung einer gemeinsamen Identität fusionierter Gemeinden erschweren. Zudem können die "Kosten der Weite" nur teilweise reduziert werden, dazu zählen etwa der weiterhin bestehende Bedarf nach dezentralen Strukturen und hohe Strassenunterhaltskosten.

5. Welche Gemeinde- und Gebietsstruktur ist geeignet, damit der Kanton den Anforderungen der Zukunft gewachsen ist?

Im heutigen Zeitpunkt lässt sich nicht abschliessend beurteilen, welche Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri zweckmässig ist. Dazu sind vertiefte Abklärungen notwendig, welche den Einbezug der Anspruchsgruppen erfordern.

**Beilage**

- Vorstudie kpm vom 21. November 2007

# Gemeinde- und Gebietsreform Kanton Uri

Vorstudie zu Händen des Regierungsrats

21. November 2007

Dr. Reto Steiner

Mag.rer.publ. Daniel Kettiger

Pascal Reist

Kompetenzzentrum für Public Management

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Website: [www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

## Inhaltsverzeichnis

Ergebnisse im Überblick .....	2
1 Einleitung .....	7
1.1 Auftrag .....	7
1.2 Kontext zu anderen Reformvorhaben .....	8
1.3 Aufbau, Konkretisierungsgrad und methodische Grundlagen des Berichts ....	9
2 Gemeinde- und Gebietsreformen in der Schweiz.....	10
2.1 Entwicklung der Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz seit 1990....	10
2.2 Auslöser und Formen von Gemeindezusammenschlüssen .....	17
2.3 Alternativen zu Gebietsreformen – Interkommunale Zusammenarbeit .....	19
2.4 Erfolgsfaktoren/Stolpersteine von Gemeindezusammenschlüssen und IKZ...	23
2.5 Weitere mögliche Formen von Gebietsreformen .....	26
3 Ausgangslage im Kanton Uri.....	30
3.1 Vorbemerkung .....	30
3.2 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Uri .....	30
3.3 Geografisch-topografische Lage.....	33
3.4 Bevölkerung.....	36
3.5 Wirtschaftliche und finanzielle Situation.....	41
3.6 Politische Situation .....	53
3.7 Zustand der Gemeinden .....	56
4 Beantwortung der Fragen der Motionäre.....	69
4.1 Ziele von Gemeinde- und Gebietsreformen (Frage 1) .....	69
4.2 Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen und interkommunaler Zusammenarbeit (Frage 2).....	69
4.3 Kantonale Instrumente für Gemeindezusammenschlüsse und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (Frage 3).....	72
4.4 Vor- und Nachteile einer Neustrukturierung des Kantons Uri durch Gemeindezusammenschlüsse (Frage 4) .....	72
4.5 Geeignete Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri (Frage 5)....	73
4.6 Zeitrahmen für die Umsetzung einer neuen Gemeindestruktur (Frage 6)....	74
5 Empfehlungen für das weitere Vorgehen .....	75
5.1 Handlungsoptionen.....	75
5.2 Beschreibung der Grobkonzeption der Handlungsoption .....	75
5.3 Grobe Zeitplanung .....	77
5.4 Die Handlungsoptionen im Vergleich .....	79
Anhang I: Quellen.....	81
Anhang II: Abkürzungen .....	84

## Ergebnisse im Überblick

Herr Landrat Toni Moser und 34 Mitunterzeichnende haben am 26. September 2005 eine Motion eingereicht, in welcher sie einen Bericht über eine allfällige Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri fordern. Diese Motion wurde vom Landrat auf Empfehlung des Regierungsrates für erheblich erklärt. Frau Regierungsrätin Heidi Z'graggen hat in der Folge das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) im Frühjahr 2007 beauftragt, die wissenschaftlichen Grundlagen zur Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses zu erarbeiten.

Die vorliegende Vorstudie gibt einen Überblick über Gemeinde- und Gebietsreformen in der Schweiz sowie über den Zustand und die mögliche Entwicklung der Gemeinden des Kantons Uri. Im Zentrum steht die Beantwortung der Fragen des Motionärs:

### Ziele von Gemeinde- und Gebietsreformen (Frage 1)

Gemeinde- und Gebietsreformen müssen der besseren Erreichung von Staatszielen dienen. Es handelt sich um *Zielsetzungen auf organisatorischer Ebene*; diese haben sich somit *den allgemeinen staatlichen Zielsetzungen unterzuordnen*.

Zentrales Kriterium für die Bewertung der Zweckmässigkeit von möglichen Gebietsreformen ist die Verbesserung der Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns. Ausgehend von dieser Grundlage können idealtypisch folgende Kategorien von Optimierungszielen unterschieden werden:

- Optimierung der finanziellen Situation
- Optimierung des Dienstleistungsangebotes
- Verbesserung der politischen Integration (Erhöhung der Partizipation der Wohnbevölkerung, der Identität und Responsivität der Kommunalpolitik)
- Erhöhung bzw. Wiedererlangung der Gemeindeautonomie
- Regionalentwicklung
- Optimierung der Gemeindeorganisation i. e. S.

Bei einer vom Kanton angestossenen Gemeinde- und Gebietsreform geht es zusätzlich darum, in diesen Kriterienfeldern je eine Optimierung zwischen den Interessen des Kantons und der Gemeinden zu finden, dies *im Sinne einer Gesamtstrategie des Kantons Uri*.

### Vor- und Nachteile von Gemeindegemeinschaften und interkommunaler Zusammenarbeit (Frage 2)

Evaluationen in der Schweiz zeigen verschiedene *potenzielle* Vorteile von Gemeindegemeinschaften:

- Verbesserung des Dienstleistungsangebotes
- Reduktion des Personalbedarfs
- Effizientere Nutzung/Reduktion der Infrastruktur (z. B. Gebäude, IT)

- 
- Steigerung der Attraktivität der Ämter (Abnahme der Rekrutierungsproblematik)
  - Möglichkeit, für Stellen mit erhöhten fachlichen Anforderungen genügend Stellenprozentage anbieten zu können
  - Verbesserung der Standortattraktivität (z. B. kohärente Nutzungspläne)
  - Erhöhung der Gemeindeautonomie
  - Zunahme des politischen Gewichts gegenüber Kanton
  - Direkterer politischer Einfluss der Stimmberechtigten auf die Aufgabenerfüllung, da weniger interkommunal zusammengearbeitet werden muss

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist im Gegensatz zum Zusammenschluss besser möglich, die Grösse des Einzugsgebiets auf die spezifische Aufgabe auszurichten. Es können folglich die Dienstleistungsqualität ebenfalls ausgebaut, aber auch die Kosten besser gesteuert werden (fiskalische Äquivalenz).

Bei Gemeindezusammenschlüssen sind aber auch Nachteile möglich:

- Finanzielle Zusatzbelastung, da das Dienstleistungsangebot ausgebaut und der Steuerfuss oft auf das Niveau der Gemeinde mit dem zuvor tiefsten Steuerfuss gesenkt wird
- Einheitlicher Perimeter für sämtliche Aufgabenbereiche führt zu suboptimaler Grösse der Einzugsgebiete
- Abnahme der Freiwilligenarbeit und geringere Beteiligung an Gemeindeversammlungen
- Sinkende Identität mit der neuen Gemeinde

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit können folgende Probleme auftreten:

- Abnahme der Gemeindeautonomie durch Vielzahl an Kooperationen
- Erhöhung des Koordinationsaufwands bei der Aufgabenerfüllung
- Gelegentliche Abnahme der Transparenz durch die Verflechtungen
- Abnahme der Mitsprachemöglichkeiten (Verlagerung der Entscheidkompetenzen von Gemeindeversammlung zu Exekutive)
- Probleme der Kleinheit der Gemeinden bleiben nach wie vor ungelöst (u. a. Rekrutierungsproblematik, fehlende Entwicklungsperspektiven)

Die potenziellen Chancen und Gefahren von Gemeindezusammenschlüssen zeigen, dass Projekte umsichtig angegangen werden müssen, um positive Auswirkungen zu erzielen, und eine vertiefte Prüfung der Projekte notwendig ist. Zwei schwache Fusionspartner ergeben beispielsweise zusammen nicht zwingend eine neue starke Gemeinde. Sind die Fusionspartner kulturell nicht verwachsen, wird durch den Zusammenschluss ein «*künstliches Konstrukt*» geschaffen, welches auf Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung stossen kann. Dies ist insbesondere bei Zwangszusammenschlüssen gelegentlich zu beobachten.

Verschiedene Vorteile, welche sich durch Gemeindegemeinschaften ergeben, können auch durch IKZ erzielt werden. IKZ birgt den Vorteil, dass sie politisch leichter durchzusetzen ist und als Vorstufe für spätere Gemeindegemeinschaften gelten kann. Die Hauptgefahr liegt aber in der sinkenden Transparenz und Gemeindeautonomie, da die Gemeinde weniger selbstständig entscheiden kann.

### **Kantonale Instrumente für Gemeindegemeinschaften und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (Frage 3)**

Finanzielle Anreize sind ein wichtiges Instrument zur Förderung von Gebietsreformen. Dadurch kann das Prinzip der Freiwilligkeit aufrecht erhalten, gleichzeitig aber eine Verhaltenssteuerung der Gemeinden bewirkt werden.

Hauptziel der Anreize ist die Angleichung der finanziellen Situation von fusionswilligen Gemeinden. Dadurch kann die Gemeinde finanziell stabilisiert ihre Arbeit aufnehmen und auf politischer Ebene erhöht sich die Chance, dass das Zusammenschlussprojekt von den Beteiligten akzeptiert wird. Varianten sind etwa die Angleichung der Nettoverschuldung, Investitionshilfen, unbedingte Pro-Kopf-Beiträge oder die finanzielle Unterstützung bei den Fusionsabklärungen. Bewährt hat sich auch die vorübergehende Beibehaltung der Finanzausgleichszahlungen auf dem ursprünglichen Niveau, damit eine fusionswillige Gemeinde nicht mit sinkenden Transferzahlungen bestraft wird.

Bei der IKZ ist eine Unterstützung verbreitet, wenn die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung gewisse Qualitätskriterien erfüllen. Die Gemeinden können dann selbstständig entscheiden, ob sie die Aufgabe weiterhin eigenständig erfüllen wollen oder ob sie eine Kooperation vorziehen, um diese Ziele zu erreichen. Dies kann insbesondere Sinn machen, wenn der Kanton die Aufgabenerfüllung mit Finanztransfers unterstützt.

Nebst finanziellen Anreizen sind auch immaterielle Anreize von Bedeutung. Diese beinhalten primär fachliche Unterstützung der Gemeinden bei Projekten und günstige rechtliche Rahmenbedingungen.

### **Vor- und Nachteile einer Neustrukturierung des Kantons Uri durch Gemeindegemeinschaften (Frage 4)**

Es ist zu vermuten, dass die in der Schweiz beobachteten Vor- und Nachteile territorialer Reformen auch für den Kanton Uri Gültigkeit haben (vgl. Frage 2). Ein kantonales Projekt bietet deshalb durchaus *vielfältige Chancen*. Im Rahmen eines Detailprojekts sind diese vertieft zu prüfen.

Für den Kanton Uri kann vermutet werden, dass Zusammenschlüsse zu einer verstärkten Bildung von regionalen Zentren führen. Dadurch würde eine Möglichkeit geschaffen, die regionale Entwicklung nachhaltig zu beeinflussen.

Kritische Faktoren im Kanton Uri sind die geringe Einwohnerdichte und die grosse Distanz zwischen den einzelnen Gemeinden. Dies könnte die Bildung einer gemeinsamen Identität fusionierter Gemeinden erschweren. Zudem können die „Kosten der

Weite“ nur teilweise reduziert werden, dazu zählen etwa der weiterhin bestehende Bedarf nach dezentralen Strukturen und hohe Strassenunterhaltskosten usw.

### **Geeignete Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri (Frage 5)**

Eine zweckmässige Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri ist im Rahmen einer Vorstudie noch nicht festlegbar. Dazu sind vertiefte Abklärungen notwendig, welche den Einbezug der Anspruchsgruppen erfordern.

Bei den nachfolgenden Vorschlägen handelt es sich deshalb lediglich um erste mögliche Diskussionsvorschläge:

- Gebietsreform in der *Talebene* zur Stärkung des Kantonshauptortes *Aldorf*: Der Grossteil der Urner Bevölkerung lebt im näheren oder erweiterten Einzugsgebiet von Aldorf. Die Region ist der wirtschaftliche Motor des Kantons. Eine Fusion bietet Möglichkeiten für eine kohärente Entwicklung dieser Region und die Bildung eines starken regionalen Zentrums in der Zentralschweiz.
- Gebietsreform im *Urserntal* zur Stärkung von *Andermatt*: Mit einer Gebietsreform im Urserntal könnte die Region Andermatt gestärkt werden. Herausforderung bleibt die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft von Hospental. Zu prüfen wäre eine Anbindung von Göschenen.
- *Erstfeld* als Subzentrum im *oberen Reusstal*: Eine Fusion im oberen Reusstal könnte eine Chance bieten einen Talbereich, in welchem sich die Wirtschaftslage in den letzten Jahren verschlechtert hat.
- Fusion von *Spiringen* und *Unterschächen* und von *Isenthal* und *Bauen*: Für diese Gemeinden stellt sich die Frage nach der langfristigen Überlebensfähigkeit. Im Rahmen der Detailstudie ist die Zukunft dieser Gemeinden zu prüfen

### **Empfehlungen für das weitere Vorgehen: Handlungsoptionen (Frage 6)**

Falls sich der Kanton Uri für ein Projekt „Gebietsreform“ entschliesst, bieten sich drei Vorgehensvarianten an:

- *Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen*: Der Kanton geht – ausgehend von einem Leitbildprozess und der Bestimmung der strategischen Ausrichtung der Gemeinden – die Gemeinde- und Gebietsreform flächendeckend an. Zeitrahmen: Rund 5 Jahre.
- *Regionales strategisches Vorgehen*: Der Kanton geht die Gemeinde- und Gebietsreform ausgehend von regionalen Gesamtplanungen an. Zeitrahmen: Rund 4 Jahre.
- *Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden*: Der Kanton überlässt den Lead bei den Gemeinde- und Gebietsreformen den Gemeinden, fördert und unterstützt aber deren Abklärungen und Vorhaben in fachlicher und finanzieller Hinsicht. Zeitrahmen: Rund 2 Jahre.

In Anbetracht der relativ geringen Grösse des Kantons und der ausgeprägten Strukturprobleme in einzelnen Gebieten des Kantons wird ein *gesamtkantonales, strategisches Vorgehen* empfohlen.

## 1 Einleitung

### 1.1 Auftrag

Herr Landrat Toni Moser und 34 Mitunterzeichnende haben am 26. September 2005 eine Motion eingereicht, in welcher sie einen Bericht über eine allfällige Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri fordern. Diese Motion wurde vom Landrat auf Empfehlung des Regierungsrates für erheblich erklärt. Frau Regierungsrätin Heidi Z'graggen hat in der Folge das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) im Frühjahr 2007 beauftragt, die wissenschaftlichen Grundlagen zur Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses zu erarbeiten und dabei folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Ziele müssen bei einer Gemeinde- oder Gebietsreform verfolgt werden? (Frage 1)
- Genügt eine engere Zusammenarbeit in Form von interkommunaler Zusammenarbeit oder sollten auch gezielt Fusionen von Gemeinden angestrebt und gefördert werden? (Frage 2)
- Mit welchen Instrumenten und Anreizen können seitens des Kantons die vermehrte und engere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bis hin zu Gemeindefusionen gezielt gefördert werden? (Frage 3)
- Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einer Neustrukturierung des Kantons mit weniger, dafür grösseren Gemeinden? (Frage 4)
- Welche Gemeinde- und Gebietsstruktur ist geeignet damit der Kanton den Anforderungen der Zukunft gewachsen ist? (Frage 5)
- Welcher Zeitrahmen wird benötigt, um eine den Bedürfnissen der Zukunft angepasste Gemeindestruktur umsetzen zu können? (Frage 6)

Am 25. Juni 2007 fand in Altdorf eine erste Besprechung zwischen dem KPM und Frau Regierungsrätin Z'graggen, Herrn Kanzleidirektor Dr. Peter Huber und Herrn Departementssekretär Dr. Emanuel Strub statt, in welcher die Ziele der Kurzstudie konkretisiert wurden. Dieses Gespräch bildet die Grundlage für die Offerte.

Der vorliegende Bericht wurde von Anfang September bis Mitte November von Dr. Reto Steiner, Mag.rer.publ. Daniel Kettiger und Pascal Reist verfasst. Reto Steiner und Pascal Reist arbeiten am KPM, Daniel Kettiger wurde als externe juristische Fachperson herbeigezogen.

Die Studie dient in erster Linie einem allgemeinen Überblick über die Thematik Gemeinde- und Gebietsreformen sowie über den Zustand und die Entwicklung des Kantons Uri und seiner Gemeinden. Dadurch wird die Basis für eine nähere Definition einer kantonalen Gemeindestrategie geschaffen.

## 1.2 Kontext zu anderen Reformvorhaben

Eine Gemeinde- und Gebietsreform des Kantons Uri darf nicht ohne Berücksichtigung von anderen Reformvorhaben an die Hand genommen und durchgeführt werden. So müssen insbesondere bei künftigen Strukturreformen aktuelle Planungen und Gegebenheiten im Bereich der Raumentwicklung mit berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die folgenden Vorhaben:

- Raumentwicklung unteres Reusstal<sup>1</sup>;
- Tourismusresort Andermatt (verbunden mit den Richtplananpassungen Urserntal vom 14. November und 12. Dezember 2006)<sup>2</sup>.

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich der Kanton Uri nicht nur auf eine Umsetzung des neuen Bundesmodells beschränkt, sondern hat gleichzeitig auch kantonsintern eine Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden an die Hand genommen (NFAUR).<sup>3</sup> Die Stimmberechtigten des Kantons werden am 25. November 2007 über diese Vorlagen befinden.<sup>4</sup> Das neue System vom NFAUR ist auf die aktuelle Struktur Aufgabenverteilung und Finanzlage ausgerichtet. Im Rahmen einer substanziellen Gebietsreform müssten sowohl die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden wie auch der innerkantonale Finanzausgleich einer erneuten Überprüfung unterzogen werden. Beispielsweise könnten die im NFAUR neu um rund 50 Prozent erhöhten Abgeltungsbeträge für die «Kleinheit der Gemeinden»<sup>5</sup>, ein Hindernis für Gemeindezusammenschlüsse darstellen, da mit dem Zusammenschluss die Gemeindegrösse zu- und damit die Ausgleichszahlungen abnehmen.

Die NFA kann aber – sozusagen umgekehrt - auch eine Gemeinde- und Gebietsreform beeinflussen. Im Rahmen der NFA wurden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erheblich erweitert und teilweise formalisiert.<sup>6</sup> Wenn künftig Staatsaufgaben vermehrt an interkantonale Organe übertragen werden sollten, so beeinflusst dies immer auch das Aufgabenportfolio des Kantons bzw. der Gemeinden und muss damit bei der Prüfung von Strukturreformen mit berücksichtigt werden.

Eine Gemeinde- und Gebietsreform könnte zudem Auswirkungen auf folgende Reformvorhaben haben:

*Totalrevision Baugesetz:* Der Regierungsrat will das Baugesetz des Kantons Uri einer Totalrevision unterziehen. Er hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, in einem ersten Schritt bis Ende 2007 Grundsätze für die Gesetzesänderung zu erarbeiten und dem Regierungsrat vorzulegen.<sup>7</sup> Eine Veränderung in Richtung Reduktion der Gemeinde-

<sup>1</sup> Vgl. die Medienmitteilung des Regierungsrates vom 8. Februar 2007 sowie die Empfehlungen des Begleitgremiums vom 8. September 2006.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/ds/tourismusresort-ander-matt-m1355> (16.11.2007).

<sup>3</sup> Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2007.

<sup>4</sup> Vgl. Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007: 1545 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007: 1552.

<sup>6</sup> Vgl. Lienhard/Kettiger 2006: 16 f.

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/ds/totalrevision-baugesetz-m1439> (16.11.2007).

---

zahl oder Schaffung von Regionalbehörden würde zwangsläufig die Frage der Zuständigkeiten für die Raumplanung und für die Bewilligungen berühren.

*Justizreform des Bundes:* Als Folge der Justizreform des Bundes (Rechtsweggarantie, Bundesgerichtsgesetz, neue schweizerische Zivil- und Strafprozessordnung) wird auch der Kanton Uri seine Strukturen der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege einer grundlegenden Überprüfung und ggf. Änderung unterziehen müssen. Auch hier könnten sich im Zusammenhang mit einer Gemeinde- und Gebietsreform allenfalls Regionalisierungsfragen stellen.

### **1.3 Aufbau, Konkretisierungsgrad und methodische Grundlagen des Berichts**

Zunächst wird im Kapitel 2 ein Überblick über Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz seit 1990 sowie über mögliche Formen und Alternativen von Gemeindezusammenschlüssen geschaffen. Der letzte Teil dieses Kapitels beschreibt Erfolgsfaktoren und Stolpersteine von Zusammenschlussprojekten. Kapitel 3 zeigt die Ausgangslage im Kanton Uri auf. Der Fokus liegt dabei einerseits auf dem Zustand und der Entwicklung des Kantons und seiner Gemeinden. Andererseits soll dargelegt werden, inwiefern Gemeindezusammenschlüsse eine Option für die Urner Gemeinden sein könnten. Danach werden im Kapitel 4 auf der Basis der erarbeiteten Bausteine, die fünf Gutachterfragen beantwortet (vgl. Kapitel 1.1). Im letzten Kapitel werden als Empfehlungen für das weitere Vorgehen drei mögliche Handlungsoptionen präsentiert.

Der Bericht entspricht einer Vorstudie und basiert auf bestehenden Materialien. Auf eigene Erhebungen (Bevölkerungsumfrage, Experteninterviews etc.) wurde in Absprache mit den Auftraggebern verzichtet.

Die Vorstudie erlaubt noch keine abschliessende Festlegung einer Gemeindestrategie und -struktur. Ins Gewicht fällt dabei insbesondere die Tatsache, dass Gemeinde- und Gebietsreformen einem politischen Prozess unterliegen, der den Willen der beteiligten Akteure und der Bevölkerung voraussetzt. Ohne den Einbezug dieser Interessengruppen kann eine Strategie nicht erfolgreich erarbeitet und umgesetzt werden.

Die Quellengrundlage dieses Berichtes entspricht einem Auszug aus der vorhandenen Literatur zu Gemeinde- und Gebietszusammenschlüssen, verschiedenen Unterlagen des Kantons Uri sowie Datenmaterialien des Bundesamtes für Statistik, der Eidgenössischen Steuerverwaltung und verschiedenen Ämtern der Urner Kantonsverwaltung.

## 2 Gemeinde- und Gebietsreformen in der Schweiz

### 2.1 Entwicklung der Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz seit 1990

#### 2.1.1 Überblick über die Gemeindezusammenschlüsse nach Kanton

Im internationalen Vergleich sind in der Schweiz relativ wenige Gemeindefusionen durchgeführt worden. Die Schweizer Gemeinden sind im internationalen Vergleich nach wie vor sehr klein. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern haben die Schweizer Gemeinden nie umfassende Gebietsreformen durchgeführt. Zwischen 1848 und 2007 ist die Zahl der politischen Gemeinden lediglich von 3202 auf 2721 gesunken.<sup>8</sup>

Die wohl wichtigsten beiden Gründe für die international gesehen vergleichsweise wenigen Zusammenschlüsse sind einerseits die einzigartige politisch-institutionelle Situation der Schweiz. Bedeutsam sind dabei der hohe Autonomiegrad zusammen mit der weitreichenden Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden sowie die hohe Gewichtung der Volksrechte. So ist in der Regel bei Zusammenschlussvorhaben eine zwingende Zustimmung der Gemeindebevölkerung nötig, was deren Realisierung erschwert. Damit zusammenhängend bildet die Gemeinde andererseits für ihre Einwohner einen zentralen Identifikationsraum, der durch die Zusammenlegung mit einer anderen Gemeinde ein Stück weit verloren zu gehen droht.<sup>9</sup>

In den vergangenen Jahren ist jedoch eine deutliche *Zunahme an Zusammenschlüssen* festzustellen. Seit dem 1. Januar 1990 kam es zu einem Gemeinderückgang von insgesamt 302 Gemeinden durch Zusammenschlussprojekte<sup>10</sup>. Dabei erhöhte sich die durchschnittliche Gemeindegrösse von 703 um beachtliche 30 Prozent auf 1006 Einwohner (Medianwert).

Erfolgreiche Zusammenschlussprojekte fanden seit 1990 hauptsächlich in den drei Kantonen *Thurgau*, *Freiburg* und *Tessin* statt. Betroffen davon waren insgesamt dreizehn Kantone (vgl. Tabelle 1). Im genannten Zeitraum ist tendenziell ein *Trend hin zu mehr Gemeindezusammenschlüssen* zu verzeichnen. Die Anzahl der aufgehobenen Gemeinden pro Jahr ist seit Mitte der 90er Jahre gegenüber dem Beginn dieses Jahrzehnts klar gestiegen. Ein jährlicher Rückgang um 52 Gemeinden wie im Jahr 2005, wird jedoch in den nächsten Jahren kaum wieder auftreten.

Die Reduktion der Gemeindezahl um 99 Gemeinden im Kanton Thurgau ist auf die Aufhebung des Gemeindedualismus zurückzuführen. Das Ziel dieser Gemeindereform war die Umwandlung der Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden. Das Projekt startete im Jahr 1993 und wurde sieben Jahre später durch die Fusion von Willisdorf mit Diessenhofen abgeschlossen. In naher Zukunft ist nicht mit weiteren Fusionsprojekten zu rechnen.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 1, Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

<sup>9</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 2.

<sup>10</sup> Im Jahr 1993 teilte sich die Berner Gemeinde Rubigen in Rubigen, Allmendingen und Trimstein auf. Der effektive Gemeinderückgang beläuft sich dadurch zwischen 1990 und 2007 auf exakt 300 Gemeinden.

<sup>11</sup> Vgl. Steiner 2002: 131.

Im Kanton Freiburg kam es zu einem Abbau der Gemeindezahl um 91 Gemeinden. Spezifisch für die Freiburger Gemeindegemeinschaften ist die Tatsache, dass es sich mehrheitlich um sehr kleine Gemeinden handelte. Die sich zusammenschliessenden Gemeinden wurden vom Kanton Freiburg mit finanziellen Beiträgen unterstützt.<sup>12</sup>

Ein Rückgang von 57 Gemeinden ist im Kanton Tessin festzustellen. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Eingemeindung von acht Gemeinden mit Lugano im Jahr 2004, wodurch sich die Einwohnerzahl Luganos beinahe verdoppelte. Eine wichtige Erklärung für das Gelingen dieser Gebietsreform, die in den betroffenen Gemeinden per Volksabstimmung mit klarer Mehrheit angenommen wurde, liegt v.a. in der guten Finanzlage der Stadt Lugano und einem vergleichsweise tiefen Steuerfuss. Ausserdem sicherte der Kanton durch entsprechende *Ausgleichszahlungen*, dass der Gemeindesteuerfuss für das fusionierte Lugano nicht höher zu liegen kam, als derjenige der Stadt Lugano vor der Fusion. So hatten weder die Einwohner der eingemeindeten Vororte noch die Bevölkerung der Stadt Lugano aufgrund der Eingemeindung eine Steuererhöhung zu befürchten<sup>13</sup>. Das Projekt Nuova Lugano ist noch nicht abgeschlossen. Im Jahr 2007 stimmten die Stimmberechtigten drei weiterer Tessiner Gemeinden für den Zusammenschluss mit Lugano.

In Luzern kam es bislang zu einem Gemeinderückgang von elf Gemeinden. In Zukunft werden weitere folgen. Sicher ist der Zusammenschluss der Gemeinden Beromünster und Gunzwil zur Gemeinde Beromünster im Jahr 2009 sowie Eingemeindung von Littau in die Stadt Luzern ein Jahr später, mit welchem das Zentrum der Zentralschweiz um rund 16'000 Einwohner anwachsen wird. Weitere Fusionen mit der Stadt Luzern sind in Planung. Langfristig soll mit dem Zusammenschluss der Agglomeration mit der Kernstadt Luzern eine einzige *Gemeinde mit über 100'000 Einwohnern* geschaffen werden<sup>14</sup>. Entsprechend wird der Kanton diese Zusammenschlussprojekte fördern. Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern werden vom Kanton in einem Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken bereitgestellt. Daneben wird die Vereinigung der Gemeinden der Region Sursee mit einem Beitrag in der Höhe von 14,4 Millionen Franken unterstützt werden, damit das Zentrum Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für die ländlichen Regionen wahrnehmen kann. Im *ländlichen Raum* wird durch die *Kürzung von Staatsbeiträgen* Druck auf Gemeinden ausgeübt, die nicht bereit sind, sich mit andern Gemeinden zusammenzuschliessen<sup>15</sup>.

In eine ähnliche Richtung zielt der Kanton Aargau: Im Zuge von Massnahmen zur Optimierung der Aufgabenerfüllung entwickelte der Regierungsrat Leitsätze, in welchen die Reduktion der grossen Anzahl der Aargauer Gemeinden diskutiert werden. Hauptthema ist die Stärkung der urbanen Zentren des Kantons. Nebst der politischen Vereinheitlichung der Agglomerationen Aarau und Baden werden Eingemeindungen weiterer lokaler Zentren verfolgt. Ferner sollen auch auf dem Land Fusionen in Angriff genommen werden. Dabei sollen die Gemeinden primär über entsprechende

<sup>12</sup> Vgl. Steiner 2002: 131.

<sup>13</sup> Vgl. Kübler 2006: 273.

<sup>14</sup> Stadt und Kanton Luzern 2007.

<sup>15</sup> Regierungsrat Luzern 2007.

*Anreizmechanismen des Finanz- und Lastenausgleichs* zu Zusammenschlüssen angeregt werden<sup>16</sup>.

Vorgelegt wurde im November 2007 auch die Gemeindestrategie des Kantons Zürich, welche in ihrem Szenario eine Reduktion der Gemeindezahl von 171 auf 130 vorsieht. Betroffen von Fusionsprojekten wären sämtliche Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern und weitere eher kleine Gemeinden, da diese eher an ihre Leistungsgrenzen stossen und in der Regel finanziell überdurchschnittlich schlecht dastehen. Als möglicher Anreiz steht auch hier eine Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs zur Diskussion.<sup>17</sup>

Für Beachtung sorgte im letzten Jahr der Entscheid der Glarner Landsgemeinde die Zahl der selbstständigen Gemeinden von 25 auf 3 zu reduzieren. Land- und Regierungsrat favorisierten ursprünglich ein Modell mit 10 Gemeinden. Die Fusionsbestrebungen sind insbesondere auf die *abwandernde Bevölkerung und die finanziellen Probleme* einzelner Gemeinden zurückzuführen. Ob dieses aussergewöhnliche Fusionsprojekt tatsächlich realisiert wird, wird sich zeigen. Auf den 25. November 2007 wurde eine ausserordentliche Landsgemeinde einberufen, da ein Komitee den gefällten Entscheid rückgängig machen will. Moniert wird insbesondere, dass der gefällte Entscheid nicht legitim sei, da er einer Zwangsfusion gleichkomme. Über Zwangsfusionen hätten ausschliesslich die Stimmberechtigten der Gemeinden selbst zu entscheiden.<sup>18</sup>

Auch wenn zum heutigen Zeitpunkt die Realisation der kantonalen Gebietsreformprojekte teilweise noch offen ist, zeigt sich, dass die Bedeutung von Gemeindezusammenschlüssen in Zukunft wohl weiter zunehmen wird.

Bis ins Jahr 2007 führten die Zusammenschlüsse in den Kantonen Thurgau und Freiburg zu einer Abnahme des Gemeindebestandes um je gut 30 Prozent. Um knapp einen Fünftel ging der Gemeindebestand im Kanton Tessin zurück. In den übrigen Kantonen war der prozentuale Rückgang der Gemeindezahl bislang minimal (vgl. Abbildung 1).

<sup>16</sup> Vgl. [http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/plakate\\_070926.pdf](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/plakate_070926.pdf). (16.11.2007).

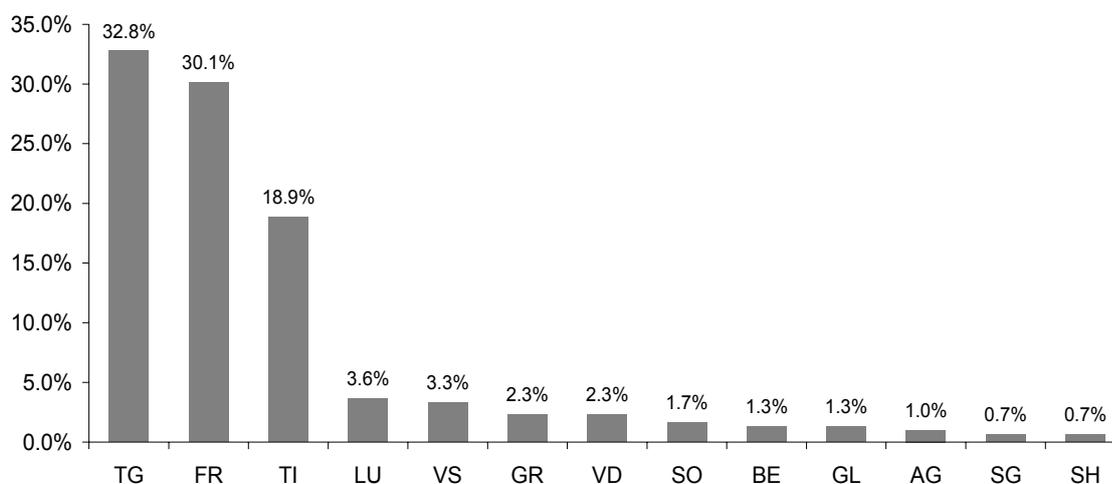
<sup>17</sup> Vgl. <http://www.gaz.zh.ch/internet/ji/gaz/de/home.html> (16.11.2007).

<sup>18</sup> Vgl. [http://www.gl.ch/xml\\_1/internet/de/application/d578/f598.cfmwww.gl.ch](http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d578/f598.cfmwww.gl.ch) (16.11.2007).

Tabelle 1: Gemeinderückgang in den Kantonen im Zeitraum 1990 bis 2007<sup>19</sup>.

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	Σ
TG				1	1	34	32	8	13	9	1								99
FR		3	1	1		1	3	3	1	1	3	16	3	21	20	6	8		91
TI						2							7			34	5	9	57
LU																4	6	1	11
VS												3			2	5			10
GR										1			3	1				1	7
VD										1				1	1		1		7
SO				2	1	1												1	5
BE															2				4
GL															2				4
AG													1					2	3
SG																1		1	2
SH															1	1			2
Σ	0	3	1	4	2	38	35	11	14	12	4	19	15	23	27	52	23	19	302

Bemerkung: Kantone ohne Gemeindemutationen sind in der Tabelle nicht berücksichtigt.

Abbildung 1: Prozentuale Abnahme der Gemeindezahl in der Schweiz im Zeitraum 1990 bis 2007.<sup>20</sup>

Bemerkung: Der Übertritt der 13 Laufentaler Gemeinden vom Kanton Bern in den Kanton Basel-Land im Jahr 1994 ist in der Grafik nicht berücksichtigt. Kantone ohne Gemeindemutationen sind in der Grafik nicht berücksichtigt.

## 2.1.2 Überblick über die Gemeindezusammenschlüsse nach Gemeindegrösse

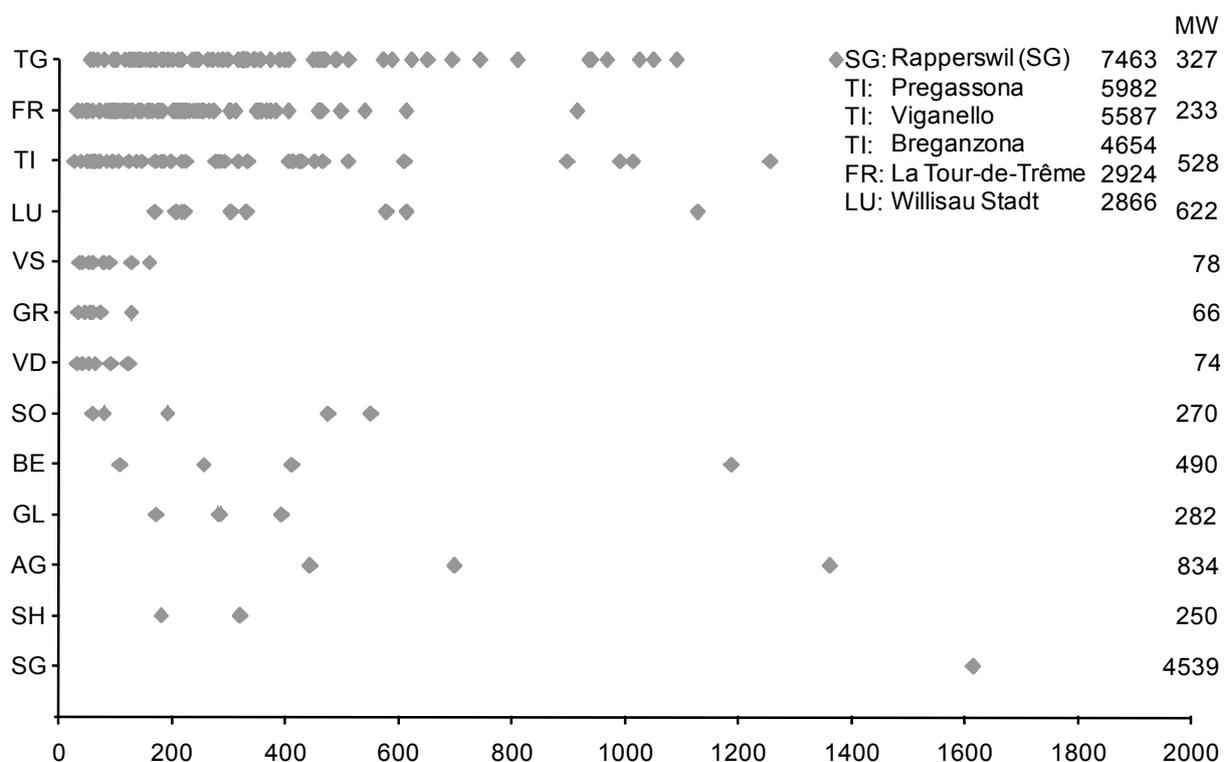
Abbildung 2 vergleicht die Einwohnerzahlen (aus der Volkszählung von 1990) der aufgehobenen Gemeinden im Zeitraum 1990 bis 2007 nach Kantonen. Als aufgehoben werden hier Gemeinden bezeichnet, welche aufgrund eines Gemeindezusammenschlusses aus der offiziellen Gemeindestatistik gelöscht wurden. Die Einwohnerzahlen sind dabei als Richtwerte zu verstehen, da sie sich bis zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses leicht verändert haben. Es ist zu beobachten, dass es sich bei

<sup>19</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

<sup>20</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

den durch Zusammenschlussprojekte aufgehobenen Gemeinden mehrheitlich um kleine Gemeinden handelte. Von den 302 Gemeinden hatten 147 weniger als 200 Einwohner, 117 zwischen 201 und 500 Einwohner, 21 zwischen 501 und 1'000 Einwohner und nur 17 Gemeinden mehr als 1'000 Einwohner. Der Mittelwert der Einwohnerzahlen beläuft sich gesamtschweizerisch auf 360.3. Gerade auch in den Kantonen mit vielen Gemeindefusionen waren bei der überwiegenden Mehrheit kleine Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern betroffen. Durch Gemeindefusionen aufgehobene Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnern finden sich im Zeitraum zwischen 1990 und 2007 nur vier. Es handelt sich um die Eingemeindungen von Pregassona, Viganello und Breganzona in Lugano sowie um Rapperswil, welches im Jahr 2007 mit Jona zu Rapperswil-Jona fusionierte.

Abbildung 2: Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) der aufgehobenen Gemeinden in den Kantonen im Zeitraum 1990 bis 2007<sup>21</sup>.

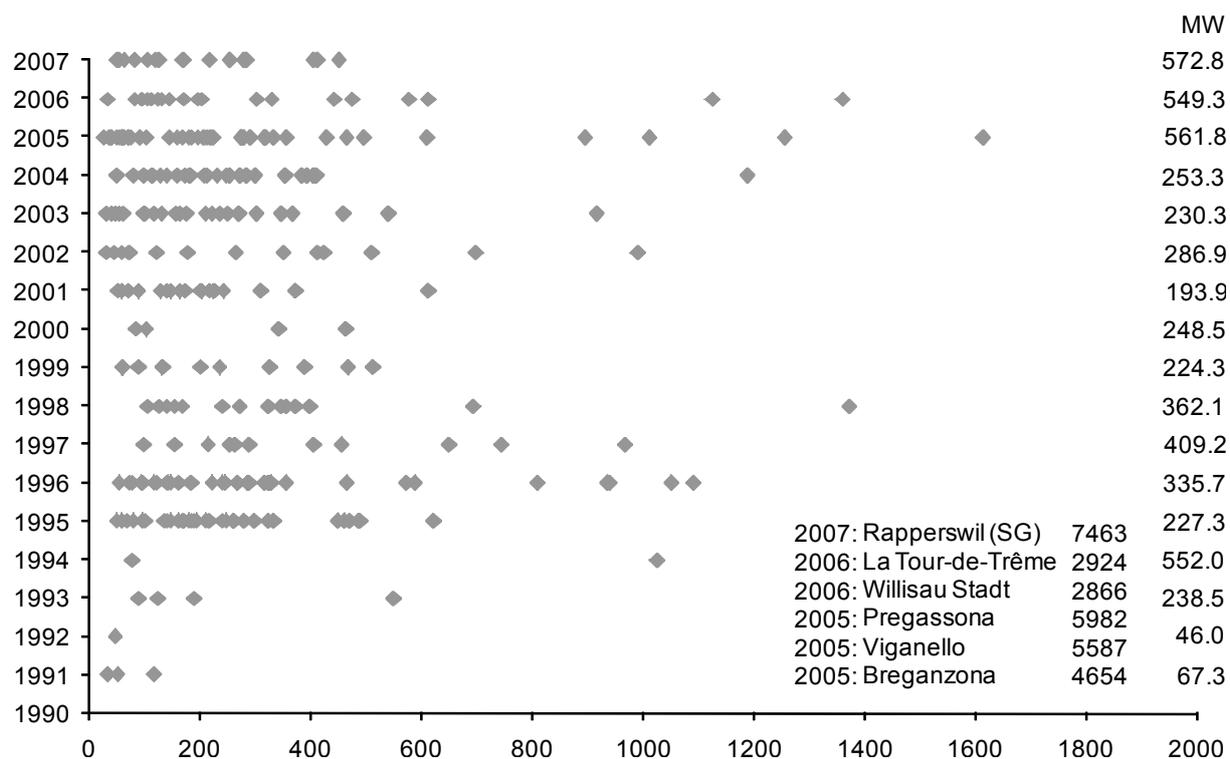


Bemerkung: Kantone ohne Gemeindefusionen sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Die dargestellten Gemeinden entsprechen dem jeweils kleineren Fusionspartner. Bei Projekten mit mehreren Gemeinden ist die jeweils grösste Gemeinde nicht berücksichtigt. Die Einwohnerzahlen stammen aus den Daten der Volkszählung von 1990.

Abbildung 3 lässt erkennen, dass tendenziell ein schwacher Trend hin zu *Gemeindefusionen von grösseren Gemeinden* beobachtet werden kann. Dies rührt insbesondere von daher, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden mit mehr als 1'500 Einwohnern im Zeitraum 1990 bis 2007 erst seit dem Jahr 2005 auftreten.

<sup>21</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

Abbildung 3: Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) der aufgehobenen Gemeinden im Zeitraum 1990 bis 2007.<sup>22</sup>



Bemerkung: Kantone ohne Gemeindefusionen sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Die dargestellten Gemeinden entsprechen dem jeweils kleineren Fusionspartner. Bei Projekten mit mehreren Gemeinden ist die jeweils grösste Gemeinde nicht berücksichtigt. Die Einwohnerzahlen stammen aus den Daten der Volkszählung von 1990.

Im Folgenden wird das Verhältnis der Einwohnerzahlen von den zusammengeschlossenen Gemeinden betrachtet (vgl. Abbildung 4). Die dargestellten Prozentzahlen nehmen einen Wert zwischen 0.4 und 97.5 Prozent ein. 0.4 Prozent entspricht dem Verhältnis der Einwohnerzahlen zwischen den Tessiner Gemeinden Cureggia (103) und Lugano (25'334), 97.5 Prozent jenem der Einwohnerzahlen zwischen Corzonesco (429) und Dongio (440). Bei ersterem handelt es sich um eine klassische Eingemeindung eines Vororts mit dem Zentrum. Letzteres entspricht einer klassischen Gemeindefusion zweier annähernd gleich grosser Partner. Die Abbildung macht deutlich, dass 120 der 302 betroffenen Gemeinden (39.7%) durch eine Eingemeindung aufgehoben wurden. Ihre vormalige Einwohnerzahl entsprach höchstens einem Viertel von jener der Übernahmegemeinde. Auch eher als eingemeindete Ortschaften sind die 97 (32.1%) Gemeinden zu betrachten, welche vor ihrer Aufhebung eine Einwohnerzahl zwischen 25 und 50 Prozent von jener der Übernahmegemeinde aufwiesen. 52 (17.2%) gelöschte Gemeinden weisen Werte zwischen 50 und 75 Prozent auf, nur 33 (10.9%) gelöschte Gemeinden Werte zwischen 75 und knapp 100 Prozent.

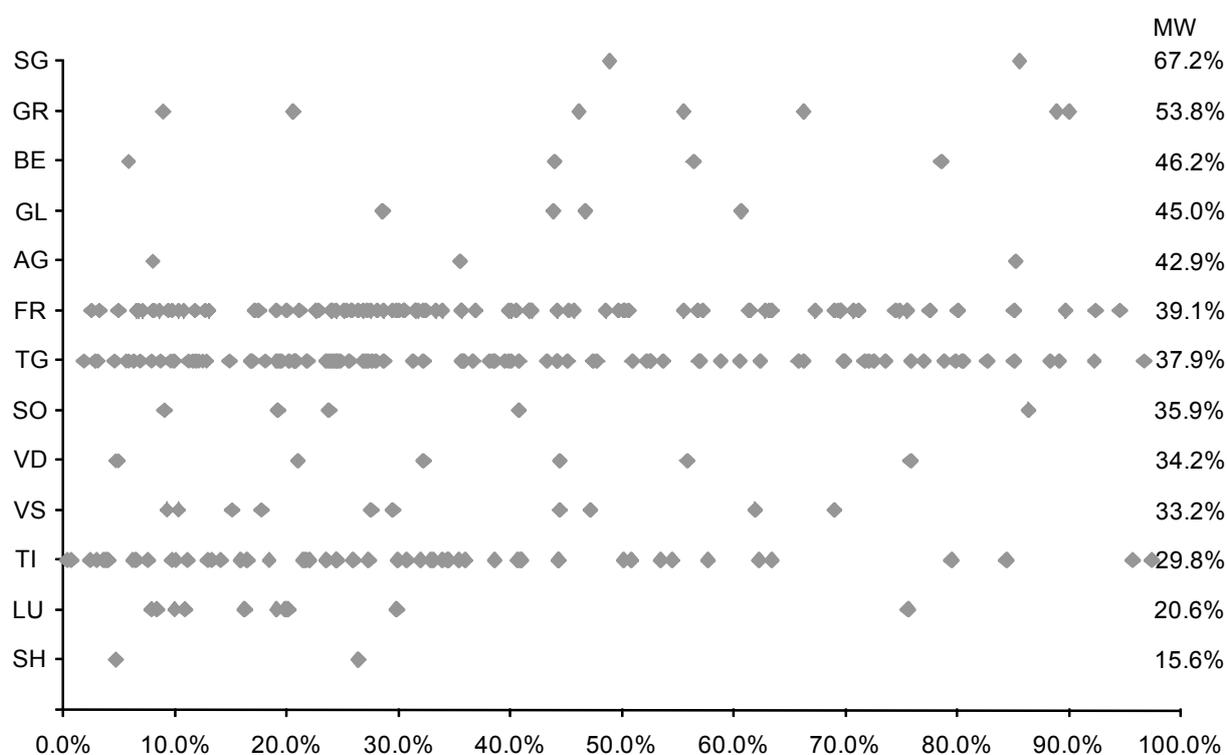
Daraus lässt sich folgern, dass knapp drei Viertel der erfolgreichen Gemeindefusionen im Zeitraum 1990 bis 2007 zwischen ungleichen Partnern stattfanden.

<sup>22</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

den, bei welchen die Einwohnerzahl der kleineren Gemeinde höchstens der Hälfte von jener der grösseren Gemeinde entsprach. Zusammenschlüsse zwischen annähernd gleich grossen Gemeinden, bildeten klar die Minderheit der Projekte.

Zwischen den Kantonen zeigen sich dabei beträchtliche Unterschiede. Wie die Mittelwerte in der Abbildung zeigen, entsprechen die beiden Gemeindezusammenschlüsse im Kanton St. Gallen (Rapperswil und Jona resp. Nesslau und Krummenau) klassischen Gemeindefusionen, während die Zusammenschlüsse von Thayingen und Barzheim resp. Wilchingen und Osterfigen im Kanton Schaffhausen typischen Eingemeindungen gleichkommen. Die «gemeindezusammenschlussfreudigsten» Kantone Thurgau, Freiburg und Tessin weisen Mittelwerte zwischen 29.8 Prozent (Tessin) und 39.1 Prozent (Freiburg) auf.

Abbildung 4: Einwohnerzahl der aufgehobenen Gemeinden im Verhältnis zum grössten Zusammenschlusspartner in den Kantonen im Zeitraum 1990 bis 2007.<sup>23</sup>



Bemerkung: Kantone ohne Gemeindefusionen sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Lesebeispiel: Der Zusammenschluss zwischen Rapperswil (Einwohnerzahl 7'463) und Jona (Einwohnerzahl 15'264) zu Rapperswil-Jona im Kanton St. Gallen entspricht einem Verhältnis von 48.9%. Die Einwohnerzahlen stammen aus den Daten der Volkszählung von 1990.

### 2.1.3 Folgerungen für den Kanton Uri

- Die Bedeutung von Gemeindezusammenschlüssen wird in Zukunft eher zu- als abnehmen. Damit könnte einhergehen, dass der Widerstand der Bevölkerung gegen Gemeindezusammenschlüsse tendenziell abnimmt.

<sup>23</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

- Strategien für eine konsequente Förderung von Gemeindezusammenschlüssen finden sich in mehreren Kantonen.
- Die aufgehobenen Gemeinden haben eine durchschnittliche Gemeindegrösse von rund 360 Einwohnern. Projekte, bei welchen die kleinere Gemeinde über 1'000 Einwohner aufwies, bildeten bislang noch eher die Ausnahme.
- Die Mehrheit der erfolgreichen Gemeindezusammenschlussprojekte im Zeitraum 1990 bis 2007 fand zwischen ungleichen Fusionspartnern statt. Tendenziell wurden schwache kleine Gemeinden mit einem stärkeren grösseren Partner abgeschlossen.

## 2.2 Auslöser und Formen von Gemeindezusammenschlüssen

### 2.2.1 Auslöser von Gemeindezusammenschlüssen

Folgende Faktoren können als *Auslöser* von Fusionsprojekten in Betracht fallen:<sup>24</sup>

- Finanzielle Notlage der Gemeinde
- Bedürfnis nach Veränderung
- Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden
- Zu wenig Leute für die Besetzung der Ämter
- Durch den Kanton initiierte Zusammenschlüsse (auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende Anreize oder Zwangszusammenschlüsse)

In der Mehrheit der Fälle geht der *Anstoss* für ein Fusionsprojekt von der *Gemeinde-exekutive* oder vom *Kanton* aus, auffallend selten von der Verwaltung oder von engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Kritiker von Gemeindefusionen stellen deshalb fest, der Anstoss komme nicht «von unten» und das Projekt werde der Bevölkerung eventuell gar von aussen aufgezwungen.

Es hat sich verschiedentlich herausgestellt, dass für die Bevölkerung nebst erhofften Steuersenkungen resp. *finanziellen Einsparungen* und *verbesserter Dienstleistungsqualität bessere Entwicklungschancen* wichtige Gründe sind, um sich für eine Fusion zu engagieren.<sup>25</sup>

Das Gemeindemonitoring 2005 der Universität Bern zeigt auf, dass nach Meinung der Hälfte der Schweizer Gemeinden der Kanton bei Gemeindezusammenschlüssen «nach Wunsch» eine beratende und unterstützende Funktion einnehmen soll. Ein gutes Drittel der Gemeinden präferiert eine aktive Rolle des Kantons mit sanftem Druck. Knapp 9 Prozent der Gemeinden sind der Ansicht, dass Gemeindezusammenschlüsse keine kantonale Angelegenheit sind, nur gut 5 Prozent wünschen sich eine aktive Rolle des Kantons mit der Möglichkeit zu Zwangsfusionen (vgl. Tabelle 19 im Kapitel 3.7.6).

<sup>24</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 2.

<sup>25</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 2.

Dieser Sachverhalt entspricht weitgehend den Präferenzen der Gemeinden selbst. *Zwangsfusionen* bildeten in der Schweizer Gemeindefusionen bislang klar die Ausnahme. Die Zwangsfusionen sind vor allem deshalb stark umstritten, weil die Gemeindefreiheit als Grundlage der direkten Demokratie gilt. Geschützt ist sie in der Schweizer Bundesverfassung durch die Vereinigungsfreiheit: Artikel 23, Absatz 3 lautet: «Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören».

Damit steht der Kanton im Spannungsfeld zwischen seiner eigenen Gemeindepolitik und den Präferenzen seiner teilautonomen Körperschaften. Obwohl die Kantone an einer starken Gemeindefusionen und starken Agglomerationen interessiert sind, werden ihre Handlungsspielräume durch die in der Schweiz besonders ausgeprägte *Gemeindeautonomie* stark eingeschränkt. Damit fokussiert sich die kantonale Gemeindepolitik in der Regel auf *Anreizmechanismen*, welche die Gemeinden zu Zusammenschlüssen bewegen sollen. Als Paradebeispiel gilt dabei der Kanton Luzern, welcher allein zur Vereinigung der Stadtregion Luzern eine Summe von 147 Millionen Fr. bereitstellt (vgl. Kapitel 2.1). In der Regel sind diese Beträge jedoch deutlich tiefer. Der Kanton Freiburg hat zwischen 1999 und 2002 in elf Fällen zwischen 482'282 Fr. und 893'454 Fr. ausbezahlt.<sup>26</sup> Der Kanton Graubünden bezahlte aufgrund Gemeindefusionen in der Vergangenheit 80'000 Fr bis 1 Mio. Fr.<sup>27</sup> Daneben bieten viele Kantone ihren Gemeinden bei Zusammenschlussprojekten *Beratung in juristischen und finanziellen Fragen* oder *übernehmen die Prüfungskosten*.

Nichts desto trotz kam es seit 1990 zu einer Reihe von Zwangsfusionen. Als aktuellste Beispiele gelten die Zwangsintegrationen der Tessiner Gemeinden Aquila und Bignasco in die Gemeinden Blenio und Cevio im Jahr 2007. Beide Fusionen wurden bis vors Bundesgericht weitergezogen, wo die beiden betroffenen Gemeinden jedoch unterlagen (BGE 1P.242/2005 und 1P.265/2005).

## 2.2.2 Formen von Gemeindezusammenschlüssen

Das wesentliche Merkmal eines Zusammenschlusses ist die vollständige Aufgabe der Selbstständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden. Alle Gemeindeaufgaben werden durch die neue Gemeinde erfüllt. Es kann zwischen einer Fusion (Vereinigung) und der Eingemeindung (Einverleibung) unterschieden werden.<sup>28</sup>

### Fusion

Bei einer Fusion geben alle beteiligten Gemeinden ihrer Existenz als Einzelgemeinden auf und schliessen sich zu einer neuen Gemeinde zusammen. In einem solchen Fall muss *neues Ortsrecht* geschaffen werden, wobei das alte seine Gültigkeit bis zur Inkraftsetzung des neuen Rechts behält. Ein Indiz für eine Fusion ist die Bildung eines Doppelnamens, der die Ortsbezeichnungen der beteiligten Gemeinden enthält. Denkbar ist auch ein gänzlich neuer Gemeindefusionenname aus Rücksicht auf alle beteiligten Gemeinden. Bei Fusionen handelt es sich tendenziell um finanziell und einwohnermässig gleich starke oder schwache Partner.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Steiner 2002: 319.

<sup>27</sup> Steiner 2002: 320.

<sup>28</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 2.

<sup>29</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 3.

## Eingemeindung

Bei der Eingemeindung treten eine oder mehrere Gemeinden in eine bereits bestehende Gemeinde ein. Das *Gemeinderecht* der aufgenommenen Gemeinde wird i.d.R. durch dasjenige der aufnehmenden Gemeinde *ersetzt*. Als typische Eingemeindung kann der Anschluss kleiner Agglomerationsgemeinden mit ihrer Kernstadt verstanden werden. Als bedeutungsvollstes Beispiel kann die Stadt Zürich genannt werden, welcher sich 1893 11 Vororte und 1934 weitere 8 Vororte anschlossen. Aus jüngster Zeit ist die Eingemeindung von 8 Vororten in Lugano zu nennen (vgl. Kapitel 2.1.1).

Heute wird in der Schweizerischen Literatur und Praxis nur noch selten zwischen den Begriffen Fusion und Eingemeindung unterschieden.<sup>30</sup>

### 2.2.3 Folgerungen für den Kanton Uri

- Gemeindefusionen gelingen nur, wenn die Bevölkerungen deren Nutzen versteht und mitträgt.
- Die Gemeinden wünschen vom Kanton Anreize, aber keine Zwangsmassnahmen.
- Eine finanzielle Notlage der Gemeinden und der Mangel an Personal zur Besetzung der kommunalen Ämter sind auch im Kanton Uri von Bedeutung. Diese Faktoren können durchaus als Argument für Gebietsreformen verstanden werden.

## 2.3 Alternativen zu Gebietsreformen – Interkommunale Zusammenarbeit

«Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ist die *Erfüllung* einer *öffentlichen Gemeindeaufgabe* entweder durch eine einzelne Gemeinde oder durch zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person, welche mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an welcher sich diese Gemeinden direkt («leistend») oder indirekt («ordnend») beteiligen.»<sup>31</sup>

Im Rahmen der IKZ können grundsätzlich alle möglichen Gemeindeaufgaben erfüllt werden. In Betracht fallen dabei auch Aufgaben im Bereich der kommunalen «Kernverwaltung» (Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung).

Das Spektrum der Kooperationsformen reicht vom unverbindlichen Meinungsaustausch bis hin zur Gründung gemeinsamer Körperschaften und Anstalten, welche weitgehend unabhängig, lokale öffentliche Aufgaben erfüllen. Die Trägerschaft der Aufgabenerfüllung ist entweder eine Gemeinde allein, zwei oder mehrere Gemeinden oder eine juristische Person.<sup>32</sup>

### 2.3.1 Modell «Sitzgemeinde»

Die erste Variante entspricht dem Grundmodell «Sitzgemeinde», wonach eine *einzelne Gemeinde* die Aufgabe selbst und *in eigener Verantwortung per Vertrag für*

<sup>30</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2007: 3.

<sup>31</sup> Friederich 2002: 1.

<sup>32</sup> Vgl. Steiner 2002: 90 ff.

eine *andere Gemeinde* erfüllt. Das Sitzgemeindemodell eignet sich für operative, «exekutive» Tätigkeiten im Rahmen eines klaren Leistungsauftrags, insbesondere in einfacheren Verhältnissen mit kleinem Perimeter. Eher ungeeignet ist es für Aufgaben, in deren Rahmen wichtige politische Fragen zu entscheiden sind und welche eine ausgewogene Willensbildung erfordern. Gemäss dem Gemeindemonitoring von 2005 der Universität Bern, gewinnt das Sitzgemeindemodell tendenziell an Bedeutung.

- Vorteile: Einfachheit, Möglichkeit bedürfnisgerechter Ausgestaltung.
- Nachteile: finanzielles Risiko, beschränkte Mitsprache- und Kontrollrechte der Anschlussgemeinden.<sup>33</sup>

### 2.3.2 Modell «Einfache Gesellschaft»

Die zweite Variante entspricht dem Modell «einfache Gesellschaft», nach welcher sich *zwei oder mehr Gemeinden* zur *gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung* auf rein *vertraglicher Basis* zusammenschliessen, diese Aufgaben gleichberechtigt erfüllen und über gemeinsames Personal und gemeinsame Infrastrukturen verfügen. Die Vertragslösung eignet sich allenfalls für wenig kapitalintensive Aufgaben z.B. in den Bereichen der Kontrolle oder der Koordination.

- Vorteile: weitgehende Gleichberechtigung der beteiligten Gemeinden, gleichmässige Verteilung finanzieller Risiken, Wahrung der gemeindeinternen Zuständigkeiten.
- Nachteile: Komplexität der Strukturen, Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung und damit einhergehend die innovationshemmende Wirkung.<sup>34</sup>

### 2.3.3 Modell «juristische Person»

Daneben finden sich eine Vielzahl von Varianten, welche dem Grundmodell «juristische Personen» entsprechen. Im Unterschied zu den rein vertraglich geschaffenen Grundmodellen entsteht durch den Zusammenschluss der Gemeinden in einer juristischen Person ein *neues Rechtssubjekt* mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten. Die Gemeinden selbst sind nur noch mittelbar, durch Vertretung in den Organen dieser Person, an der Willensbildung beteiligt.

- Vorteile: Möglichkeit der Trennung von Politik und operativen Aufgaben, klare rechtlichen Vorgaben
- Nachteile: Möglicher Autonomieverlust der Gemeinden, Gefahr der Eigendynamik.

Innerhalb des Grundmodells «juristische Personen» sollen im Folgenden die beiden häufigsten Formen, der Zweckverband und die Aktiengesellschaft näher betrachtet werden. Weitere mögliche Formen auf welche hier nicht näher eingegangen wird, sind der Verein, die Genossenschaft, die privatrechtliche Stiftung und die öffentlich-rechtliche Anstalt. Daneben wird in der Praxis das Grundmodell «juristische Personen» nicht selten durch vertragliche Regelungen ergänzt.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Vgl. Friederich 2002 2 f.

<sup>34</sup> Vgl. Friederich 2002 4.

<sup>35</sup> Vgl. Friederich 2002 5 ff.

### a) Öffentlich-rechtlicher Gemeindeverband

Der öffentlich-rechtliche Gemeindeverband (Zweckverband) ist der Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden in Form einer *Körperschaft des öffentlichen Rechts* zur gemeinsamen Erfüllung von Gemeindeaufgaben. Er untersteht der Gemeindeaufsicht. Von Kanton zu Kanton bestehen teilweise erhebliche Unterschiede. Der Gemeindeverband eignet sich für politisch sensible und hoheitliche Aufgaben. Im Fall einfacher Verhältnisse (Zusammenarbeit unter zwei benachbarten Gemeinden) ist er in der Regel zu kompliziert.

- Vorteile: weitgehende demokratische Mitsprache, «Vertrautheit» aufgrund seiner «gemeindeähnlichen» Konzeption.
- Nachteile: Tendenziell lange Entscheidungswege, Unmöglichkeit der Beteiligung Privater.<sup>36</sup>

### b) Die Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft verfolgt in der Regel aber nicht zwingend einen wirtschaftlichen Zweck. Die AG weist ein bestimmtes, in Teilsommen (Aktien, Partizipations-scheine) zerlegtes Grundkapital auf. Zwingende Organe sind die Generalversammlung der Aktionäre, der Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Dem Verwaltungsrat stehen umfangreiche Befugnisse und entsprechende Verantwortlichkeiten zu. Zum Schutz der einzelnen Aktionäre und der Gläubiger bestehen zahlreiche Vorschriften über die Organisation und die Finanzen. Die AG ist auf «wettbewerbsgerechtes» Verhalten ausgerichtet. Sie eignet sich für Tätigkeitsbereiche, wo der *Markt* darüber entscheidet, ob die Aufgaben «richtig» erfüllt werden. In *Monopolbereichen*, wo diese Kontrolle fehlt, ist die AG in der Regel für IKZ *nicht geeignet*

- Vorteile: einfache Beteiligung Dritter aufgrund der handelbaren Beteiligungsrechte, Möglichkeit, durch die Ausgaben zusätzlicher Aktien zusätzliches Eigenkapital zu beschaffen.
- Nachteile: «Exekutivlastigkeit» der Organisation (beispielsweise wenn Aufgaben eine externe, politische Kontrolle erfordern).<sup>37</sup>

### 2.3.4 Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltungen

Der Kernbereich der Gemeindeverwaltung, der vor allem aus Gemeindeschreiberei, Einwohnerkontrolle und Finanzverwaltung besteht, gehört in kleineren Gemeinden zu den *finanziell aufwändigsten Ausgabenposten*, da ein *definierter Aufgabenkatalog ohne kantonale Beiträge* (wie z.B. bei der Schule oder Feuerwehr) zu erfüllen ist. Dementsprechend *gross* sind auch die potenziellen *Einsparungen*, die durch eine Zusammenlegung der Verwaltungstätigkeit erzielt werden können. Solche Einsparungen können sich durch Verbesserungen in verschiedenen Bereichen ergeben, z.B. durch eine effizientere Nutzung der Infrastruktur (Gebäude, EDV-Anlagen), durch günstigere Konditionen bei der Materialbeschaffung, durch einen Abbau der benötigten Stellenprozente (gemessen an der Anzahl Einwohner) sowie auch durch die Vermeidung von Folgekosten, die entstehen können, wenn langjährige Verwal-

<sup>36</sup> Vgl. Friederich 2002: 8.

<sup>37</sup> Vgl. Friederich 2002: 7.

tungsangestellte in die Pension gehen Die Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen unter Beibehaltung der politischen Unabhängigkeit der beteiligten Gemeinden besitzt somit den *Vorteil*, dass *kostenintensive Bereiche* der kommunalen Politik *gemeinsam geführt* werden können, *ohne* dass der Kern der *Identität* der Gemeinden *angetastet* wird. Zugleich kann diese Lösung auch als *Vorstufe* einer späteren *Gemeindefusion* dienen, ohne dass diese durch die Massnahme selbst präjudiziert würde.

Grösster Nachteil von Verwaltungszusammenlegungen ist deren umfangmässige Beschränkung. Was für nur zwei beteiligte Gemeinden ideal erscheint, stellt bei drei Gemeinden bereits eine grössere organisatorische Herausforderung für die Verwaltungsangestellten dar, da letztlich für jede Gemeinde separate politische Behörden bedient und separate Registraturen geführt werden müssen. Kaum mehr zu bewältigen wäre dies bei vier und mehr beteiligten Gemeinden. Bei mehr als drei Gemeinden stellen Verwaltungszusammenlegungen darum keine Alternative zu Fusionen dar.<sup>38</sup>

Als Organisationsform bei der Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen eignet sich insbesondere das Sitzgemeindemodell (die Verwaltung wird durch die grössere Nachbargemeinde geführt) oder es wird zur Erfüllung dieser Aufgabe ein privates Beratungsbüro beauftragt.<sup>39</sup> Prinzipiell sind jedoch auch andere Organisationsformen denkbar.

### 2.3.5 Modell «Agglomerationsrat»

Prinzipiell sind die genannten Zusammenarbeitsformen in Bezug auf einen einzelnen Politikbereich organisiert. Bei komplexeren Zusammenarbeitsgefügen, wie sie insbesondere in grösseren Agglomerationen auftreten, fehlt dadurch oftmals die Gesamtsicht und mit ihr eine bereichsübergreifende Koordination, was teilweise zu neuen Ineffizienzen führt. Hier drängen sich *Zusammenarbeitsformen* auf, welche *mehrere Aufgaben* und neue Entscheidmechanismen einschliessen: Weitgehend dem Modell «Agglomerationsrat»<sup>40</sup> entsprechen die Regionalkonferenzen im Kanton Bern: Die *Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten* der Regionsgemeinden bilden dabei das *oberste Entscheidungsgremium*. Diese entscheiden verbindlich über *Fragen von regionaler Bedeutung*, zum Beispiel Verkehrs- und Siedlungsplanung oder regionale Kulturförderungsmittel. Die Stimmkraft der Mitglieder der Regionalkonferenz richtet sich nach der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden. Sowohl der Bevölkerung wie den Gemeindebehörden stehen in wichtigen regionalen Fragen (Infrastrukturplanungen wie Sportstätten, Wirtschaftsförderung) das *Initiativ- und das Referendumsrecht* zu.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Ladner et. al. 2007: 63ff.

<sup>39</sup> Vgl. <http://www.jgk.be.ch> (16.11.2007).

<sup>40</sup> Vgl. Tripartite Agglomerationskonferenz 2004: 48 ff.

<sup>41</sup> Vgl. Steiner 2007

### 2.3.6 Folgerungen für den Kanton Uri

- Als Alternative oder als Vorstufe zu Gemeindezusammenschlüssen bietet sich auch die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit an, wie es schweizweit verbreitet ist.
- Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist im Gegensatz zum Zusammenschluss besser möglich, die Grösse des Einzugsgebiets auf die spezifische Aufgabe auszurichten. Es können folglich die Dienstleistungsqualität ebenfalls ausgebaut, aber auch die Kosten besser gesteuert werden (fiskalische Äquivalenz).
- Der Nutzen einer Gliederung des Kantons in Regionen und die Bildung von Agglomerationsräten könnte geprüft werden. Allerdings sind dabei die Kleinheit des Kantons und die geringe Einwohnerdichte zu beachten. Allenfalls könnte dieses Modell im Seebecken um Altdorf Sinn machen.

## 2.4 Erfolgsfaktoren/Stolpersteine von Gemeindezusammenschlüssen und IKZ

### 2.4.1 Relevante Faktoren zur Beurteilung der Vor- und Nachteile

Bei einem Gemeindezusammenschluss müssen *wirtschaftliche, politische, rechtliche und soziale Gegebenheiten* berücksichtigt werden.<sup>42</sup> Im Folgenden wird insbesondere auf wirtschaftliche und politische Argumente eingegangen.

### 2.4.2 Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen und IKZ

#### Gemeindezusammenschlüsse

Für die Bürger nachvollziehbar ist der Ansatz der Gemeinde als *Problemlösungsgemeinschaft*. Er geht davon aus, dass eine Gemeinde jene Bewohner zusammenfasst, die eine Vielzahl von gemeinsamen Aufgaben und Probleme zu lösen haben, welche das Individuum allein nicht zu bewältigen vermag. Der Nutzen dieser öffentlichen Aufgaben ist räumlich beschränkt. Umfassen die Grenzen einer Gemeinde nicht den überwiegenden Teil der Nutzniesser einer Gemeindeaufgabe, entstehen *Spillovers*. Spillovers sind in diesem Zusammenhang Nutzen öffentlicher Leistungen, die Bewohner anderer Gemeinden erhalten, ohne dass sie die entsprechenden Kosten über Steuerabgaben selbst mittragen müssen. Wenn der Kreis der Nutzniesser und der Kreis der Kostenträger nicht deckungsgleich sind, entstehen Ineffizienzen, da die Spillovereffekte nicht internalisiert werden.<sup>43</sup>

Der zweite Aspekt, der aus der Kleinräumigkeit der Gemeinden hervorgeht, betrifft die *positiven Skaleneffekte*.<sup>44</sup> Beispielsweise arbeitet die Jugendarbeit in einer kleinen Gemeinde oftmals unter der optimalen Betriebsgrösse. Durch eine Zusammenlegung der Jugendarbeit zweier oder mehrerer Gemeinden werden die Durchschnittskosten je Nutzer für diese Aufgabe gesenkt. Die neu zusammengelegte Jugendarbeit wird entsprechend attraktiver.

<sup>42</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2006: 3.

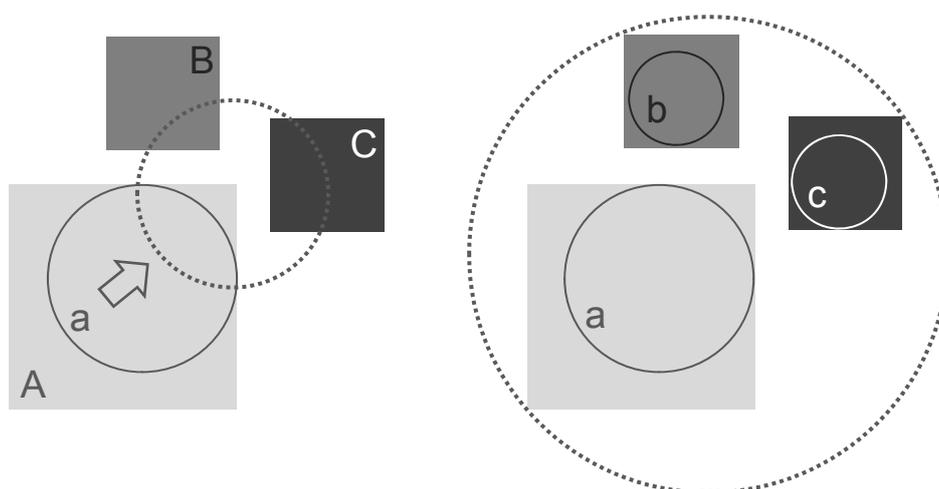
<sup>43</sup> Vgl. Steiner/Fetz/Käppeli 2006: 3.

<sup>44</sup> Dafflon 1999: 3.

Mit einem *Gemeindezusammenschluss* könnten die genannten *Diskrepanzen* *beho-*  
*ben* werden.

In der folgenden Abbildung 6 soll die genannten Sachverhalte kurz erklärt werden. Im Bild links wird das öffentliche Gut (gestrichelter Kreis) von der Gemeinde A zur Verfügung gestellt. Der Kreis a entspricht dabei den Kostenträger der Gemeinde A. Da kein Ausschlussprinzip zum tragen kommt, sind auch Bevölkerungsanteile der Gemeinden B und C Nutzniesser der Leistung (Spillovereffekt). Aufgrund der beschränkten Ressourcen der Gemeinde A erfährt die von ihr angebotene Leistung nur eine begrenzte Nachfrage. Im Bild rechts werden die Kostenträger der Gemeinden B und C in die Erbringung des öffentlichen Gutes integriert, was zu einer Vergrößerung der Ressourcen (Steuererträge, Know-how) für dessen Bereitstellung führt. Die Folge ist eine überproportionale Qualitätsverbesserung des Gutes. Damit werden nicht nur die Durchschnittskosten je Nutzer gesenkt, auch erhöht sich dessen Nachfrage auf die gesamte Bevölkerung der drei Gemeinden.

Abbildung 5: Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und der positiven Skalenerträge.



Bemerkung: A, B und C = Gemeinden; a, b und c = Kostenträger der entsprechenden Gemeinden; gestrichelte Kreise = öffentliche Güter. Linke Darstellung: Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist verletzt, das von der Gemeinde A bereitgestellte Gut entspricht den von ihr vorhandenen Ressourcen. Rechte Darstellung: Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kommt zum tragen, durch die zusätzlichen Ressourcen der Gemeinden B und C wird die Produktionsmenge des Gutes überdurchschnittlich erhöht.

Daraus folgt ein wichtiger Vorteil von Gemeindezusammenschlüssen: *Mehr oder bessere Leistung zu geringeren Durchschnittskosten je Einwohner.*

Gegen Gemeindezusammenschlüsse spricht aus ökonomischer Perspektive, dass neben den positiven auch *negative Skalenerträge* auftreten können: Während bei technischen Diensten mit tieferen Durchschnittskosten je Nutzer gerechnet werden kann, ist dies beim *Personalaufwand* in der Regel nicht der Fall.<sup>45</sup> Bei Fusionen kann die *Bürokratie* auch *zunehmen*, *Freiwilligenarbeit* wird vermehrt durch *fest angestelltes Personal erledigt*. Daneben nimmt die *Komplexität der Aufgabenerfüllung* tendenziell zu.

<sup>45</sup> Vgl. etwa Hermann et al. 1999: 80.

Als politisches Argument für Gemeindezusammenschlüsse wird genannt, dass kleinere Gemeinden tendenziell Mühe haben, ihre politischen Ämter zu besetzen. Durch den Zusammenschluss könnten die Auswahlmöglichkeiten verbessert und die *Attraktivität der Ämter gesteigert* werden<sup>46</sup>. Genannt wird zudem die *zunehmende Responsivität*. Darunter versteht man die Fähigkeit einer Gemeinde, auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar eingehen zu können. Gründe sind der tendenziell höhere Professionalisierungsgrad des Personals sowie die grössere Ressourcenausstattung.

Als politisches Argument gegen Gemeindezusammenschlüsse wird vor allem die *Entfremdung der Bevölkerung* von der neuen Gemeinde hervorgebracht, da sich die Distanz zwischen Verwaltung und Bürger tendenziell vergrössert und sich damit die Identifikation der Einwohner mit ihrer Gemeinde tendenziell schwächt. Negative Folgen können eine Abnahme der Bereitschaft zur freiwilligen Mitarbeit in der Gemeinde und eine Abnahme der politischen Beteiligung sein.<sup>47</sup>

### **Interkommunale Zusammenarbeit**

Bei der Interkommunalen Zusammenarbeit geht die Argumentation in eine ähnliche Richtung: Durch eine Kooperation verschiedener Kleingemeinden können sowohl *administrative Grössenvorteile* als auch eine *erhöhte Professionalität* erzielt werden.<sup>48</sup> Zudem könnten durch eine IKZ die *finanziellen Ressourcen* für die Errichtung der notwendigen teuren Infrastrukturen, wie z.B. Schule, Spital oder Altersheim *bereitgestellt* werden. Weitere Vorteile von IKZ sind die freie Bestimmung adäquater Perimeter für die konkreten Aufgabenbereiche durch unterschiedliche «Partnerschaften», die Vermeidung von Doppelspurigkeiten oder die Entlastung von Gemeinden.<sup>49</sup>

Daneben finden sich auch kritische Stimmen gegenüber IKZ: Durch *unklare Aufträge und Zuständigkeiten* sowie *mangelnde Kostentransparenz* können sich *Ineffizienzen* ergeben. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden die Kostenfolgen für Entscheide zu tragen haben, auf die sie kaum oder wenig Einfluss ausüben können. Im Weiteren sind unter Umständen *viele Absprachen* mit den beteiligten Partnern nötig, was Bürokratieängste wecken kann.<sup>50</sup>

Ein anderes negatives Argument zielt auf die *mangelnde demokratische Fundierung* vieler IKZ-Formen: Die Hauptproblematik liegt dabei im teilweisen Autonomieverlust der einzelnen Gemeinde, da Entscheide durch interkommunale Gremien gefällt werden, die nicht demokratisch durch die Bevölkerung gewählt, sondern durch die *Exekutiven bestimmt* sind. Damit einher geht oftmals eine *mangelnde Transparenz* der IKZ-Organisationen, was den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger zusätzlich erschwert.<sup>51</sup>

Einen möglichen Überblick über Vor- und Nachteile von Gemeindenzusammenschlüssen und IKZ bietet folgende Tabelle 2. Neben den genannten Aspekten zeigt

<sup>46</sup> Vgl. Keating 1995: 119.

<sup>47</sup> Vgl. Thalmann: 1997:16.

<sup>48</sup> Vgl. Geser et al. 1996: 268 f.

<sup>49</sup> Vgl. Steiner 2002: 112.

<sup>50</sup> Vgl. dazu etwa Baumann 1998: 18.

<sup>51</sup> Vgl. Eichenberger 2002: 11.

sich eine *Verbesserung der Standortattraktivität* durch neue Entwicklungschancen in der Raumplanung. Als negativer Aspekt für Gemeindezusammenschlüsse wird die *mangelnde politische Integration von Anspruchsgruppen* genannt, bei der IKZ verhält sich hier die Sachlage neutral. Daneben zeigt sich, dass sich bei Gemeindezusammenschlüssen die organisationale Anpassungsfähigkeit sowie die Motivation der Mitarbeiter je nach Projekt verbessern können. Wird ein *Zusammenschluss von den Verwaltungsangestellten nicht mitgetragen*, kann ihre *Motivation* jedoch auch *abnehmen*. Ähnlich verhält es sich hier auch bei der Interkommunalen Zusammenarbeit. Bei der organisationalen Anpassungsfähigkeit wird bei der IKZ keine Veränderung erwartet.

Tabelle 2: Mögliche Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen und interkommunaler Zusammenarbeit.

	Gemeinde- zusammenschlüsse	Interkommunale Zusammenarbeit
Finanzielle Situation	+/-	+/-
Dienstleistungsangebot	+	+
Standortattraktivität	+	+
Politische Integration der Anspruchsgruppen	-	+/-
Kommunale Autonomie	+	+/-
Organisationale Anpassungsfähigkeit	projektabhängig (+, +/-)	+/-
Führbarkeit/Koordinationsaufwand	+	+/-
Motivation der Mitarbeiter	projektabhängig (+, +/-, -)	projektabhängig (+,+/-)

### 2.4.3 Folgerungen für den Kanton Uri

- Die hohe Anzahl an kleinen Gemeinden im Kanton Uri lässt die Vermutung zu, dass durch eine Zunahme an IKZ und/oder Gemeindezusammenschlüsse verschiedene Einsparungen erzielt werden könnten und sich das Dienstleistungsangebot verbessern kann.
- Alleine der Zusammenschluss zweier schwacher Gemeinden ergibt aber in der Regel keine starke neue Gemeinde.
- Gemeindezusammenschlüsse sind komplexe Vorhaben. Ihr Erfolg hängt von einer Vielzahl von wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen und sozialen Faktoren ab.
- Für den Erfolg der Projekte ist nicht bedeutungslos, dass Zusammenschluss- und neue IKZ-Projekte von den Gemeindeexekutiven mitgetragen werden.

## 2.5 Weitere mögliche Formen von Gebietsreformen

### 2.5.1 Bezirksreformen

*Bezirksreformen* fanden in jüngerer Zeit in *acht Kantonen* statt. *Abgeschafft* wurde die Bezirksebene in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden (1995), Schaffhausen (1999), St. Gallen (2003) und Luzern (2007). Bei letzteren beiden finden sich stattdessen Wahlkreise. Eine Reduktion der Bezirke wurde in den Kantonen Graubünden (2001), Bern (2006) und Waadt (2007) vorgenommen. Mit einer neuen Kantonsver-

fassung soll zudem die Anzahl Bezirke des Kantons Wallis verringert werden. Ziel dieser Reformen ist in der Regel, die teilweise veralteten Strukturen den *aktuellen Gegebenheiten anzupassen*. Ein Beispiel bildet der Kanton Bern, welcher in seiner Regionalstrategie das Kantonsgebiet neu in fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreise einteilte und damit Abschied von den ehemals 27 Amtsbezirken nahm. Hintergrund dieser Reform bildet unter anderem das komplizierte Geflecht der damaligen dezentralen Verwaltung. Denn neben den genannten Amtsbezirken existierten eine Vielzahl weiterer Verwaltungseinheiten (Kreisgrundbuchämter, Betreibungs- und Konkursämter, Handelsregisterämter, Zivilstandsämter, erstinstanzliche Gerichte etc.), welche ausserhalb der bestehenden Strukturen existierten. Durch die Neueinteilung des Kantons in Regionen und Kreise, wurden diese Verwaltungsbereiche in einer einheitlichen Struktur gebündelt<sup>52</sup>.

Gescheitert ist hingegen die Abschaffung der Bezirke im Kanton Schwyz. Diese bilden im schweizerischen Kontext eine Spezialform, da sie als Rechtssubjekte über eine eigene Steuerhoheit und oftmals über eine eigene Landsgemeinde verfügen. Die «G-Reform» hatte zum Ziel, die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden zu verbessern und als Folge davon, die Bezirke als eigenständige Gebietskörperschaften aufzuheben.<sup>53</sup> Am 26. November 2006 wurde diese Vorlage vom Volk mit einem Stimmenanteil von knapp 60 Prozent klar abgelehnt<sup>54</sup>. Bemängelt wurde unter anderem, dass der Reformvorschlag zu wenig ausgereift sei, als dass sein Nutzen klar ersichtlich werde. Zudem wurde eine Aufgabenzentralisierung zum Kanton hin befürchtet.

## 2.5.2 Kantonsfusionen / Neugliederung der kantonalen Struktur

Dass *Kantonsfusionen* erfolgreich durchgeführt werden können, ist in höchstem Masse *unwahrscheinlich*.<sup>55</sup> Als gescheiterte Beispiele können die beiden Basler Halbkantone sowie die Kantone Genf und Waadt genannt werden. Im Fall von Basel wurde der Wille zur Wiedervereinigung zwischen 1936 und 1960 insgesamt viermal an der Urne bekräftigt. 1969 und damit 33 Jahre nach der ersten Abstimmung wurde die Wiedervereinigungsvorlage von den Baselbieter Stimmberechtigten jedoch abgelehnt. Bedeutend kürzer dauerte das Vorhaben für eine Fusion von Genf und Waadt. Die Volksinitiative zur Vorbereitung einer Fusion der beiden Kantone wurde im Jahr 2002 vom Stimmvolk haushoch verworfen<sup>56</sup>.

Keine realpolitische Bedeutung kommt auch einer Neueinteilung der Schweiz beispielsweise nach funktionalen Kriterien zu, obwohl sich Wissenschaftler und Politiker schon früh an der organisch gewachsenen, kleinräumigen Kantonsstruktur gestört haben und sie durch eine «logischere» Einteilung zu ersetzen versuchten<sup>57</sup>. Blöchli-ger zählt hierzu vier Konzepte auf. Das älteste stammt vom damaligen Bundesrat Stefano Francisini (1848), welcher die Schweiz in fünf Regionen unterteilte. Der Kanton Uri wurde in die Alpenschweiz integriert. Francisini wählte für seine Einteilung

<sup>52</sup> Vgl. [http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr\\_raumplanung/agr\\_raumplanung\\_reg\\_rp.htm](http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_raumplanung/agr_raumplanung_reg_rp.htm) (16.11.2007)

<sup>53</sup> Vgl. [http://www.sz.ch/information/g\\_reform\\_abstimmung.pdf](http://www.sz.ch/information/g_reform_abstimmung.pdf) (16.11.2007).

<sup>54</sup> Vgl. [http://www.sz.ch/information/g\\_reform\\_abstimmung\\_ergebnis.pdf](http://www.sz.ch/information/g_reform_abstimmung_ergebnis.pdf) (16.11.2007).

<sup>55</sup> Kübler 2006: 273.

<sup>56</sup> Vgl. Kübler 2006: 273 f.

<sup>57</sup> Blöchli-ger 2005: 137.

*topografische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Merkmale* sowie *bestehende Kantonsgrenzen*. Der ehemalige Delegierte für Konjunkturfragen Waldemar Jucker definierte im Jahr 1965 sieben Wachstumspole mit ihren dazugehörigen Regionen. Der *Kanton Uri* wurde in diesem Konzept in die *Innerschweiz* integriert. Aus dem Jahr 1973 stammt das Konzept CK-73 des damaligen Bundesamtes für Raumplanung, welches die Schweiz gemäss ihren Zentren in 13 Regionen einteilte. Für Uri war ein Anschluss an die *Region Luzern* vorgesehen. Das Konzept des emeritierten Wirtschaftswissenschaftler Walter Wittmann aus dem Jahr 1998 schlägt eine Schweiz der fünf Regionen vor. Der *Kanton Uri* wird dabei der *Zentralschweiz* hinzugerechnet. Wittmann richtete sich bei der nach ihm benannten Gebietseinteilung an *wirtschaftlichen Kriterien* sowie an *sprachlichen, topografischen und traditionelle Grenzen*<sup>58</sup>. Schliesslich schlägt der Ökonom Hansjörg Blöchliger eine eigene Gebietseinteilung vor. Dabei orientiert er sich an den *bestehenden Kernagglomerationen*, der *Bevölkerungszahlen* sowie den *Pendlerdaten*. Blöchliger definierte hierzu fünf Metropolitanregionen sowie drei ländliche Regionen. Der *Kanton Uri* wird dabei der *ländlichen Zentralschweiz* zugeordnet, die Stadt Luzern gehört noch zu der Metropolitanregion Zürich.<sup>59</sup>

### 2.5.3 Demokratisch verfasste Zweckregionen

Eine insbesondere aus theoretischer Perspektive interessante Alternative bilden die «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» (FOCJ) der beiden Schweizer Ökonomen Bruno S. Frey und Rainer Eichenberger.<sup>60</sup> Es handelt sich hierbei um Organisationen, die bestimmte öffentliche Dienstleistungen *gemeindeübergreifend erbringen* (functional), sich *gegenseitig überlappen* (overlapping), *wettbewerbsorientiert* (competing) sind und eine *demokratische Verfassung* haben (jurisdictions), also Mitwirkung ihrer Klienten an den strategischen Entscheiden beinhalten. Die geografische Ausdehnung dieser «demokratisch verfassten Zweckregionen»<sup>61</sup> richtet sich jeweils nach den Merkmalen ihrer Aufgabe; je nachdem können sie das Territorium mehrerer Gemeinden oder Kantone bzw. Teile davon umfassen. Entscheidend an diesem Konzept ist insbesondere das Vorhandensein einer «Exit-Option», damit die Delegation von Aufgaben an eine Zweckregion notfalls gekündigt werden kann. Dadurch erhöht sich der Druck auf die Entscheidungsträger, die öffentlichen Mittel so sinnvoll und effizient wie möglich zu einzusetzen. Konkrete Beispiele regionaler Zusammenarbeitsformen, die diesen FOCJ entsprechen würden, finden sich nur ansatzweise. Als mögliche Beispiele könnten die Schulgemeinden in einzelnen Schweizer Kantonen oder die deutschen Zweckverbände dienen.<sup>62</sup> Das Konzept stösst aber auch auf starke Kritik, weil die hohen Verhandlungskosten beim Vertragsabschluss und die Überwachungskosten mit den einzelnen Leistungserbringern nicht berücksichtigt werden. Zudem ist fraglich, ob es effizient ist, wenn mehrere Aufgabenerbringer auf dem gleichen Gemeindegebiet dieselbe Monopoleistung anbieten.

<sup>58</sup> Blöchliger 2005: 137 ff.

<sup>59</sup> Vgl. Blöchliger 2005: 151 ff.

<sup>60</sup> Vgl. Frey und Eichenberger 2001.

<sup>61</sup> Blöchliger 2005: 353.

<sup>62</sup> Vgl. bspw. Kübler 2006: 278. Zu den deutschen Zweckverbänden: Adamascheck 2003: 33.

#### 2.5.4 Folgerungen für den Kanton Uri

- In mehreren Kantonen wurde die Bezirksebene abgeschafft oder die Zahl der Bezirke verringert. Ziel dieser Reformen ist es in der Regel, die Verwaltungsstruktur zu vereinfachen und die veralteten Strukturen den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.
- Kantonsfusionen sind in höchstem Masse unwahrscheinlich. Der im Laufe der Zeit mehrfach diskutierte Kanton Zentralschweiz scheint für die nächsten Jahre wenig realistisch.
- Für diesen Bericht interessant an den grossangelegten Gebietsreformkonzepten sind die gewählten Kriterien. Dazu gehören topografische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Merkmale sowie bestehende, traditionelle Grenzen. In der Regel besteht in bisherigen Projekten das Ziel darin, umliegende Gemeinden mit einem starken Zentrum zu vereinen und so regionalpolitisch zu stärken.

### 3 Ausgangslage im Kanton Uri

#### 3.1 Vorbemerkung

Der Rahmen einer Vorstudie erlaubt es nicht, eine umfassende Situationsanalyse bzw. Standortbestimmung des Kantons Uri zu machen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb in Form einer Sekundäranalyse auf die Darstellung jener Aspekte, die für eine allfällige Veränderung der Gebietstrukturen des Kantons von besonderer Bedeutung.

#### 3.2 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Uri

Der Kanton Uri kennt in seinem Staatsaufbau folgende gesamtstaatliche, selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche in ihrem Aufgabenbereich weitestgehende Autonomie besitzen (auch hinsichtlich ihrer Untergliederung, vgl. Art. 64 Abs. 2 KV):

- *Die Landeskirchen:* Das Hoheitsgebiet der römisch-katholischen und der evangelisch reformierten Landeskirchen erstreckt sich jeweils über das gesamte Kantonsgebiet. Die Landeskirchen ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung selbstständig (Art. 8 Abs. 1 KV); sie verfügen über ein autonomes Satzungsrecht. Sie müssen sich aber nach demokratischen Grundsätzen organisieren und unterstehen der Rechtskontrolle (d.h. der Verwaltungsjustiz) des Staates. Die Landeskirchen können sich in Kirchgemeinden gliedern (Art. 8 Abs. 2 und Art. 64 KV).
- *Die Korporationen:* Im Kanton Uri bestehen zwei Korporationen, die sich das Hoheitsgebiet aufteilen, die Korporation Ursenen (Realp, Hospental, Andermatt) und die – wesentlich grössere – Korporation Uri. Die Korporationen ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung selbstständig; sie verfügen über ein autonomes Satzungsrecht. Die Korporationen können sich in Korporationsbürgergemeinden gliedern, welche nicht der Gebietseinteilung der Einwohnergemeinden entsprechen müssen (Art. 64 Abs. 2, 70 und 72 Abs. 2 KV). Die Korporationen stehen – auch wenn dies die Kantonsverfassung nicht ausdrücklich erwähnt – ebenfalls unter der Rechtskontrolle des Staates. Die Aufgabe der Korporationen besteht fast ausschliesslich in der Verwaltung ihres Korporationsgutes. Von den kantonalen Regalrechten steht ihnen das Wassernutzungsrecht an den Nebenflüssen und Bächen (vgl. Art. 4 GNG) sowie Teile des Bergregals (Art. 57 Abs. 2 KV; Erzgruben, Steinbrüche) zu.

Die Landeskirchen (und ihre Kirchgemeinden) verfügen im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung über die Steuerhoheit, die Korporationen nur indirekt über ihre Korporationsbürgergemeinden.

Der Kanton Uri kennt folgende Arten von *Gemeinden* (Art. 64 Abs. 1 KV):

- a. die Einwohnergemeinde, die alle in einer Gemeinde ansässigen Personen umfasst;

- b. die Kirchgemeinde, die alle in einer Gemeinde ansässigen Angehörigen einer Landeskirche umfasst (als Gliederungseinheit der Landeskirche);
- c. die Ortsbürgergemeinde, die alle in einer Gemeinde ansässigen Ortsbürger umfasst;
- d. die Korporationsbürgergemeinde (Allmendbürgergemeinde), die alle in einer Gemeinde ansässigen Korporationsbürger umfasst (als Gliederungseinheit der Korporation).

Der Kanton kennt 20 Einwohnergemeinden, deren Bestand in der Verfassung festgehalten ist und somit ohne kantonale Volksabstimmung nicht geändert werden kann

Der Kanton Uri kennt – als einer von wenigen Kantonen *kein Gemeindegesetz*, ja überhaupt keine allgemeine Gemeindegesetzgebung und damit keine generellen Regelungen über die Organisation der Gemeinden. Neben den Bestimmungen über die Gemeinden in der Kantonsverfassung finden sich somit im kantonalen Recht nur in der Fachgesetzgebung vereinzelte Regelungen, welche die Gemeinden betreffen.

Auffallend ist, dass der Kanton keine Bezirkseinteilung kennt. Überhaupt ist die gesamte *kantonale Behörden- und Verwaltungsorganisation sehr zentralistisch* aufgebaut und auf den Raum Altdorf ausgerichtet. Dezentrale Verwaltungselemente sind selten und finden sich beispielsweise in den Bereichen Justiz (Vermittler, Landgerichte Ursern und Uri), Polizei, Strassenunterhalt, Schulen (Gemeinde- und Kreisschulen auf der Volksschulstufe) und Soziales. Ausser in den Bereichen Schulen und Soziales sind diese dezentralen Verwaltungsstrukturen nicht zwingend mit der Gliederung in Einwohnergemeinden verbunden. Auch das öffentliche Gesundheitswesen ist weitestgehend zentralisiert (Kantonsspital<sup>63</sup>, Spitex Uri<sup>64</sup>).

### 3.2.1 Die Einwohnergemeinden im Vergleich

Tabelle 3 bietet einen Überblick über die Mitgliedschaft in der Korporation, die Fläche, die Wohnbevölkerung und die Bevölkerungsdichte der Urner Gemeinden. Flächenmässig ist Bauen die kleinste Gemeinde mit 3.8 km<sup>2</sup>. Die grösste Gemeinde Silenen ist mit einer Fläche von 144.8 km<sup>2</sup> fast 40-mal grösser. Auf sie folgen Göschenen (104.3 km<sup>2</sup>) und Wassen (97.0 km<sup>2</sup>). Ein Spezialfall bildet die Gemeinden Spiringen, da zu ihrem Gemeindegebiet auch das Hochtal Urnerboden östlich des Klausenpasses gehört. Die beiden Gemeindeteile weisen zusammen eine Fläche von 64.8 km<sup>2</sup> auf. Von den Bevölkerungszahlen her, ist Altdorf mit 8'595 Einwohnern klar die grösste Gemeinde. Relativ grosse Gemeinden sind zudem Schattdorf (4788 Einwohner), Bürglen (3947) und Erstfeld (3733). Die kleinsten Gemeinden sind Realp (159 Einwohner), Bauen (186) und Hospental (224). Mit 840.2 Einwohnern pro km<sup>2</sup> weist Altdorf klar die höchste Siedlungsdichte auf. Am dünnsten besiedelt ist Realp mit 2.0 Einwohnern pro km<sup>2</sup>.

<sup>63</sup> <http://www.ksuri.ch> (16.11.2007).

<sup>64</sup> [http://www.spitexuri.ch/\\_pages/uberuns.html](http://www.spitexuri.ch/_pages/uberuns.html) (16.11.2007).

Tabelle 3: Mitglied Korporation, Fläche, Wohnbevölkerung und Bevölkerungsdichte. Vergleich der Urner Gemeinden.<sup>65</sup>

	Korporation	Fläche		Wohnbevölkerung 01.01.07		Dichte	
		km <sup>2</sup>	Rang	Einwohnerzahl	Rang	Einwohner/km <sup>2</sup>	Rang
Göschenen	Allmendkreis 1	104.3	2	459	16	4.4	19
Gurtellen	Allmendkreis 1	83.4	4	633	12	7.6	16
Wassen	Allmendkreis 1	97.0	3	465	15	4.8	18
Erstfeld	Allmendkreis 2	59.2	10	3'733	4	63.1	6
Silenen	Allmendkreis 2	144.8	1	2'228	5	15.4	12
Bürglen (UR)	Allmendkreis 3	53.1	11	3'947	3	74.3	5
Schattdorf	Allmendkreis 3	16.3	15	4'788	2	294.3	2
Spiringen	Allmendkreis 4	64.8	7	934	10	14.4	13
Unterschächen	Allmendkreis 4	80.2	5	740	11	9.2	14
Altdorf (UR)	Allmendkreis 5	10.2	19	8'595	1	840.2	1
Flüelen	Allmendkreis 5	12.4	18	1'883	6	151.6	3
Sisikon	Allmendkreis 5	16.3	14	388	17	23.8	10
Attinghausen	Allmendkreis 6	46.9	12	1'536	8	32.8	9
Bauen	Allmendkreis 6	3.8	20	186	19	49.3	7
Isenthal	Allmendkreis 6	60.8	9	534	14	8.8	15
Seedorf (UR)	Allmendkreis 6	15.6	16	1'627	7	104.0	4
Seelisberg	Allmendkreis 6	13.3	17	631	13	47.5	8
Andermatt	Ursern	62.2	8	1'258	9	20.2	11
Hospental	Ursern	35.0	13	224	18	6.4	17
Realp	Ursern	78.0	6	159	20	2.0	20
Kanton Uri		1'077.0		34'948		32.4	

### 3.2.2 Folgerungen für den Kanton Uri

- Bei einer Gemeindezusammenlegung im Kanton Uri sind durch die damit einhergehende notwendige Verfassungsänderung vergleichsweise hohe Hürden zu nehmen. Andererseits ist die Hürde bezogen auf andere Gemeindearten (Kirchgemeinden, Korporationsbürgergemeinden) und auf die Verwaltungsstrukturen vergleichsweise niedrig, da kaum direkte strukturelle Zusammenhänge bestehen.
- Artikel 66 und 67 der kantonalen Verfassung lassen es offen, ob Gemeinden ihrer Aufhebung oder Fusion zustimmen müssen oder ob der Kantonale Verfassungsgeber auch gegen den Willen einer Gemeinde deren Aufhebung oder Fusion beschliessen könnte. Diese Frage müsste vertieft abgeklärt werden.
- Elf der zwanzig Urner Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner. Obwohl die Kleinheit alleine keinen verlässlichen Indikator für einen Zusammenschluss darstellt, sollte bei Gebietsreformvorhaben auf diese Gemeinden ein besonderes Augenmerk gelegt werden, da kleine Gemeinden durchschnittlich tendenziell mehr Probleme bekunden ihre Ämter zu besetzen und eher an ihre Leistungsgrenzen stossen.

<sup>65</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007, <http://www.korporation.ch> (16.11.2007).

- Als zu prüfender Perimeter für eine allfällige Gebietsstruktur könnten sich teilweise die Korporationsbürgergemeinden anbieten. Alleine die Existenz einer Gliederungseinheit reicht jedoch für die Bestimmung eines Fusionsperimeters nicht aus.

### 3.3 Geografisch-topografische Lage

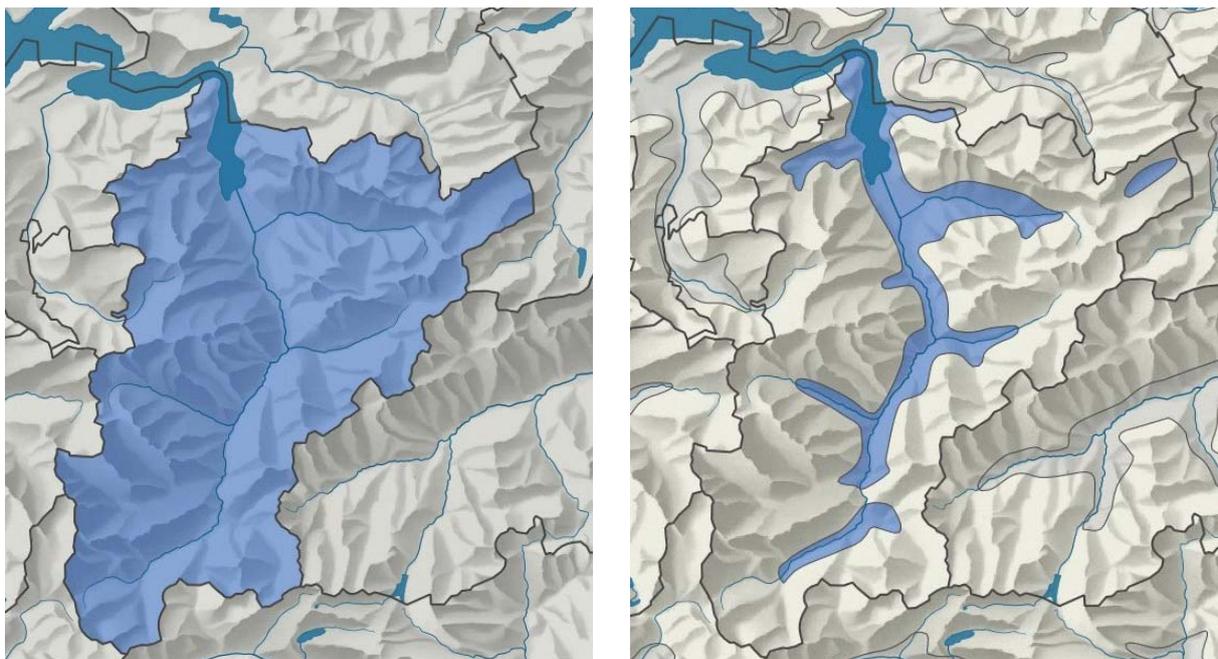
Der Kanton Uri liegt als Gebirgskanton im Gotthardmassiv am Oberlauf der Reuss, d.h. zwischen dem Gotthardpass und dem Vierwaldstättersee. Er grenzt an die Kantone Bern, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis an.

Obwohl der Kanton im Grunde genommen aus dem Reusstal und seinen unmittelbaren Nebentälern besteht, können geografisch die folgenden *Geländekammern* unterschieden werden:

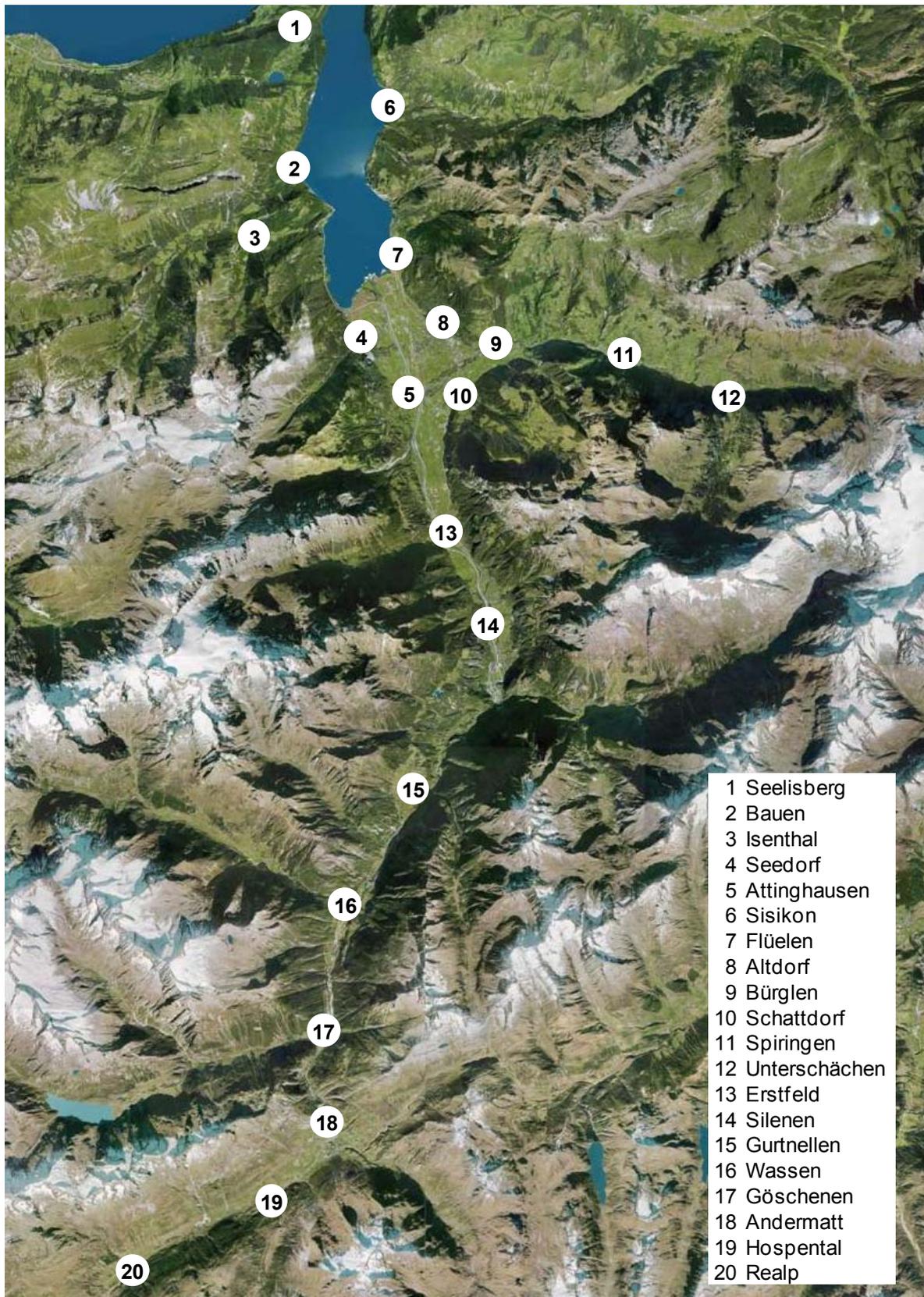
- Urserntal (Realp, Hospental, Andermatt)
- Oberes Reusstal (Göschenen, Wassen, Gurnellen, Silenen, Erstfeld)
- Talebene von Altdorf (Altdorf, Seedorf, Schattdorf, Attinghausen, teilweise Flüelen/Bürglen)
- Schächental (Unterschächen, Spiringen, grösster Teil von Bürglen)
- Seegemeinden (Bauen, Seelisberg, Isenthal, Sisikon, teilweise Flüelen)

Die Hauptachse des Verkehrs verläuft von Norden nach Süden (Gotthardachse). Nebenachsen bestehen durch das Schächental über den Klausenpass in den Kanton Glarus, vom Wallis über den Furkapass bzw. durch den Furka-Basistunnel ins Urserntal, vom Urserntal über den Oberalppass in den Kanton Graubünden sowie (mit weitestgehend nur sommertouristischer Bedeutung) von Wassen über den Sustenpass ins Berner Oberland (vgl. Abbildung 6 und 7).

Abbildung 6: Geografisch-topografische Karte des Kantons Uri und seine Siedlungsgebiete.<sup>66</sup>



<sup>66</sup> Atlas der Schweiz 2004.

Abbildung 7: Luftaufnahme der Urner Gemeinden.<sup>67</sup><sup>67</sup> Google - Grafiken © 2007 TerraMetrics.

### 3.3.1 Verbindung zu den Zentren

Betrachtet man die *Verbindung zu den Zentren* (vgl. Tabelle 4) so kann man folgendes feststellen:

- Schlechte Anbindung der Urner Gemeinden durch den öffentlichen Verkehr an Luzern.
- Insgesamt ist der Kantonshauptort Altdorf für neun Gemeinden durch den öffentlichen Verkehr in weniger als 20 Minuten zu erreichen. Dazu gehören die Talebene von Altdorf, die vorderen Abschnitte des Schächentals und des oberen Reusstals sowie die Seegemeinde Sisikon.
- Relative Abgeschlossenheit der Seegemeinden Seelisberg, Bauen und Isenthal.
- Relative Abgeschlossenheit von Göschenen, Gurtellen, Wassen, wobei Göschenen eine gute Anbindung an Andermatt und durch den Gotthardtunnel (auf der Strasse wie per Bahn) eine sehr gute Anbindung an Airolo (TI) hat.

Tabelle 4: Verbindung zu den Zentren. Vergleich der Urner Gemeinden.<sup>68</sup>

	Verbindung zu Luzern			Verbindung zu Altdorf (UR)		
	ÖV (in Min.)	PV (in Min.)	Distanz (in km.)	ÖV (in Min.)	PV (in Min.)	Distanz (in km.)
Altdorf (UR)	71	31	41	0	0	0
Erstfeld	64	34	47	4	9	7
Bürglen (UR)	78	34	43	5	3	2
Schattdorf	79	34	43	6	3	2
Sisikon	51	34	45	7	11	9.5
Flüelen	56	28	39	10	6	3
Seedorf (UR)	70	30	41	10	6	3
Attinghausen	74	32	43	11	6	2.5
Silenen	79	37	54	19	16	20
Spiringen	102	43	50	19	12	9
Unterschächen	110	47	53	27	16	12
Isenthal	89	43	50	36	19	12
Göschenen	91	46	67	41	25	32
Gurtellen	98	54	68	45	33	33
Wassen	106	43	63	48	22	29
Hospental	121	54	74	49	33	40
Seelisberg	81	35	33	53	35	31
Realp	126	59	80	56	39	46
Andermatt	110	52	73	60	31	38
Bauen	-	41	49	-	16	10

<sup>68</sup> <http://www.fahrplan.sbb.ch>; <http://www.viamichelin.ch>.

### 3.3.2 Folgerungen für den Kanton Uri

- Drei Viertel der Urner Bevölkerung erreicht den Kantonshauptort Altdorf per öffentlichen Verkehr in maximal elf Minuten (4 Gemeinden der Talebene, Erstfeld, Bürglen, Sisikon). Damit können sieben Gemeinden zum näheren Einzugsgebiet von Altdorf gezählt werden.
- Zum erweiterten Einzugsgebiet von Altdorf gehört auch das hintere Schächental.
- Als regionales Subzentrum bietet sich von der Verkehrsanbindung her in erster Linie Andermatt (für Realp, Hospental, Göschenen) an.
- Abgeschlossenheit von Wassen und Gurnellen. In Betracht fällt für Wassen eine verstärkte Orientierung an Andermatt. Für Gurnellen ist die Ausgangslage weniger eindeutig (Andermatt oder Erstfeld).
- Verstärkte Orientierung von Silenen an Erstfeld – «Subzentrum Mittleres Reusstal». Voraussetzung wäre eine adäquate Anbindung an den Bahn-Fernverkehr.
- Relative Abgeschlossenheit der kleinen Seegemeinden Seelisberg, Bauen, Isenthal.

## 3.4 Bevölkerung

### 3.4.1 Demografische Situation und Entwicklung

Nachfolgend wird eine Gesamtbetrachtung der *demografischen Situation* und Entwicklung unter dem Aspekt der Struktur der Gebietskörperschaften vorgenommen. Die im Bezug für Gebietsreformen elementaren Fragen im Zusammenhang mit der Identität (Verbundenheit mit der Gebietskörperschaft) und der emotionalen Attraktivität von Gemeinden kann auf der Abstraktionsebene dieser Studie nicht geklärt werden.

Erfahrungswerte lehren, dass je höher der Rückgang bei der Einwohnerzahl ist, umso geringer auch das Gemeindepotenzial sei. Auf der Grundlage der demografischen Bewegung zwischen 1997 und 2007 kann folgendes festgehalten werden (vgl. Tabelle 5):

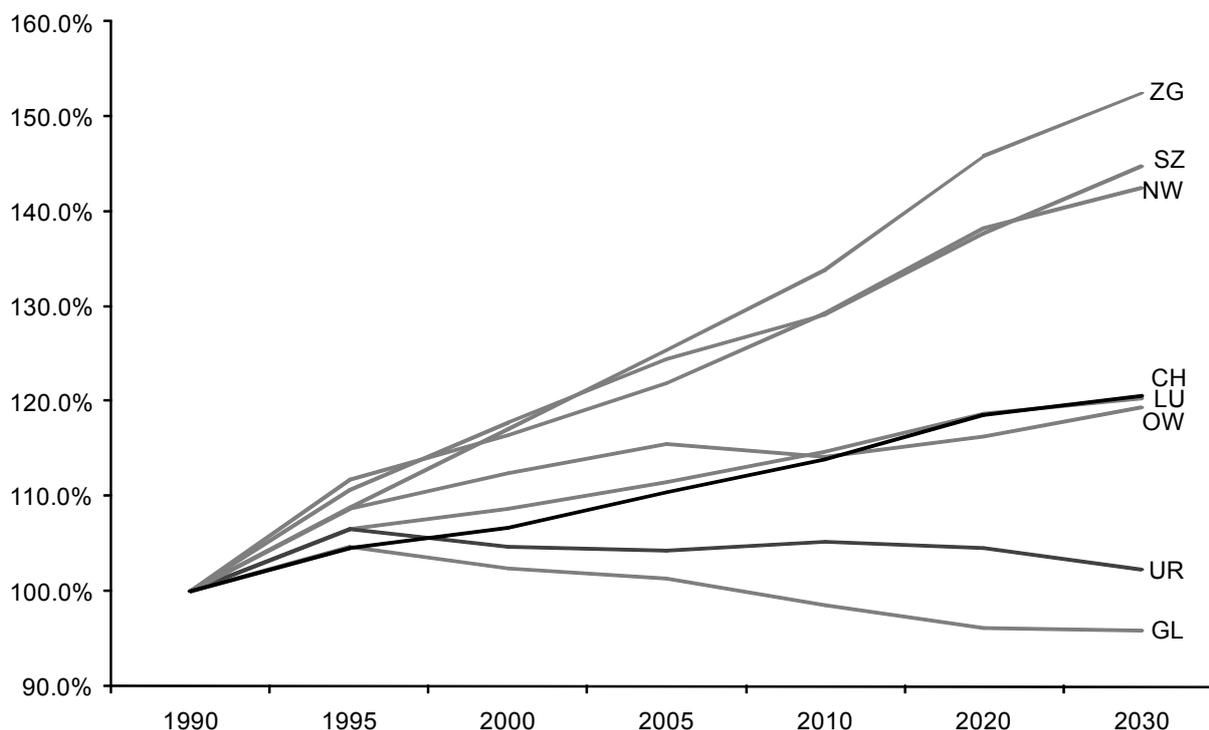
- Die Wohnbevölkerung ist stabil/zunehmend in den Gemeinden der Talebene Seedorf, Flüelen und Attinghausen und Altdorf. Abgenommen hat die Bevölkerung in Schattdorf.
- Im Schächental hat die Bevölkerung in Bürglen leicht zugenommen, in Spiringen und Unterschächen abgenommen.
- Bei den eher abgeschiedenen Seegemeinden Seelisberg, Isenthal und Bauen blieb der Bevölkerungsstand im ersten Fall stabil. In Isenthal ging die Bevölkerung leicht, in Bauen stark zurück.
- Zugenommen hat die Bevölkerung in Silenen. In Erstfeld ging sie deutlich zurück.
- Mit einer signifikanten Abnahme der Wohnbevölkerung in Göschenen (-27%), Wassen und Gurnellen, ergibt sich eine Problemzone im oberen Reusstal.
- Tendenziell rückgängig ist der Bevölkerungsstand auch im Urserntal.

Tabelle 5: Wohnbevölkerung 2007/1997: Vergleich der Urner Gemeinden.<sup>69</sup>

Gemeinde	Wohnbevölkerung 01.01.07	Wohnbevölkerung 01.01.97	Differenz			
			absolut	in %	Rang	
Seedorf (UR)	1'627	1'487	+140	+9.4	1	
Flüelen	1'883	1'732	+151	+8.7	2	
Attinghausen	1'536	1'443	+93	+6.4	3	
Bürglen (UR)	3'947	3'842	+105	+2.7	4	
Silenen	2'228	2'191	+37	+1.7	5	
Altdorf (UR)	8'595	8'553	+42	+0.5	6	
Seelisberg	631	630	+1	+0.2	7	
Sisikon	388	396	-8	-2.0	8	
Hospental	224	231	-7	-3.0	9	
Unterschächen	740	771	-31	-4.0	10	
Isenthal	534	568	-34	-6.0	11	
Schattdorf	4'788	5'094	-306	-6.0	11	
Spiringen	934	1'014	-80	-7.9	13	
Gurtellen	633	690	-57	-8.3	14	
Andermatt	1'258	1'404	-146	-10.4	15	
Erstfeld	3'733	4'206	-473	-11.2	16	
Wassen	465	545	-80	-14.7	17	
Realp	159	198	-39	-19.7	18	
Bauen	186	237	-51	-21.5	19	
Göschenen	459	629	-170	-27.0	20	
Kanton Uri	34'948	35'861	-913	-2.5		

Im Weiteren soll ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung für den Zeitraum 1990 bis 2030 für den Kanton Uri im Vergleich mit den Kantonen Zug, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Luzern und Glarus sowie der Gesamtschweiz geworfen werden. Der Ausgangswert bildet dabei die ständige Wohnbevölkerung des Jahres 1990 mit 100 Prozent. Die Zukunftswerte entsprechen dabei einem «Mittleren Szenario», errechnet durch das Bundesamt für Statistik. Es zeigt sich ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum in den Kantonen Zug, Schwyz und Nidwalden. Auf dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen die beiden Kantone Luzern und Obwalden. *Unterdurchschnittlich entwickelt sich die Bevölkerungszahl* in den Kantonen Uri und Glarus. In beiden Fällen wird für das Jahr 2030 eine *Bevölkerungszahl* vorausgesagt, welche sich *unter dem heutigen Stand bewegt*

<sup>69</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007.

Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung der Kantone im Zeitraum 1990 bis 2030.<sup>70</sup>

### 3.4.2 Sozialer Status der Bevölkerung

Im *Sozialstatus-Index* werden die kommunalen Unterschiede in Bezug auf das Einkommen, den Bildungsstand sowie die berufliche Stellung der Bevölkerung abgebildet. Der Index ist so normiert, dass der schweizerische Durchschnitt des Jahres 2000 auf dem Wert 50 liegt. Je tiefer der Wert, desto geringer ist der soziale Status (und somit das Einkommen, der Bildungsabschluss und/oder die berufliche Stellung) der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde. Der Index kann darum als ein Mass für das aktuelle und potenzielle Einkommen der Bevölkerung interpretiert werden. Je höher der Sozialstatusindex ist, umso mehr Steuereinnahmen durch natürliche Personen dürfen erwartet werden und umso höher ist das Potential für die Gemeinde.<sup>71</sup> Für den Kanton Uri lassen sich damit folgende Aussagen machen (vgl. Tabelle 6):

- Gegenüber der Schweiz überdurchschnittliche Entwicklung aber deutliche tieferes Niveau.
- Situation Altdorf: Höchstes Niveau im Kanton, aber im Vergleich zu 1990 unterdurchschnittliche Entwicklung.
- Schattdorf, Attinghausen und Seedorf aber auch Flüelen und Sisikon als attraktive Wohngemeinden.
- Problematik Schächental: Spiringen und Unterschächen weisen gesamtschweizerisch die tiefsten Werte auf.
- Rückgangstendenz im oberen Reusstal (Göschenen, Gurtellen, Wassen).

<sup>70</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007

<sup>71</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik (BfS) 2005.

Tabelle 6: Vergleich der Statusindizes von 2000 und 1990.<sup>72</sup>

	Statusindex 2000		Statusindex 1990		Differenz (2000-1990)	
	Wert	Rang	Wert	Rang	Wert	Rang
Altdorf (UR)	45.4	1	38.1	1	+7.3	9
Schattdorf	43.7	2	36.6	7	+7.1	13
Flüelen	43.6	3	37.5	2	+6.1	14
Sisikon	43.6	3	37.5	2	+6.1	14
Attinghausen	42.6	5	34.4	9	+8.2	5
Seedorf (UR)	42.6	5	36.5	8	+6.1	14
Andermatt	41.8	7	36.8	4	+5.0	18
Hospental	41.8	7	36.8	4	+5.0	18
Realp	41.8	7	36.8	4	+5.0	18
Bürglen (UR)	40.0	10	29.6	14	+10.4	1
Erstfeld	39.8	11	33.8	10	+6.0	17
Bauen	39.3	12	31.4	11	+7.9	6
Isenthal	39.3	12	31.4	11	+7.9	6
Seelisberg	39.3	12	31.4	11	+7.9	6
Silenen	36.0	15	27.5	15	+8.5	4
Göschenen	34.7	16	27.4	16	+7.3	9
Gurtellen	34.7	16	27.4	16	+7.3	9
Wassen	34.7	16	27.4	16	+7.3	9
Spiringen	28.3	19	18.2	19	+10.1	2
Unterschächen	28.3	19	18.2	19	+10.1	2
Kanton Uri	41.3		33.7		+7.6	
Schweiz	50.0		43.7		+6.3	

### 3.4.3 Alter der Bevölkerung

Der *Altersindex* misst die Überalterung der Gemeinden: je mehr Ältere und je weniger Jüngere an einem Ort leben, desto höher fällt der Indexwert aus. Dieser ist wiederum für die gesamte Schweiz für das Jahr 2000 auf den Wert 50 standardisiert. Der Altersindex kann auch als Mass für die *Abwanderung von Jungen* interpretiert werden.<sup>73</sup> Für den Kanton Uri lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen (vgl. Tabelle 7):

- Die Urner Bevölkerung ist tendenziell gleich alt wie jene der gesamten Schweiz. Die Alterung der Gesellschaft hat jedoch stärker zugenommen.
- Besondere Situation in Altdorf: Überdurchschnittlich alt – doch klar unterdurchschnittliche Alterungstendenz.
- Keine Überalterung in den Wohngemeinden Attinghausen, Schattdorf, Seedorf.
- Deutliche Überalterung in Göschenen, Gurtellen, Wassen.

<sup>72</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2005.

<sup>73</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik (BfS) 2005.

Tabelle 7: Altersindex 1990/2000.<sup>74</sup>

	Altersindex 2000		Altersindex 1990		Differenz (2000-1990)	
	Wert	Rang	Wert	Rang	Wert	Rang
Spiringen	38.1	1	38.8	3	-0.7	1
Unterschächen	38.1	1	38.8	3	-0.7	1
Seedorf (UR)	38.5	3	33.6	1	+4.9	12
Schattdorf	42.4	4	37.3	2	+5.1	13
Attinghausen	43.9	5	40.5	5	+3.4	7
Bürglen (UR)	45.4	6	43.2	6	+2.2	6
Bauen	49.2	7	45.2	7	+4.0	9
Isenthal	49.2	7	45.2	7	+4.0	9
Seelisberg	49.2	7	45.2	7	+4.0	9
Silenen	50.4	10	46.8	10	+3.6	8
Flüelen	51.3	11	50.5	11	+0.8	4
Sisikon	51.3	11	50.5	11	+0.8	4
Altdorf (UR)	55.4	13	54.7	17	+0.7	3
Erstfeld	58.9	14	50.7	16	+8.2	17
Andermatt	59.0	15	50.6	13	+8.4	18
Hospental	59.0	15	50.6	13	+8.4	18
Realp	59.0	15	50.6	13	+8.4	18
Göschenen	64.0	18	57.4	18	+6.6	14
Gurtellen	64.0	18	57.4	18	+6.6	14
Wassen	64.0	18	57.4	18	+6.6	14
Kanton Uri	50.5		47.2		+3.3	
Schweiz	50.0		48.3		+1.7	

### 3.4.4 Folgerungen für den Kanton Uri

- In Altdorf und den umliegenden Gemeinden der Talebene (inkl. Sisikon und Bürglen) zeigt sich in Anbetracht der Wohnbevölkerung tendenziell ein positives Bild.
- Im Schächental (ohne Bürglen) hat die Bevölkerung abgenommen. Spirigen und Unterschächen wiesen beim Sozialstatusindex im Jahr 2000 gesamtschweizerisch die tiefsten Werte auf. Die Schächentaler weisen zudem im kantonalen Vergleich eine überdurchschnittlich junge Bevölkerungsstruktur auf.
- Durchschnittlich verhält sich die Situation bei den Seegemeinden Seelisberg, Isenthal und Bauen, wobei in Bauen die Einwohnerzahl zwischen 1997 und 2007 um über 20 Prozent zurückging.
- Ungefähr im Durchschnitt liegen auch die beiden Gemeinden Erstfeld und Silenen, wobei Silenen tendenziell leicht besser abschneidet.

<sup>74</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2005.

- Göschenen, Gurtellen und Wassen stehen vor grossen Herausforderungen: Überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang, eher tiefer sozialer Status, tendenzielle Überalterung.
- Eher negativ zeigt sich die Situation zum heutigen Zeitpunkt auch im Urserental.

### 3.5 Wirtschaftliche und finanzielle Situation

#### 3.5.1 Finanzielle Situation des Kantons: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde vom eidgenössischen Parlament in der Sommersession 2007 verabschiedet und wird per 1. Januar 2008 in Kraft treten. Durch die neue Aufgabenteilung und die Ablösung des heutigen komplizierten Finanzausgleichs wird ein höherer Ausgleich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Kantonen geschaffen. Dadurch und durch mehr zweckfreie Bundesmittel profitiert der Kanton Uri erheblich. Für das Jahr 2008 kann gegenüber dem Jahr 2007 mit einer *Zunahme der finanzkraftabhängigen Zahlungen um ungefähr 28 Mio. Franken gerechnet* werden.<sup>75</sup> Im Jahr 2006 erhielt Uri durch den Finanzausgleich knapp 79 Mio. Franken.<sup>76</sup> Damit wird sich dieser Betrag *um gut einen Drittel erhöhen*.

Abbildung 9 zeigt *Finanzkraftabhängige Zahlungen* in Franken der Schweizer Kantone im Jahr 2006. Der *Kanton Uri* liegt mit einem Betrag von 2'275 Fr. vor Obwalden an der *Spitze* dieses Vergleichs.

Abbildung 10 zeigt die *Finanzkraft* ausgewählter Kantone im Zeitraum 1992/1993 bis 2006/2007. Die Indexwerte errechnen sich aus dem Volkseinkommen, der Steuerkraft, der Steuerbelastung und einem Berggebietsindikator. Erhoben werden diese Daten durch die eidgenössische Steuerverwaltung. Sie dienen der Festsetzung des nationalen Finanzausgleichs. Der Wert für die Schweiz wird dabei in jedem Jahr auf 100 indexiert. Seit Beginn des neuen Jahrzehnts liegen die Werte der Vergleichskantone Zug, Nidwalden und Schwyz über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt, die Kantone Glarus, Luzern, Uri und Obwalden darunter. Auffallend ist daneben die insgesamt starke Lageverbesserung in den Kantonen Schwyz und Nidwalden. Gegenüber dem Erhebungszeitpunkt 1992/1993 ebenfalls verbessert hat sich die Situation im *Kanton Uri*. Allerdings zeigt hier der *Trend* seit der *Jahrtausendwende deutlich nach unten*. Ein Abwärtstrend ist in jüngerer Zeit auch im Kanton Luzern zu beobachten. Seit 1992/1993 kontinuierlich verschlechtert hat sich die Lage im Kanton Obwalden.

<sup>75</sup> Amtsblatt des Kantons Uri 2007: 1548.

<sup>76</sup> <http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/finanzausgleich/index.php>. (16.11.2007).

Abbildung 9: Finanzausgleichsbilanz 2006. Finanzkraftabhängige Zahlungen Franken je Einwohner. Total. Vergleich der Schweizer Kantone.<sup>77</sup>

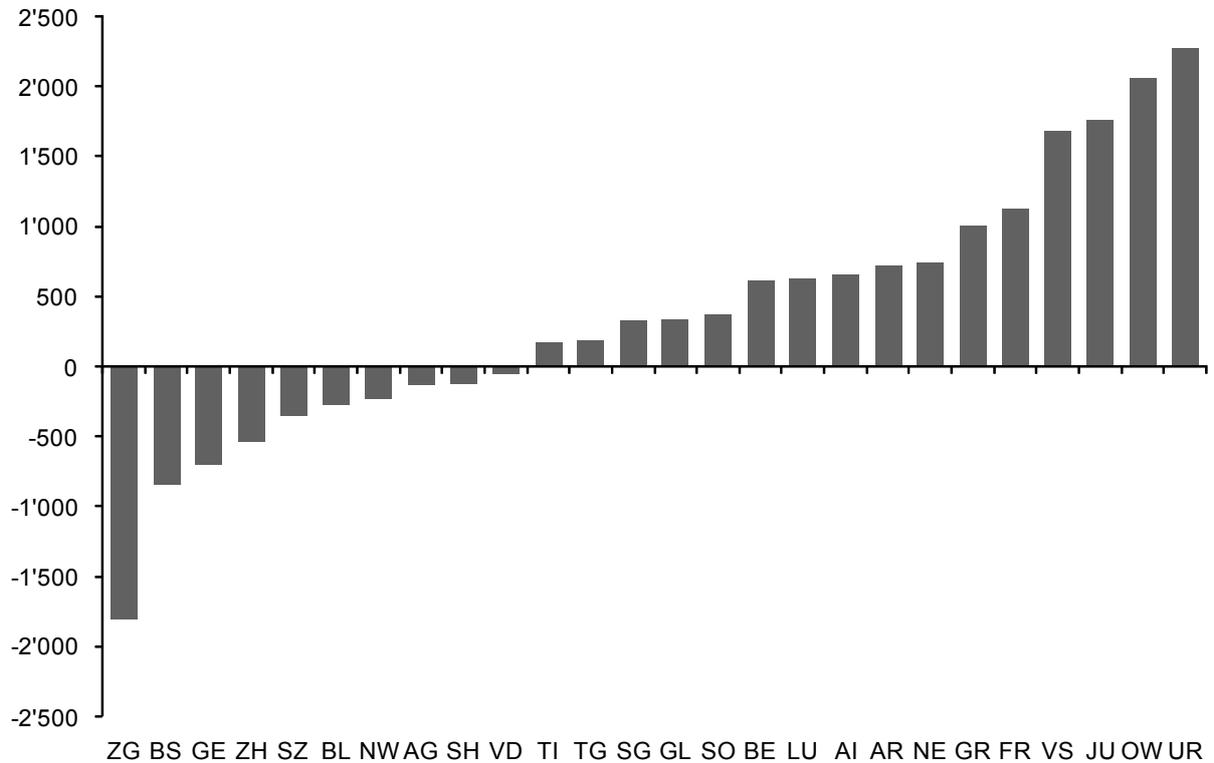
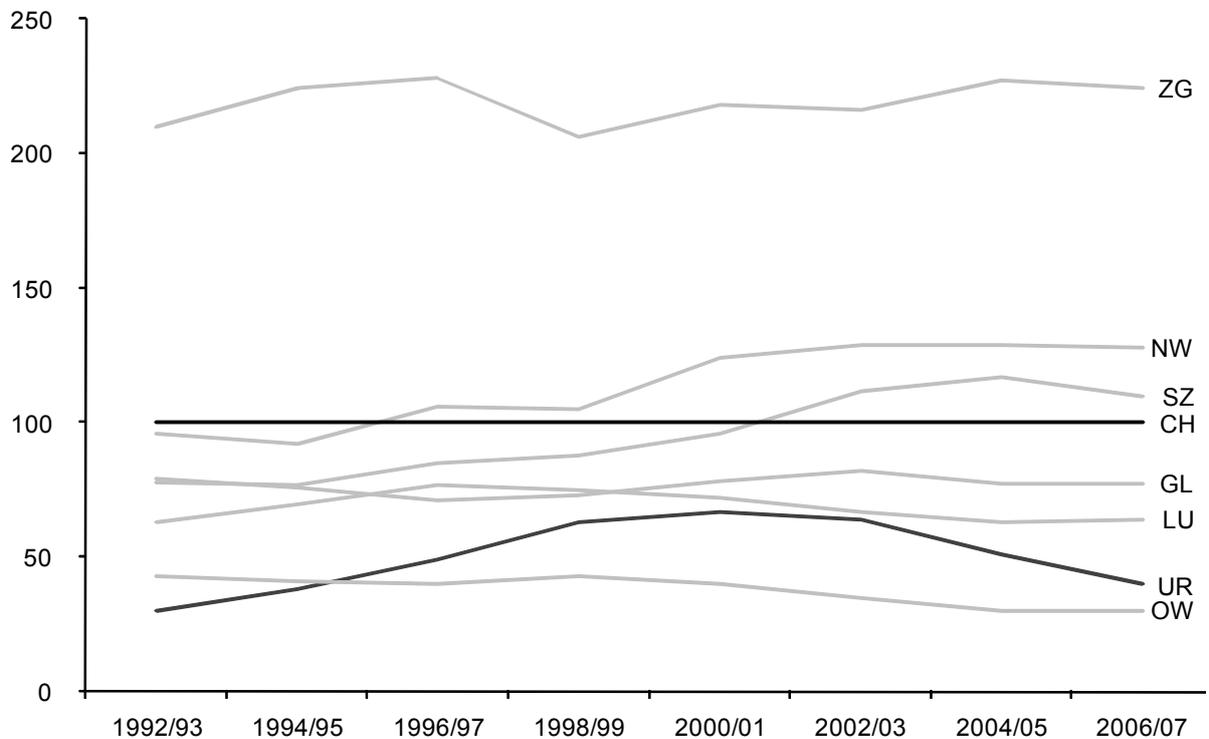


Abbildung 10: Finanzkraft der Kantone. Indexwerte für die Jahre 1992/1993 bis 2006/2007.<sup>78</sup>



<sup>77</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 2007.

<sup>78</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 2007.

### 3.5.2 Einnahmequellen der Gemeinden: Kantonsinterner Finanz- und Lastenausgleich

Die Vorlage zum Neuen Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Uri sieht eine gesamthafte *Entlastung der Gemeinden* in der Höhe von rund 2.85 Mio. Franken vor. Die Hauptvorteile der neuen Vorlage liegen in der Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden, einer Aufgabenteilung, die eine effektive und effiziente Leistungserbringung ermöglicht, sowie in der Steuerbarkeit und Transparenz des neuen Finanz- und Lastenausgleichs. Die Vorlage zur NFAUR ist in enger Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden entstanden. Der Landrat hat dem Gesetz über die Umsetzung der NFA im Kanton Uri mit 57:0 Stimmen zugestimmt. Das Gesetz kommt am 25 November 2007 vors Volk.<sup>79</sup>

Die Umsetzung der NFA im Kanton Uri (NFAUR) bedingt auch zahlreiche und gewichtige Anpassungen in der kantonalen Gesetzgebung. Grössere Änderungen ergeben sich beispielsweise bei der Nationalstrasse sowie im Bildungs- und Sozialbereich. Reformiert wird durch den NFAUR auch der Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden: Das Modell der NFAUR beruht, wie jenes der NFA, im Wesentlichen auf vier Pfeilern, die in ihren finanziellen Auswirkungen von einer Globalbilanz ergänzt werden. Es sind dies:

- Aufgabenentflechtung
- Zusammenarbeitsformen zwischen Kanton und Gemeinden
- interkommunale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Finanzausgleich

Der *Finanzausgleich* setzt sich zusammen aus einem Ressourcenausgleich, einem Lastenausgleich, einem (zeitlich beschränkten) Härteausgleich und einem Ausgleich der Zentrumsleistungen. Tabelle 8 zeigt in der Globalbilanz NFAUR pro Kopf einen Überblick über die verschiedenen Elemente sowie den Saldo der finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden, die sich aus dem Übergang zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben.

Mit dem *Ressourcenausgleich* findet ein Ausgleich zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden statt. Den ressourcenschwachen Gemeinden wird eine Grundausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährleistet. Die Finanzierung des Ressourcenausgleichs erfolgt durch den Kanton (2,4 Mio. Franken) und die ressourcenstarken Gemeinden (1,2 Mio. Franken).

Mit dem *Lastenausgleich* gewährt der Kanton den Gemeinden, die aufgrund ihrer bevölkerungs- beziehungsweise landschaftsbedingten Verhältnisse übermässig und weit gehend unbeeinflussbar finanziell belastet sind, einen teilweisen Ausgleich. Der Lastenausgleich setzt sich aus zwei Gefässen zusammen: dem Landschaftslastenausgleich und dem Bevölkerungslastenausgleich und. Letzterer begleicht auch die Lasten der Kleinheit. Diese Komponente kann für etwaige Gemeindezusammenschlüsse hinderlich wirken.

---

<sup>79</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 2007: 1548 ff.

Die *Aufgabenteilung und -entflechtung* entspricht dem Wegfall der bisherigen Transfers des Finanzausgleichs. Der Betrag entspricht dabei dem Durchschnitt aus den Rechnungsjahren 2002 bis 2005.

Gemeinden, die nach den genannten Posten eine Belastung pro Kopf ausweisen, wird diese Nettobelastung mit dem *Härteausgleich* während vier Jahren vollumfänglich abgegolten. Ab dem fünften Jahr verkürzt sich der Härteausgleich um jährlich 20 Prozent des Anfangsbetrages. Es handelt sich dabei um zweckfreie Mittel, die für eine Übergangsperiode von maximal acht Jahren als Abfederung dienen.

Der Ausgleich der *Zentrumsleistungen* dient den Gemeinden, welche erhebliche Leistungen für andere Gemeinden bzw. deren Bewohner/innen erbringen.<sup>80</sup>

Pro Kopf profitieren vom *Ressourcenausgleich* insbesondere die Gemeinden Isenthal, Spiringen und Unterschächen. Die höchsten Beiträge pro Kopf errichten Göschenen, Wassen und Bauen. Im Fall von Göschenen und Wassen überrascht dieses Resultat zunächst (vgl. Kapitel 3.4.4). Hintergrund der Verteilung bildet der Ressourcenindex (vgl. Abbildung 11). Er wird anhand der effektiven Steuereinnahmen einer Gemeinde berechnet und gibt einen direkten Aufschluss über die (heutige) finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.<sup>81</sup>

Auch der *Lastenausgleich* kommt relativ gesehen am stärksten den Gemeinden Spiringen und Unterschächen und Isenthal, daneben aber auch Realp und Hospental zu Gute. Letztere beiden profitieren insbesondere aufgrund ihrer *Kleinheit* vom Lastenausgleich. Stark von der Kleinheit profitiert daneben auch die Gemeinde Bauen.

Im *Total* erhält die Gemeinde Bürglen den höchsten Geldbetrag pro Einwohner aus der NFAUR. Eine überdurchschnittlich grosse Summe pro Einwohner bekommen daneben Realp, Wassen, Unterschächen und Altdorf. Die grössten Nettozahler sind Bauen, Seedorf und Flüelen (vgl. Tabelle 8).

Die Umsetzung einer neuen Gemeindestrategie könnte zu gewichtigen Veränderungen führen beim Finanzausgleich. Zu hinterfragen wären neben den «Belohnungszahlungen» für die Kleinheit einer Gemeinde im Fall von Erstfeld eventuell auch die Zentrumslasten im Bezug auf die Errichtung von Subzentren. (vgl. Kapitel 3.3.2).

---

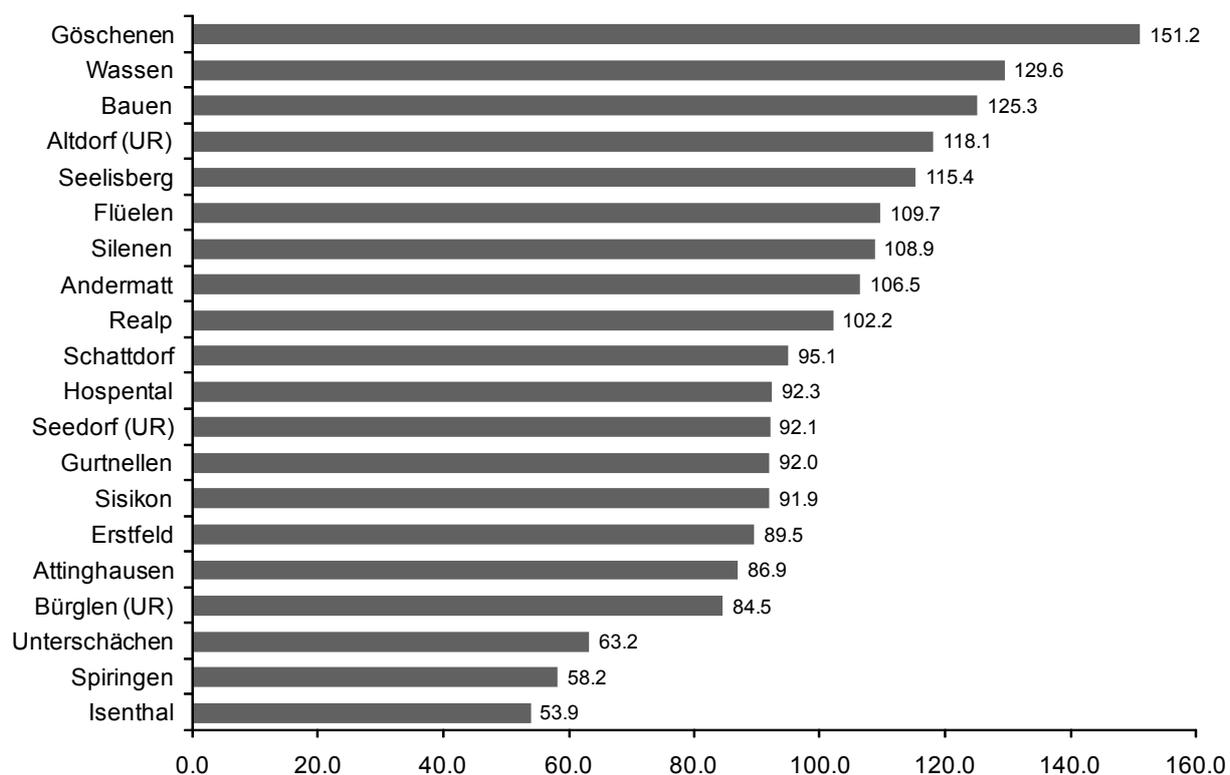
<sup>80</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 2007.

<sup>81</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 2007: 1556.

Tabelle 8: Globalbilanz NFAUR 2007 (Kanton - Gemeinden) in Franken pro Einwohner.<sup>82</sup>

	Ressourcen- ausgleich	Lastenaus- gleich	davon Kleinheit	Zentrums- lastenausgleich	Aufgabenteilung- /entflechtung	Härte- ausgleich	Total
Bürglen (UR)	207.4	136.5	0.0	-9.5	-81.0	-33.4	219.9
Realp	-10.6	898.8	445.1	-11.2	-652.3	-30.0	194.7
Wassen	-140.5	407.8	84.5	-7.0	-61.0	-26.2	173.0
Unterschächen	534.3	599.4	13.5	-5.1	-961.3	-21.9	145.5
Altdorf (UR)	-83.7	44.3	0.0	29.0	167.2	-16.3	140.6
Gurtellen	108.3	334.2	32.0	-5.0	-344.2	-12.5	80.8
Spiringen	610.4	527.7	0.0	-4.1	-1'051.2	-11.1	71.7
Göschenen	-245.0	404.2	76.9	-6.8	-81.4	-9.9	61.1
Schattdorf	65.9	16.2	0.0	-16.8	2.8	-10.8	57.4
Erstfeld	140.9	38.0	0.0	-4.1	-134.7	-5.6	34.4
Attinghausen	173.0	151.4	0.0	-13.4	-270.0	-6.9	34.1
Seelisberg	-71.0	210.7	34.3	-2.8	-112.4	-3.5	21.0
Andermatt	-31.7	202.8	0.0	-1.9	-318.6	147.8	-1.7
Silenen	-40.6	126.4	0.0	-2.3	-339.3	253.7	-2.2
Isenthal	665.8	634.8	55.0	-4.2	-1'333.4	32.6	-4.3
Sisikon	104.9	250.3	123.0	-8.4	-647.7	292.5	-8.4
Hospental	103.4	538.5	287.5	-9.2	-845.9	203.7	-9.5
Flüelen	-44.5	0.0	0.0	-16.0	-44.2	88.9	-15.9
Seedorf (UR)	105.6	3.0	0.0	-16.1	-166.8	58.1	-16.2
Bauen	-114.8	387.1	338.8	-19.9	-578.5	306.0	-20.1
Kanton Uri	68.6	124.6	11.5	0.0	-135.6	23.7	81.2

<sup>82</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 2007: 1556.

Abbildung 11: Ressourcenindex. Vergleich der Urner Gemeinden.<sup>83</sup>

### 3.5.3 Einnahmequellen der Gemeinden: Gemeindesteuererträge

Tabelle 9 vergleicht die Steuersätze sowie die Gemeindesteuererträge der Urner Gemeinden. Für *natürliche Personen* liegen die Steuersätze im Jahr 2007 zwischen 4.2 und 5.0 Prozent. Diese Differenzen müssten bei allfälligen Zusammenschlussprojekten berücksichtigt werden. In Anbetracht der definierten Geländekammern (Kapitel 3.3) verdienen die Differenzen bei den Steuersätzen der natürlichen Personen im Urserntal, zwischen Bürglen und Spiringen/Unterschächen sowie zwischen Seelisberg und Bauen besonderes Augenmerk.

Bei den *juristischen Personen* liegen die Steuersätze (Summe aus Kapital und Gewinnsteuern) im Jahr 2007 zwischen 7.2 und 8.0 Prozent. Erwähnenswerte Unterschiede finden sich zwischen Attinghausen und Altdorf, Isenthal/Seelisberg und Bauen sowie zwischen Hospental und Andermatt.

Kaum Unterschiede bei den Steuersätzen finden sich mit Ausnahme von Attinghausen in den Gemeinden der Talebene sowie im oberen Reusstal.

Die höchsten *Gemeindesteuererträge pro Person* generieren die Gemeinden Göschenen, Wassen und Bauen. Bei letzterer fallen insbesondere die Gemeindesteuererträge durch natürliche Personen ins Gewicht. Die kleinsten Einnahmen pro Person generieren Isenthal, Spiringen und Unterschächen. Für Zusammenschlussprojekte eventuell relevante Differenzen finden sich zwischen Attinghausen/Bürglen und Altdorf, Isenthal und Bauen, Gurtellen und Wassen/Göschenen oder zwischen

<sup>83</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 2007.

Hospental und Andermatt. Ähnlich hoch sind die Gemeindesteuererträge im Schächental oder zwischen Erstfeld und Silenen.

Tabelle 9: Steuersätze 2007 und Gemeindesteuerertrag 2004 der Urner Gemeinden.<sup>84</sup>

	Natürliche Personen		Juristische Personen		Total	
	Steuersatz	Ertrag pro Einwohner	Steuersatz	Ertrag pro Einwohner	Steuersatz	Ertrag pro Einwohner
	in %	in CHF	in %	in CHF	in %	in CHF
Göschenen	4.8	1'333.3	7.7	871.8	12.5	2'205.1
Wassen	5.0	1'257.2	7.7	696.2	12.7	1'953.4
Bauen	5.0	1'738.5	7.9	184.6	12.9	1'923.1
Altdorf (UR)	4.5	1'442.9	8.0	320.0	12.5	1'762.9
Andermatt	5.0	1'585.4	7.6	105.4	12.6	1'690.8
Realp	4.4	1'425.8	7.5	193.5	11.9	1'619.4
Flüelen	4.6	1'479.4	7.9	126.6	12.5	1'606.1
Seelisberg	4.6	1'429.0	7.5	73.4	12.1	1'502.4
Erstfeld	5.0	1'400.1	7.7	83.7	12.7	1'483.8
Schattdorf	4.4	1'320.3	8.0	128.6	12.4	1'448.9
Seedorf (UR)	4.3	1'214.9	7.9	124.5	12.2	1'339.4
Gurtellen	4.8	1'106.3	7.7	196.9	12.5	1'303.1
Sisikon	5.0	1'221.6	7.7	67.0	12.7	1'288.7
Hospental	4.2	1'122.7	7.2	163.6	11.4	1'286.4
Attinghausen	4.6	1'151.7	7.5	81.1	12.1	1'232.8
Silenen	5.0	1'090.4	7.8	136.9	12.8	1'227.3
Bürglen (UR)	4.4	1'120.5	7.9	78.5	12.3	1'199.0
Unterschächen	4.8	875.3	8.0	77.7	12.8	953.1
Spiringen	4.8	836.9	7.7	65.7	12.5	902.5
Isenthal	4.9	794.2	7.4	50.5	12.3	844.8
Kanton Uri	4.7	1'294.7	7.7	176.0	12.4	1'470.7

<sup>84</sup> [http://www.ur.ch/dateimanager/snteil31\\_2004.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/snteil31_2004.pdf), [http://www.ur.ch/dateimanager/sjteil31\\_2004.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/sjteil31_2004.pdf). (16.11.2007).

### 3.5.4 Wirtschaftsgeografische Lage

Anhand der Gemeindetypen des Bundesamtes für Statistik (BfS) definierte des Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im seinem Bericht zum ländlichen Raum auf allgemeiner Ebene die sich daraus ergebenden Gemeindefunktionen und politischen Aktionsfelder (vgl. Tabelle 8).<sup>85</sup>

Es ergibt sich dabei ein Bild einer weitgehenden Übereinstimmung der vorgenommenen geografischen Abgrenzung (vgl. oben Kapitel 3.3) und der wirtschaftsgeografischen Funktion der fünf abgrenzbaren Teilgebiete (Urserntal, oberes Reusstal, Talboden von Altdorf, Seegemeinden und Schächental). Das obere Reusstal (Gemeinden Göschenen, Gurtellen, Wassen) kann bei dieser Sichtweise als Problemgebiet («Rückgang», geringes Entwicklungspotenzial) erkannt und muss im Folgenden mit besonderer Sorgfalt betrachtet werden.

Tabelle 10: BfS-Gemeindetypus, Funktion und politischen Aufgabenfeldern. Vergleich der Urner Gemeinden.<sup>86</sup>

Gemeinde	BfS-Gemeindetypus	Funktion	Politische Aktionsfelder
Altdorf (UR)	Zentrum	Zentrumsfunktion	Zentrumsaufgaben
Attinghausen	Ländliche Pendlergemeinde	Wohnen	Landverbrauch, Mobilität
Schattdorf	Ländliche Pendlergemeinde	Wohnen	Landverbrauch, Mobilität
Seedorf (UR)	Ländliche Pendlergemeinde	Wohnen	Landverbrauch, Mobilität
Erstfeld	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Verarbeitung	Konkurrenzfähigkeit
Flüelen	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Verarbeitung	Konkurrenzfähigkeit
Silenen	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Verarbeitung	Konkurrenzfähigkeit
Sisikon	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Verarbeitung	Konkurrenzfähigkeit
Bauen	Agrar-gemischte Gemeinde	Basisproduktion	Konkurrenzfähigkeit
Bürglen (UR)	Agrar-gemischte Gemeinde	Basisproduktion	Konkurrenzfähigkeit
Unterschächen	Agrar-gemischte Gemeinde	Basisproduktion	Konkurrenzfähigkeit
Isenthal	Agrarische Gemeinde	Basisproduktion	Konkurrenzfähigkeit
Spiringen	Agrarische Gemeinde	Basisproduktion	Konkurrenzfähigkeit
Andermatt	Touristische Gemeinde	Rekreation	Landschaft, Nachfrage
Hospental	Touristische Gemeinde	Rekreation	Landschaft, Nachfrage
Realp	Touristische Gemeinde	Rekreation	Landschaft, Nachfrage
Seelisberg	Touristische Gemeinde	Rekreation	Landschaft, Nachfrage
Göschenen	Agrarische Gemeinde	Rückgang	Abhängigkeit
Gurtellen	Agrarische Gemeinde	Rückgang	Abhängigkeit
Wassen	Agrarische Gemeinde	Rückgang	Abhängigkeit

Die Tabelle 9 und 10 zeigen die Beschäftigung in den Gemeinden nach Sektoren. Letztere vergleicht dabei die Werte von 2005 mit den Werten von 1995. Es zeigt sich zunächst, dass der Kanton Uri tendenziell ein ländlicher Kanton ist. Der Landwirtschaftssektor (Urproduktion, Primärsektor), aber auch der Industriesektor (sekundärer Sektor) ist im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich hoch. Entsprechend gering ist vergleichsweise der Beschäftigungsgrad bei den Dienstleistungen

<sup>85</sup> Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2004 104.

<sup>86</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2007, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2004.

(tertiärer Sektor), obwohl er auch im Kanton Uri heute über 50 Prozent liegt. Im Vergleich zu 1995 war die Beschäftigung im Jahr 2005 im Landwirtschafts- und im Industriesektor im Kanton Uri stark rückläufig. Eine Verschiebung zum Dienstleistungssektor fand jedoch nicht statt. Die Folge ist ein Rückgang der Beschäftigungszahl um knapp 10 Prozent. Mit den zu erwartenden Veränderungen bei der Militärverwaltung (weiterer gesamtschweizerischer Abbau) und bei der Bahn (Ungewissheit bezüglich der Gotthard-Bergstrecke nach Inbetriebnahme des Basistunnels; Rückgang der Bautätigkeit beim Spezialtiefbau nach Ende der Arbeiten am Basistunnel) dürfte tendenziell ein weiterer Abbau im sekundären Sektor zu erwarten sein.

Eine weitgehend homogene Ausrichtung weisen folgende Teilgebiete des Kantons auf:

- Urserntal (Andermatt, Hospental, Realp): Hier besteht eine klar ersichtliche Ausrichtung auf den tertiären Sektor, d.h. auf den Tourismus, auch wenn Hospental von der Verteilung der Arbeitsplätze her als schwergewichtig agrarische Gemeinde in Erscheinung tritt. Die Entwicklung hin zum Tourismus dürfte sich künftig mit der Entwicklung zum Tourismusresort Andermatt<sup>87</sup> noch verstärken. Wichtig ist dabei, dass neben Andermatt auch Hospental und Realp in das «Andermatt Resort» integriert werden.
- Oberes Reusstal (Göschenen, Wassen, Gurnellen): In diesem Gebiet weisen alle Gemeinden eine vergleichbare Verteilung der Arbeitsplätze zwischen den drei Sektoren auf. In allen drei Gemeinden gingen die Arbeitsplätze zudem in jüngster Zeit zurück (vgl. Tabelle 17), dramatisch in Göschenen (45%), sehr stark in Wassen und Gurnellen (rund 20%).
- Einen klaren Schwerpunkt im Primärsektor weisen die Gemeinden Unterschächen, Spiringen aus. In beiden Gemeinden findet sich in allen drei Sektoren zudem ein Beschäftigungsrückgang.

Weit weniger homogen präsentieren sich Wirtschaftslage und Wirtschaftsentwicklung in den Teilgebieten des Talbodens von Altdorf und den Seegemeinden und des Schächentals. Hier fällt folgendes auf, das bei einer Gemeinde- und Gebietsreform zu beachten ist:

- Schwerpunkte im Sekundären bzw. Tertiären Sektor findet man klarerweise in Altdorf, Schattdorf und Flüelen. Auch bei den übrigen Gemeinden der Talebene (Attinghausen, Seedorf, Bürglen) ist ein Trend weg von der Landwirtschaft hin zum Industrie- und/oder Dienstleistungssektor zu beobachten. Die Veränderung der Beschäftigung war tendenziell eher gering. In Bürglen ist gar eine Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen.
- Eine klare Fokussierung auf den Sekundären und Tertiären Sektor zeigt sich auch in Erstfeld. In Silenen fand zwischen 1995 und 2005 eine markante Verschiebung vom ersten in den zweiten Sektor statt. Dennoch bleibt die Landwirtschaft in Silenen klar bedeutsamer.

<sup>87</sup> Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/ds/tourismusresort-ander-matt-m1355/>.

- Ein sehr heterogenes Bild zeigen die Seegemeinden: Eine Gemeinsamkeit besteht einzig durch den schwachen Industriesektor. Die Gemeinde Isenthal ist landwirtschaftlich ausgerichtet die übrigen Gemeinden eher tertiär. Während die Beschäftigung in Bauen und Sisikon dramatisch und über alle Sektoren hinweg zurückging, verhielt sich die Situation in Isenthal und Seelisberg insgesamt stabil.

Tabelle 11: Beschäftigung nach Sektoren 2005.<sup>88</sup>

	Primärsektor		Sekundärer Sektor		Tertiärer Sektor		Total	
	Anzahl Beschäftigte	in %						
Realp	8	11.3	0	0.0	63	88.7	71	100.0
Andermatt	51	6.9	90	12.2	599	80.9	740	100.0
Sisikon	22	17.9	11	8.9	90	73.2	123	100.0
Bauen	15	22.7	7	10.6	44	66.7	66	100.0
Altdorf (UR)	140	2.6	1'769	32.3	3'564	65.1	5'473	100.0
Seelisberg	69	29.0	18	7.6	151	63.4	238	100.0
Wassen	43	21.7	34	17.2	121	61.1	198	100.0
Hospental	19	35.8	4	7.5	30	56.6	53	100.0
Flüelen	44	6.4	256	37.3	387	56.3	687	100.0
Bürglen (UR)	281	21.4	299	22.8	733	55.8	1'313	100.0
Gurtellen	82	26.1	64	20.4	168	53.5	314	100.0
Erstfeld	119	7.3	643	39.4	870	53.3	1'632	100.0
Silenen	141	28.4	117	23.5	239	48.1	497	100.0
Göschenen	34	16.6	75	36.6	96	46.8	205	100.0
Attinghausen	102	30.4	80	23.9	153	45.7	335	100.0
Schattdorf	125	4.8	1'431	54.4	1'075	40.9	2'631	100.0
Isenthal	116	55.5	22	10.5	71	34.0	209	100.0
Seedorf (UR)	77	21.9	156	44.3	119	33.8	352	100.0
Unterschächen	139	65.6	7	3.3	66	31.1	212	100.0
Spiringen	194	62.6	38	12.3	78	25.2	310	100.0
Kanton Uri	1821	11.6	5121	32.7	8717	55.7	15659	100.0
Schweiz	205'535	5.3	996'996	25.5	2'701'347	69.2	3'903'878	100.0

<sup>88</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2006.

Tabelle 12: Veränderung der Beschäftigung nach Sektoren 1995/2005.<sup>89</sup>

	Veränderung Primärer Sektor		Veränderung Sekundärer Sektor		Veränderung Tertiärer Sektor		Veränderung Total	
	Anzahl Beschäftigte	in %	Anzahl Beschäftigte	in %	Anzahl Beschäftigte	in %	Anzahl Beschäftigte	in %
Bürglen (UR)	-63	-18.3	+31	+11.6	+127	+21.0	+95	+7.8
Seelisberg	-3	-4.2	-6	-25.0	+8	+5.6	-1	-0.4
Altdorf (UR)	+26	22.8	-227	-11.4	+151	+4.4	-50	-0.9
Flüelen	-2	-4.3	+19	+8.0	-40	-9.4	-23	-3.2
Isenthal	-12	-9.4	-4	-15.4	+7	+10.9	-9	-4.1
Silenen	-56	-28.4	+24	+25.8	-8	-3.2	-40	-7.4
Attinghausen	-18	-15.0	-18	-18.4	+7	+4.8	-29	-8.0
Seedorf (UR)	-20	-20.6	+23	+17.3	-37	-23.7	-34	-8.8
Schattdorf	-39	-23.8	-568	-28.4	+284	+35.9	-323	-10.9
Erstfeld	-33	-21.7	-6	-0.9	-183	-17.4	-222	-12.0
Unterschächen	-19	-12.0	-4	-36.4	-16	-19.5	-39	-15.5
Gurtellen	-27	-24.8	-40	-38.5	-21	-11.1	-88	-21.9
Wassen	-20	-31.7	-20	-37.0	-16	-11.7	-56	-22.0
Realp	-17	-68.0	-5	-100.0	+1	+1.6	-21	-22.8
Spiringen	-55	-22.1	-4	-9.5	-41	-34.5	-100	-24.4
Andermatt	-4	-7.3	-142	-61.2	-126	-17.4	-272	-26.9
Sisikon	-16	-42.1	-14	-56.0	-24	-21.1	-54	-30.5
Hospental	-1	-5.0	-9	-69.2	-14	-31.8	-24	-31.2
Göschenen	0	0.0	-92	-55.1	-79	-45.1	-171	-45.5
Bauen	-20	-57.1	-29	-80.6	-21	-32.3	-70	-51.5
Kanton Uri	-399	-18.0	-1'091	-17.6	-41	-0.5	-1'531	-8.9
Schweiz	-37'007	-15.3	-109'948	-9.9	-259'033	+10.65	+112'078	3.0

### 3.5.5 Folgerungen für den Kanton Uri

- Der Kanton Uri ist einer der einkommensschwächsten Kantone und profitiert relativ am stärksten vom Finanz und Lastenausgleich. Bei letzterem ist mit der Einführung des NFA mit einem Zuwachs der Beträge pro Person um ca. 25 Prozent zu rechnen (von 2'275 Fr. auf 3'075 Fr.).
- Bei der Einführung einer Gemeindestrategie müssen die Anreizmechanismen durch den Finanzausgleich überdacht werden (Abgeltungen für Kleinstgemeinden, Entwicklung von Subzentren).
- Die finanzielle und wirtschaftliche Ausgangslage im Kanton Uri ist sehr heterogen. Bei einer allfälligen Gebietsreform wird es eine besondere Herausforderung darstellen, eine Gemeindestruktur zu entwickeln, die wirtschaftlich ausgewogene, nachhaltig bestandefähige Gemeinden schafft.
- Bei den Daten zu den Steuersätzen und den Steuererträgen könnten insbesondere die Differenzen zwischen Attinghausen/Bürglen und Altdorf, Isenthal und Bauen

<sup>89</sup> Bundesamt für Statistik (BfS) 2006.

---

oder Hospental und Andermatt ins Gewicht fallen. Eher homogen präsentiert sich die Situation zwischen den übrigen Gemeinden der Talebene und Altdorf, Spiringen und Unterschächen oder Silenen und Erstfeld.

- Die Daten zu der Beschäftigungsstruktur zeigen eine homogene Situation in Spiringen und Unterschächen, Gurtnellen/Wassen und Göschenen und im Urserntal. Ein eher homogenes Bild findet sich unter den Gemeinden der Talebene sowie zwischen Silenen und Erstfeld. Eine eher heterogene Konstellation ist bspw. unter Isenthal und Bauen oder Bürglen und Spiringen/Unterschächen zu beobachten.
- Finden sich genug Gründe für einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss, kann die finanzielle Ungleichheit möglicher Fusionspartner durch entsprechende Ausgleichszahlungen des Kantons teilweise vermindert werden. Dadurch steigt die Bereitschaft der finanziell stärkeren Gemeinde sich mit dem schwächeren Partner zusammenzuschliessen.
- Eher vorsichtiger müssen die Differenzen bei der Beschäftigungsstruktur betrachtet werden, da diese eine andere «Gemeindekultur» implizieren.

### 3.6 Politische Situation

#### 3.6.1 Kantonebene

Der *Landrat*<sup>90</sup> ist die gesetzgebende Behörde des Kantons Uri. Ihm gehören 64 Mitglieder an. Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Die Wahlkreise bilden die zwanzig Gemeinden. Während in jenen Gemeinden, denen drei und mehr Sitze zustehen, die Wahl im Proporzverfahren erfolgt, werden in den kleineren Gemeinden die Landrätinnen und Landräte nach dem Majorzsystem gewählt. Betrachtet man die parteipolitische Zusammensetzung des Landrates (vgl. Tabelle 13), so zeigt sich eine klare bürgerliche Mehrheit, wobei die CVP (45.3%) und die FDP (25.0%) die stärksten Fraktionen stellen.

Tabelle 13: Zusammensetzung Landrat Kanton Uri.<sup>91</sup>

	Gesamt		CVP		FDP		SP/GB		SVP	
	Sitze		Sitze	in %	Sitze	in %	Sitze	in %	Sitze	in %
Altdorf	14		5	35.7	3	21.4	4	28.6	2	14.3
Schattdorf	9		4	44.4	2	22.2	2	22.2	1	11.1
Bürglen	7		4	57.1	1	14.3	1	14.3	1	14.3
Erstfeld	7		3	42.9	1	14.3	2	28.6	1	14.3
Silenen	4		1	25.0	1	25.0	1	25.0	1	25.0
Attinghausen	3		2	66.7	1	33.3				
Flüelen	3		2	66.7	1	33.3				
Seedorf	3		2	66.7					1	33.3
Andermatt	2		2	100.0						
Spiringen	2		1	50.0					1	50.0
Bauen	1		1	100.0						
Isenthal	1		1	100.0						
Seelisberg	1		1	100.0						
Göschenen	1				1	100.0				
Gurtellen	1				1	100.0				
Hospental	1				1	100.0				
Realp	1				1	100.0				
Sisikon	1				1	100.0				
Wassen	1				1	100.0				
Unterschächen	1								1	100.0
Total	64		29	45.3	16	25.0	10	15.6	9	14.1

Der *Regierungsrat* besteht aus sieben, teilzeitlich tätigen Mitgliedern (3 CVP, 2 FDP, 1 SP, 1 Parteilos). Die parteipolitische Zusammensetzung widerspiegelt in etwa jene des Kantonsrates, wobei die SVP keinen Regierungssitz hat.

#### 3.6.2 Gemeindeebene

Die *Legislativen* auf Gemeindeebene bestehen – obwohl die Gemeinden hier weitgehend freie Hand hätten – ausschliesslich in der Form einer Gemeindeversammlung. Die *Gemeindeexekutiven* sind ausschliesslich ehrenamtlich zusammengesetzt.

<sup>90</sup> Vgl. auch <http://www.ur.ch/de/landrat/landrat-m384/>.

<sup>91</sup> Standeskanzlei Uri 2004.

Teilweise bestehen Probleme, die Gemeindebehörden zu besetzen. Die Laienstruktur von Regierung und Verwaltung auf Gemeindeebene steht heute teilweise im Konflikt mit den Anforderungen an die Qualität der Entscheidungen und an raumplanerische Herausforderungen.

In kleinen Gemeinden spielt die *Parteizugehörigkeit* der Kandidaten für öffentliche Ämter eine untergeordnete Bedeutung. Trotzdem ist es im Hinblick auf eine Gemeinde- und Gebietsreform wichtig, die politische bzw. parteipolitische Ausrichtung der Gemeinde grob zu analysieren.

Eine mögliche Betrachtungsform ist der Ansatz, den die beiden Sozialgeografen Michael Lehmann und Heiri Leuthold gewählt haben: Die Betrachtung der politischen Ausrichtung der Gemeinden erfolgt auf der Grundlage der Analyse des Wahlverhaltens in Abstimmungen auf Bundesebene in einer Matrix links – rechts und konservativ – liberal.<sup>92</sup> Trägt man dies für den Kanton Uri auf, so ergibt sich das in Abbildung 12 wiedergegebene Bild.<sup>93</sup>

Hermann und Leuthold interpretieren diese «Landkarte» wie folgt: «Auf engstem Raum findet man in Uri grosse weltanschauliche Gegensätze. Vom relativ weltoffenen Hauptort Altdorf sind es nur wenige Kilometer ins Schächental (Spiringen und Unterschächen), zu einem der traditionellsten und konservativsten Flecken der Schweiz. Der liberalste Ort im Kanton ist verblüffenderweise der zuhinterst im Urserntal, am Fuss des Furkapasses, gelegene Realp.» Diese Interpretation ist nach der hier vertretenen Auffassung mit Vorsicht zu geniessen:

- Mit Ausnahme von Altdorf, Erstfeld, Bauen und Realp liegen alle Urner Gemeinden im Quadranten «rechts + konservativ», mit Ausnahme von Spiringen alle im Bereich von Werten 0 bis 20 bei «konservativ» und Werten von 0 bis 15 bei «rechts».
- Weshalb Realp in der Untersuchung so abschneidet, ist bis heute nicht geklärt und ist möglicherweise anders gelagert, als von den Autoren vermutet<sup>94</sup>. Auch Realp liegt zudem mit einem Wert von rund 12% «rechts».

Eine andere Betrachtungsweise ist die *parteipolitische Vertretung der Gemeinden im Landrat* (vgl. Tabelle 13). Diese zeigt auf, dass

- die SP bzw. die Grünen nur in Gemeinden des Talbodens von Altdorf (Altdorf, Schattdorf, Bürglen, Erstfeld, Silenen) eine gewisse Stärke zu entwickeln vermögen.
- Die Gemeinden mehrheitlich von der CVP und/oder der FDP dominiert sind. Ausnahmen bilden allenfalls Silenen, Spiringen, Altdorf und Erstfeld.

Für einen abschliessenden Befund der gemeindepolitischen Situation müsste eine zusätzliche Analyse auf der Grundlage von kantonalen Abstimmungen durchgeführt werden. Doch können auch solche Betrachtungen allgemein nicht ausschliessen, dass sich nach einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss die Dorfteile, die bisher eigenständige Gemeinden darstellten, aus rein opportunistischen Gründen in bestimmten

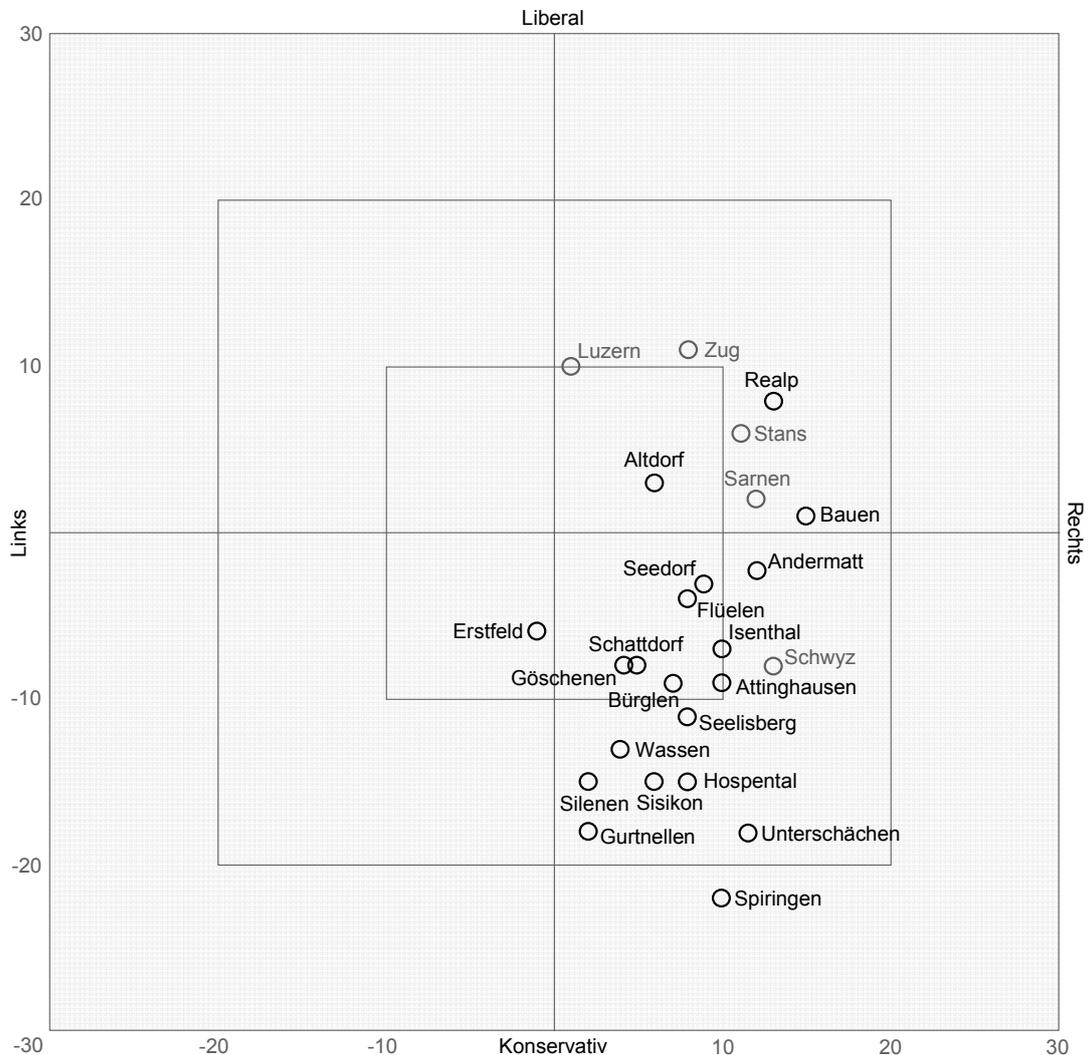
<sup>92</sup> Hermann/Leuthold 2003: 16 ff.

<sup>93</sup> Vgl. auch Hermann/Leuthold 2003: 104 f.

<sup>94</sup> Vgl. Hermann/Leuthold 2003: 104.

Sachfragen oppositionell verhalten und damit die Gemeindepolitik und Gemeindeentwicklung blockieren können.

Abbildung 12: Politische Verortung der Gemeinden.<sup>95</sup>



### 3.6.3 Folgerungen für den Kanton Uri

- Auf der Grundlage dieser Betrachtungen spielt der Faktor Politik bei einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri vermutlich eine eher untergeordnete Rolle.
- Die grössten politischen Differenzen, welche für allfällige Gebietsreformen tendenziell von Bedeutung sein könnten, zeigen sich zwischen Aldorf und seinen umliegenden Gemeinden, zwischen Spiringen und Bürglen, Bauen und Isenthal, Silenen und Erstfeld oder zwischen Realp und Hospental.
- Eine ähnliche Konstellation findet sich innerhalb der Talebene-Gemeinden (Ausnahme Aldorf), Spiringen und Unterschächen oder Gurtellen und Wassen.

<sup>95</sup> Hermann/Leuthold 2003.

### **3.7 Zustand der Gemeinden**

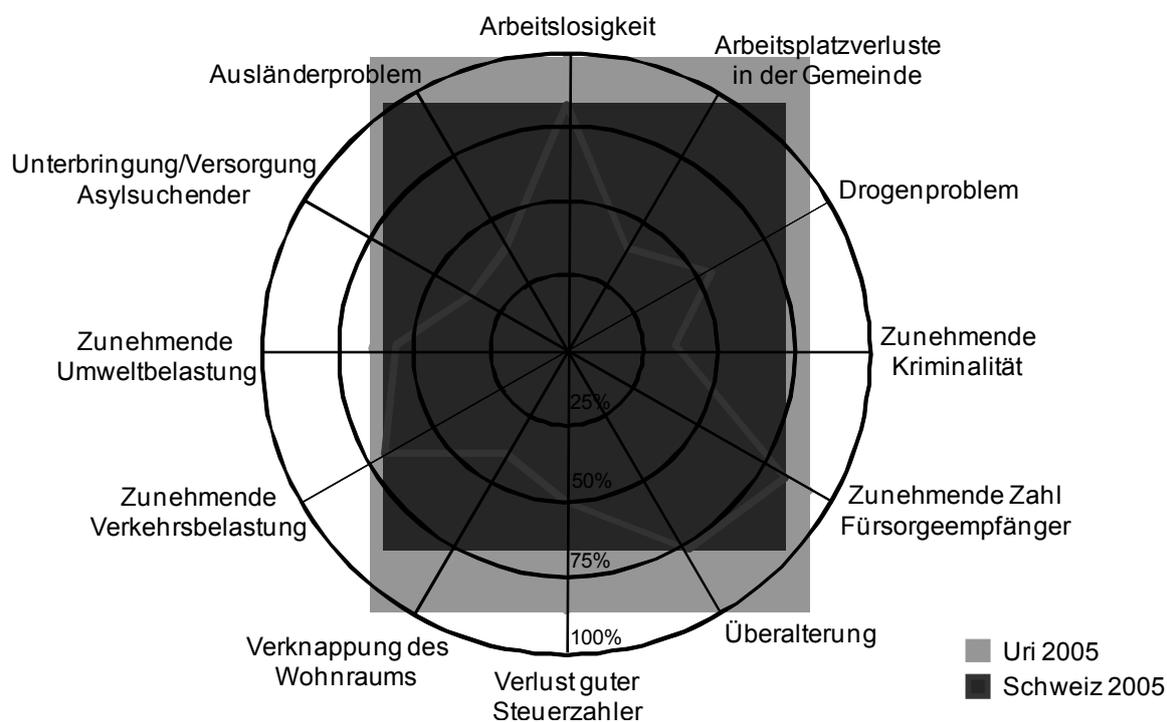
In diesem Abschnitt soll die gemeindepolitische Situation der Urner Gemeinden unter die Lupe genommen werden. Vorgenommen wird eine detaillierte Auswertung für die Bereiche gesellschaftspolitische Entwicklungen, Leistungsgrenzen der Gemeinden, Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindegemeinschaften sowie über verschiedene Reformmassnahmen. Ausgangslage bildet das Gemeindefollowing der Universität Bern, welches letztmals im Jahr 2005 durchgeführt wurde. Die Basis bildet eine landesweite schriftliche Befragung aller Gemeinden, an welcher sich insgesamt 79.9 Prozent der Gemeinden beteiligt haben. Mit 19 von 20 Gemeinden beinahe einer Vollerhebung entspricht die Beteiligung im Kanton Uri (95.0%). Neben einem Vergleich der Gemeindegemeinschaften zwischen der Schweiz und Uri, werden auch Längsschnittanalysen mit den Ergebnissen der vergleichbaren Befragung von 1998 durchgeführt. Damals beteiligten sich in der Schweiz 84.6 Prozent der Gemeinden, im Kanton Uri waren es wiederum 95.0 Prozent.

#### **3.7.1 Gesellschaftliche Entwicklungen**

An den Urner Gemeinden gehen gesellschaftliche Entwicklungen nicht vorbei. Diese prägen das Gesicht einer Gemeinde und stellen eine besondere Herausforderung an die Leistungsfähigkeit der kommunalen Politik und Verwaltung. Abbildung 13 zeigt auf, wie stark die Urner Gemeinden im Vergleich zu allen Schweizer Gemeinden von einzelnen Bereichen der gesellschaftlichen Entwicklung betroffen sind. Aus Sicht der Gemeindegemeinschaften sind die Arbeitslosigkeit, die Arbeitsplatzverluste in der Gemeinde, die zunehmende Zahl an Fürsorgeempfängern und der Verlust guter Steuerzahler die grössten Problemfelder. Eher kritisch wird die Lage ausserdem bei der zunehmenden Umwelt- und Verkehrsbelastung eingeschätzt.

Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt fühlen sich die Urner Gemeinden von den aufgezählten Problemfeldern im Durchschnitt etwas stärker betroffen. Die mit Abstand grössten Unterschiede sind bei den Arbeitsplatzverlusten in der Gemeinde und beim Verlust guter Steuerzahler zu beobachten. Eine unterdurchschnittliche Betroffenheit findet sich insbesondere bei der zunehmenden Kriminalität und bei der Drogenproblematik.

Abbildung 13: Betroffenheit von gesellschaftlichen Entwicklungen (Befragung 2005): Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. Summe der Ausprägungen «stark betroffen» und «teilweise betroffen» in Prozent.<sup>96</sup>

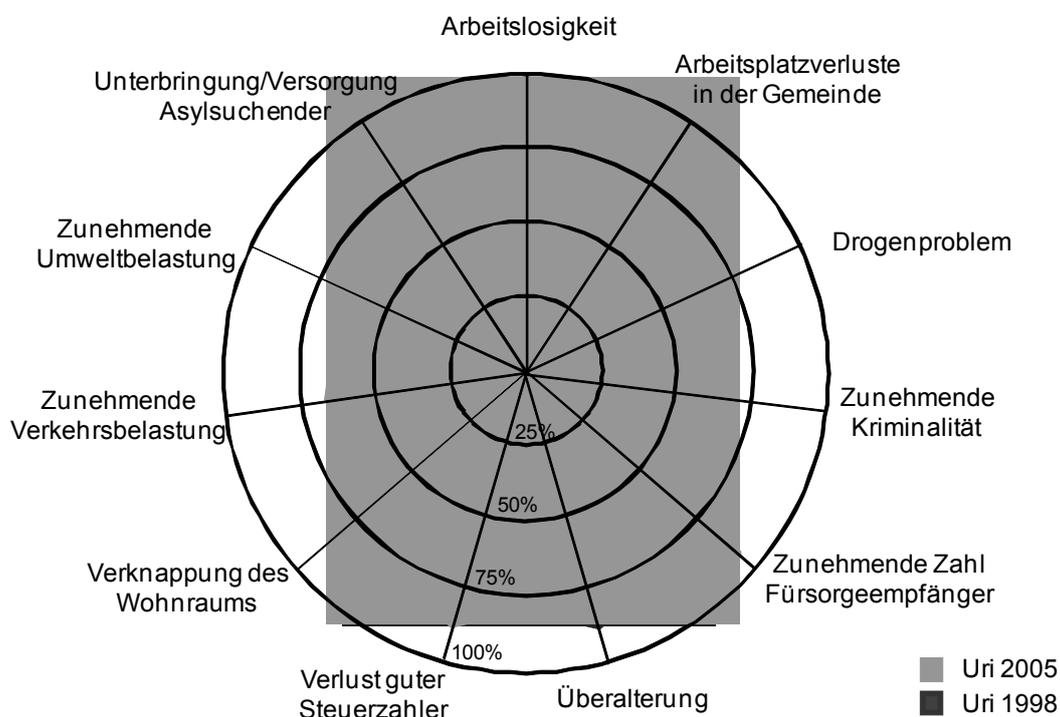


Bemerkung: Fallzahlen: UR: N=19. CH: N<sub>min</sub>=2152, N<sub>max</sub>=2177.

Im Vergleich zu der Befragung von 1998 fühlen sich die Urner Gemeinden öfters von den gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen. Zugenommen hat die Betroffenheit insbesondere bei der den Arbeitsplatzverlusten in der Gemeinde (+42.1%) sowie bei der Arbeitslosigkeit (+26.3%). Konfrontiert fühlen sich die Urner Gemeinden auch zunehmend durch die Verknappung des Wohnraums (+21.1%). Eine leichte Abnahme der betroffenen Gemeinden ist einzig bei der Überalterungsproblematik und bei der zunehmenden Kriminalität zu beobachten (vgl. Abbildung 14).

<sup>96</sup> Gemeindemonitoring 2005.

Abbildung 14: Betroffenheit von gesellschaftlichen Entwicklungen (Befragung 2005, 1998): Vergleich der Urner Gemeinden. Summe der Ausprägungen «stark betroffen» und «teilweise betroffen» in Prozent.<sup>97</sup>



Bemerkung: Fallzahlen: UR: N=19.

### 3.7.2 Leistungsgrenzen

Eine Möglichkeit zur Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit ist eine Befragung der Gemeinden nach ihrer Einschätzung, wie gut sie ihre Aufgaben erfüllen können. Diese Selbsteinschätzung ist insbesondere über einen längeren Zeitraum hinweg betrachtet ein Gradmesser des allgemeinen Befindens der Gemeinden und gibt Hinweise auf Probleme in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Tabelle 14 zeigt auf, in welchen Aufgabenbereichen die Urner Gemeinden an Leistungsgrenzen stossen und wie der Kanton Uri im Vergleich mit der gesamten Schweiz dasteht. Am problematischsten werden von den Gemeinden die Fürsorge, die Gemeindeexekutive und die Finanzverwaltung erachtet. Knapp jede dritte Gemeinde stösst hier nach eigenen Angaben an ihre Leistungsgrenzen oder hat sie sogar überschritten. Über 20 Prozent der Urner Gemeinden konstatieren ausserdem Probleme in den Bereichen Spitex/Hauspflege, Bildung, Sport/Sportanlagen, Gemeindepolizeiliche Aufgaben und bei der Wirtschaftsförderung.

Im Vergleich zur gesamten Schweiz zeigt sich, dass die Urner Gemeinden klar öfter an ihre Leistungsgrenzen stossen. Am ausgeprägtesten sind die Unterschiede bei der Finanzverwaltung. Frappante Differenzen finden sich ausserdem bei der Gemeindeexekutive, dem Bildungsbereich, der Spitex/Hauspflege der Wirtschaftsförderung und im Bereich Sport/Sportanlagen. Eindeutig seltener an ihrer Leistungsgren-

<sup>97</sup> Gemeindemonitoring 2005, 1998.

zen stossen die Urner Gemeinden einzig bei der Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen resp. von Älteren, bei der Bewilligung von Baugesuchen.

Im Vergleich zur Befragung von 1998 fällt auf, dass im Jahr 2005 durchschnittlich etwas seltener Leistungsgrenzen festgestellt wurden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Fürsorge, der Unterstützung/Betreuung von älteren Personen, bei den öffentlichen Bauten, dem Umwelt- sowie dem Landschafts- und Ortsbildschutz, der Raum- und Zonenplanung, der Bewilligung von Baugesuchen, der Feuerwehr und der Informatik. In diesen Bereichen ist bei den betroffenen Gemeinden ein Rückgang von mindestens 10 Prozentpunkten zu verzeichnen. Klar häufiger Leistungsgrenzen erreicht wurden im Jahr 2005 bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben, bei der Finanzverwaltung und bei der Wirtschaftsförderung (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 14: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen (Befragung 2005): Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. Summe der Ausprägungen «Leistungsgrenzen erreicht» und «Leistungsgrenzen überschritten».<sup>98</sup>

	Kanton Uri		Schweiz		Differenz in Prozent
	Anzahl Gemeinden	in Prozent	Anzahl Gemeinden	in Prozent	
<b>*Bereich Soziales</b>	3	14.6	255	12.2	+2.5
Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	6	<b>31.6</b>	498	23.7	+7.9
Spitex/Hauspflege	4	<b>22.2</b>	210	10.1	<b>+12.2</b>
Jugendfragen	3	15.8	201	9.5	+6.2
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	2	10.5	333	15.9	-5.3
Betreuung Asylsuchende	2	10.5	227	10.9	-0.4
Integration Ausländer	2	10.5	177	8.4	+2.1
Betreuung Drogenabhängige	2	10.5	208	10.0	+0.5
Unterstützung/Betreuung Ältere	1	5.3	188	8.9	-3.7
<b>Bereich Bildung</b>	4	<b>25.0</b>	253	12.0	<b>+13.0</b>
<b>Bereich Kultur</b>	2	10.5	122	5.8	+4.7
<b>Bereich Infrastruktur</b>	3	14.1	232	11.0	+3.0
Sport/Sportanlagen	4	<b>21.1</b>	225	10.7	<b>+10.3</b>
Privater Verkehr (Infrastruktur)	3	<b>16.7</b>	315	15.0	+1.7
Öffentlicher Verkehr	3	<b>16.7</b>	330	15.8	+0.8
Öffentliche Bauten	3	<b>16.7</b>	224	10.6	+6.0
Umweltschutz	3	<b>16.7</b>	192	9.2	+7.5
Landschafts- und Ortsbildschutz	3	<b>16.7</b>	229	10.8	+5.8
Abwasser/Kanalisation	3	15.8	219	10.3	+5.5
Raum- und Zonenplanung	2	11.1	276	13.0	-1.9
Energieversorgung	2	11.1	136	6.5	+4.6
Wasserversorgung	2	10.5	189	9.0	+1.5
Abfall/Entsorgung	2	10.5	212	10.0	+0.5
Bewilligung Baugesuche	1	5.3	238	11.2	-6.0
<b>Bereich Sicherheit</b>	3	15.8	250	12.0	+3.8
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	4	<b>21.1</b>	326	15.7	+5.3
Zivilschutz	3	15.8	207	9.9	+5.9
Feuerwehr	2	10.5	217	10.3	+0.2
<b>Bereich Regierung und Verwaltung</b>	4	20.0	245	11.6	+8.4
Gemeindeexekutive	6	<b>31.6</b>	355	16.9	<b>+14.6</b>
Finanzverwaltung	6	<b>31.6</b>	243	11.5	<b>+20.1</b>
Personalmanagement	3	15.8	201	9.5	+6.3
Informatik	2	10.5	262	12.4	-1.9
Einwohnerdienste	2	10.5	164	7.8	2.8
<b>Bereich Wirtschaftsförderung</b>	4	<b>22.2</b>	245	11.8	<b>+10.4</b>
<b>Mittelwert</b>	3	15.8	239	11.4	+4.4

Bemerkung: Fett: Werte > Mittelwert resp. Differenz > +/-10.0%. \* Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Fallzahlen: UR: N=19. CH: N<sub>min</sub>=2075, N<sub>max</sub>=2121.

<sup>98</sup> Gemeindemonitoring 2005.

Tabelle 15: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen (Befragung 2005, 1998): Vergleich der Uner Gemeinden. Summe der Ausprägungen «Leistungsgrenzen erreicht» und «Leistungsgrenzen überschritten».<sup>99</sup>

	Kanton Uri 2005		Kanton Uri 1998		Differenz in Prozent
	Anzahl Gemeinden Gemeinden	in Prozent	Anzahl Gemeinden Gemeinden	in Prozent	
<b>*Bereich Soziales</b>	3	14.6	3	17.1	-2.5
Fürsorge/Vormundschaft	6	<b>31.6</b>	8	42.1	<b>-10.5</b>
Spitex/Hauspflege	4	<b>22.2</b>	3	15.8	+6.4
Jugendfragen	3	15.8	3	15.8	0.0
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	2	10.5	3	15.8	-5.3
Betreuung Asylsuchende	2	10.5	3	15.8	-5.3
Integration Ausländer	2	10.5	2	10.5	0.0
Betreuung Drogenabhängige	2	10.5	1	5.3	+5.3
Unterstützung/Betreuung Ältere	1	5.3	3	15.8	<b>-10.5</b>
<b>Bereich Bildung</b>	4	<b>25.0</b>	4	21.1	+3.9
<b>Bereich Kultur</b>	2	10.5	2	10.5	0.0
<b>Bereich Infrastruktur</b>	3	14.1	4	20.6	-6.6
Sport/Sportanlagen	4	<b>21.1</b>	3	15.8	+5.3
Privater Verkehr (Infrastruktur)	3	<b>16.7</b>	2	10.5	+6.1
Öffentlicher Verkehr	3	<b>16.7</b>	4	21.1	-4.4
Öffentliche Bauten	3	<b>16.7</b>	7	36.8	<b>-20.2</b>
Umweltschutz	3	<b>16.7</b>	6	31.6	<b>-14.9</b>
Landschafts- und Ortsbildschutz	3	<b>16.7</b>	6	31.6	<b>-14.9</b>
Abwasser/Kanalisation	3	15.8	3	15.8	0.0
Raum- und Zonenplanung	2	11.1	5	26.3	<b>-15.2</b>
Energieversorgung	2	11.1	1	5.3	+5.8
Wasserversorgung	2	10.5	2	10.5	+0.0
Abfall/Entsorgung	2	10.5	3	15.8	-5.3
Bewilligung Baugesuche	1	5.3	5	26.3	<b>-21.1</b>
<b>Bereich Sicherheit</b>	3	15.8	3	14.0	+1.8
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	4	<b>21.1</b>	1	5.3	<b>+15.8</b>
Zivilschutz	3	15.8	3	15.8	0.0
Feuerwehr	2	10.5	4	21.1	<b>-10.5</b>
<b>Bereich Regierung und Verwaltung</b>	4	20.0	4	20.0	0.0
Gemeindeexekutive	6	<b>31.6</b>	7	36.8	-5.3
Finanzverwaltung	6	<b>31.6</b>	3	15.8	<b>+15.8</b>
Personalmanagement	3	15.8	3	15.8	0.0
Informatik	2	10.5	4	21.1	<b>-10.5</b>
Einwohnerdienste	2	10.5	2	10.5	0.0
<b>Bereich Wirtschaftsförderung</b>	4	<b>22.2</b>	2	10.5	<b>+11.7</b>
<b>Mittelwert</b>	3	15.8	3	18.3	-2.5

Bemerkung: Fett: Werte > Mittelwert resp. Differenz > +/-5.0%. \* Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Fallzahlen: UR: N=19.

<sup>99</sup> Gemeindemonitoring 2005, 1998.

### 3.7.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Tabelle 16 zeigt die Verbreitung der IKZ nach Aufgabenbereichen bei den Urner Gemeinden und den Gemeinden der gesamten Schweiz. Grossmehrheitlich kooperiert wird in den Bereichen Medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege), Abfall/Entsorgung und beim Zivilschutz. Bei knapp drei Viertel bis gut der Hälfte der Gemeinden findet ausserdem bei der Fürsorge, bei der Betreuung von älteren Personen und Asylsuchenden, bei Schulfragen, im Bereich Abwasser/Kanalisation, beim öffentlichen Verkehr und im Informatikbereich eine Zusammenarbeit statt. Wenig bis gar nicht kooperiert wird bei der Ausländerintegration, dem Kulturbereich, dem Privatverkehr, bei den öffentlichen Bauten, dem Landschafts- und Ortsbildschutz, der Raum- und Zonenplanung, bei der Bewilligung von Baugesuchen, bei gemeindepolizeilichen Aufgaben, beim Personalmanagement, der Finanzverwaltung, den Einwohnerdiensten sowie bei der Wirtschaftsförderung.

Ausgebaut wurde die interkommunale Zusammenarbeit im Zeitraum 2000 bis 2005 insbesondere bei der Fürsorge. Um einen Viertel zugenommen hat die Zusammenarbeit bei Zivilschutz, zwischen 10 und 20 Prozent jene bei der Betreuung von Asylsuchenden, bei Jugendfragen, im Bereich Abwasser/Kanalisation und bei der Informatik. Damit hat die Interkommunale Zusammenarbeit in den Urner Gemeinden klar zugenommen. Durchschnittlich kooperierte eine Urner Gemeinde im Jahr 2005 in 8.3 Bereichen länger als 5 Jahre. Zwischen 2000 und 2005 kamen durchschnittlich 2.0 Bereiche hinzu. Die Urner Gemeinden liegen demnach leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Bei durchschnittlich 8.8 Bereichen kamen hier zwischen 2000 und 2005 2.2 Bereiche hinzu. Der Grund hierzu liegt insbesondere in den Bereichen Feuerwehr und Gemeindepolizei sowie bei der Wasserversorgung und der Wirtschaftsförderung. Auch die höhere Zunahme an IKZ in der Schweiz ist hauptsächlich auf die Feuerwehr und die Gemeindepolizei zurückzuführen. Deutlich häufiger als in der übrigen Schweiz wird im Kanton Uri bei der Betreuung von Asylsuchenden, im Bereich Abfall/Entsorgung und bei der Informatik der Gemeindeverwaltung kooperiert.

Die Informationen zu der Interkommunalen Zusammenarbeit lassen den Schluss zu, dass insbesondere bei der Gemeindepolizei und der Feuerwehr durch den Kanton eine vermehrte Gemeindezusammenarbeit angestrebt werden sollte. Zu prüfen ist auch eine erhöhte Zusammenarbeit bei der Gemeindeexekutive und der Finanzverwaltung, da hier rund ein Drittel der Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen.

Tabelle 16: Interkommunale Zusammenarbeit nach Aufgabenbereichen (Befragung 2005): Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. Angaben in Prozent.<sup>100</sup>

	Kanton Uri			Schweiz			Differenz
	> 5 J.	< 5 J.	Σ	> 5 J.	< 5 J.	Σ	Σ
<b>*Bereich Soziales</b>	36.3	13.5	49.8	35.2	8.5	43.8	+6.1
Spitex/Hauspflege	93.8	0.0	<b>93.8</b>	76.0	7.1	83.1	+10.7
Fürsorge/Vormundschaft	0.0	73.3	<b>73.3</b>	40.8	15.1	55.9	+17.4
Unterstützung/Betreuung Ältere	56.3	6.3	<b>62.5</b>	56.9	6.7	63.6	-1.1
Betreuung Asylsuchende	38.5	15.4	<b>53.8</b>	18.0	11.3	29.3	<b>+24.5</b>
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	46.7	0.0	46.7	38.6	4.9	43.5	+3.2
Jugendfragen	26.7	13.3	40.0	22.3	17.7	40.0	0.0
Betreuung Drogenabhängige	28.6	0.0	28.6	23.0	3.0	25.9	+2.6
Integration Ausländer	0.0	0.0	0.0	6.2	2.4	8.6	-8.6
<b>Bereich Bildung</b>	58.8	11.8	<b>70.6</b>	67.8	7.9	75.7	-5.1
<b>Bereich Kultur</b>	6.3	0.0	6.3	18.9	6.0	25.0	-18.7
<b>Bereich Infrastruktur</b>	25.0	2.5	27.4	27.6	3.4	31.0	-3.5
Abfall/Entsorgung	94.7	0.0	<b>94.7</b>	59.7	6.6	66.4	<b>+28.4</b>
Abwasser/Kanalisation	41.2	17.6	<b>58.8</b>	63.1	3.7	66.8	-8.0
Öffentlicher Verkehr	52.9	0.0	<b>52.9</b>	40.7	4.0	44.7	+8.2
Energieversorgung	33.3	0.0	33.3	43.1	2.5	45.6	-12.3
Umweltschutz	18.8	0.0	18.8	8.9	1.4	10.3	+8.5
Sport/Sportanlagen	11.8	5.9	17.6	25.2	4.1	29.3	-11.6
Wasserversorgung	17.6	0.0	17.6	47.3	5.7	53.0	<b>-35.4</b>
Bewilligung Baugesuche	5.9	5.9	11.8	9.0	3.8	12.9	-1.1
Privater Verkehr (Infrastruktur)	5.9	0.0	5.9	6.0	1.4	7.3	-1.5
Öffentliche Bauten	5.9	0.0	5.9	7.1	1.6	8.7	-2.8
Landschafts- und Ortsbildschutz	5.9	0.0	5.9	8.5	2.9	11.5	-5.6
Raum- und Zonenplanung	5.9	0.0	5.9	12.5	2.7	15.2	-9.3
<b>Bereich Sicherheit</b>	29.5	10.4	39.9	39.2	22.8	62.0	<b>-22.1</b>
Zivilschutz	56.3	25.0	<b>81.3</b>	59.8	26.5	86.3	-5.0
Feuerwehr	25.0	6.3	31.3	41.8	29.8	71.6	<b>-40.3</b>
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	7.1	0.0	7.1	16.1	12.0	28.0	<b>-20.9</b>
<b>Bereich Regierung und Verwaltung</b>	14.6	4.5	19.1	6.7	3.4	10.1	+9.0
Informatik	50.0	16.7	<b>66.7</b>	17.4	8.8	26.2	<b>+40.5</b>
Gemeindeexekutive	11.8	5.9	17.6	6.1	1.4	7.5	+10.2
Finanzverwaltung	5.6	0.0	5.6	4.4	3.2	7.6	-2.1
Einwohnerdienste	5.6	0.0	5.6	3.7	2.2	5.8	-0.3
Personalmanagement	0.0	0.0	0.0	1.9	1.6	3.5	-3.5
<b>Bereich Wirtschaftsförderung</b>	6.3	6.3	12.5	24.7	8.4	33.1	<b>-20.6</b>
<b>Durchschnittliche Anzahl IKZ-Bereiche</b>	8.3	2.0	10.4	8.8	2.2	11.0	-0.6

Bemerkung: «> 5 J.» = Zusammenarbeit länger als 5 Jahre; «< 5 J.» = Zusammenarbeit kürzer als 5 Jahre. \* Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Fett: Werte > 50.0% resp. Differenz > +/-20.0%. Fallzahlen: UR: N<sub>min</sub>=13 N<sub>max</sub>=19; CH: N<sub>min</sub>=1967 N<sub>max</sub>=2084.

<sup>100</sup> Gemeindemonitoring 2005.

### 3.7.4 Sonstige Reformvorhaben

In den Urner Gemeinden waren in der Zeitperiode 1995 bis 2005 nebst den Reformen bei der Interkommunalen Zusammenarbeit zahlreiche weitere Reformen verbreitet (vgl. Tabelle 17). Als betriebliche Massnahmen wurde insbesondere die Website dahingehend ausgebaut, dass Dienstleistungen bestellt werden können (83.3% der Gemeinden), der Beamtenstatus wurde abgeschafft (63.2%), Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen (61.1%), Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge (44.4%) und ein Controlling wurden eingeführt (36.8%), strategischen und operativen Aufgaben wurden besser getrennt (36.8%) oder ein Leitbildes für die Gemeindepolitik erstellt (36.8%). Als Reorganisationsmassnahmen wurden insbesondere zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden eingeführt (62.5%), die Verwaltung wurde ausgebaut (50.0%) oder die Exekutivmitglieder höher entschädigt (43.8%).

Der Vergleich mit der gesamten Schweiz lässt erkennen, dass die Urner Gemeinden insgesamt die Mehrheit dieser Reformen überdurchschnittlich oft umsetzten. Am markantesten sind die Unterschiede bei den Dienstleistungen, welche über die Website bestellt werden können, bei den Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen sowie beim Ausbau der Kommissionen und Spezialbehörden. Deutlich seltenere als in der Gesamtschweiz wurde die Entschädigung für die Exekutivmitglieder erhöht.

Die Urner Gemeinden sind im Aufbruch. Gerade die weit verbreitete Einführung von betrieblichen Massnahmen aber auch die Zunahme an IKZ lassen erkennen, dass die Gemeinden bestrebt sind, auf veränderte Situationen zu reagieren.

Tabelle 17: Ausgewählte Reformen im Zeitraum 1995 bis 2005. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.<sup>101</sup>

	Kanton Uri	Schweiz
	Anzahl Gemeinden in %	Anzahl Gemeinden in %
<b>Betriebliche Massnahmen</b>		
Dienstleistungen können über Website bestellt werden	15 83.3	1069 51.0
Abschaffung des Beamtenstatus	12 63.2	1088 51.6
Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen	11 61.1	681 32.7
Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	8 44.4	577 27.8
Bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	7 36.8	632 30.1
Controlling	7 36.8	516 25.0
Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	7 36.8	794 38.1
Verstärkter Beizug von externen Experten	6 31.6	812 38.7
Leistungsabhängige Entlohnung	5 31.3	726 34.7
Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung	5 27.8	618 29.6
Bevölkerungs-/Kundenbefragung	5 27.8	663 31.7
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	4 22.2	788 37.5
Förderung von Wettbewerb zwischen externen Anbietern	3 16.7	655 31.7
Durchschnittliche Anzahl betriebliche Massnahmen pro Gemeinde:	5.2	4.8
<b>Reorganisationsmassnahmen</b>		
Zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	10 62.5	436 23.9
Ausbau der Verwaltung	8 50.0	674 35.9
Höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	7 43.8	1374 71.1
Mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive	5 31.3	642 33.4
Mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	3 18.8	516 26.9
Durchschnittliche Anzahl Massnahmen pro Gemeinde:	2.4	2.8
Bemerkung: In der Einzelaufführung sind jene Massnahmen berücksichtigt, welche von mehr als einer Urner Gemeinde durchgeführt wurden. Fallzahlen: UR: N <sub>min</sub> =16 N <sub>max</sub> =19; CH: N <sub>min</sub> =1823 N <sub>max</sub> =2109.		

<sup>101</sup> Gemeindemonitoring 2005.

### 3.7.5 Rekrutierung von Exekutivmitgliedern

Die folgende Tabelle 18 verweist auf den Umstand, dass es für knapp drei Viertel der Urner Gemeinden in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden ist, genügend qualifizierte Kandidierende für die Gemeindeexekutive zu finden. Die gesamte Schweiz erreicht dabei einen Wert von gut zwei Dritteln. Dieser Sachverhalt könnte ein Argument sein für zukünftige Gemeindezusammenschlüsse.

Tabelle 18: Rekrutierung von Exekutivmitgliedern. Zunahme der Schwierigkeit genügend qualifizierte Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden (Zeitraum 1995-2005). Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.<sup>102</sup>

	Kanton Uri		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
<b>Finden von qualifizierten Kandidaten für die Exekutive</b>				
Zunahme Rekrutierungsproblematik (1995-2005)	14	73.7	1452	67.2

Bemerkung: Fallzahlen: UR: N=19; CH: N=2161.

### 3.7.6 Zusammenschlussprojekte

Obwohl es in den Urner Gemeinden überdurchschnittlich oft schwieriger wurde, für die Exekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden, sind Zusammenschlussprojekte bei den Urner Gemeinden bislang kein Thema. Damit unterscheiden sie sich klar vom gesamtschweizerischen Durchschnitt. Gemäss den Resultaten aus dem Gemeindemonitoring von 2005 haben über ein Drittel der Schweizer Gemeinden über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert, laut Angabe der Gemeindeschreiber bestehen bei knapp einem Viertel der Gemeinden konkrete Fusionsprojekte. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei dem für die Zukunft erwarteten Stellenwert von Gemeindezusammenschlüssen. Während gesamtschweizerisch über ein Viertel der Gemeinden davon ausgeht, dass diese in 10 Jahren ein grosses oder sehr grosses Gewicht haben werden, glaubt dies im Kanton Uri nur eine einzige Gemeinde.

Sofern im Kanton Uri in Zukunft Fusionsprojekte anstehen, wünscht die Mehrheit der Urner Gemeinden vom Kanton eine Beratung und unterstützende Funktion «auf Wunsch hin» (52.9). 35.3 Prozent sprechen sich für eine aktive Rolle mit sanfter Druckausübung aus (bspw. durch finanzielle Anreize), 11.8 Prozent sind der Meinung, dass Gemeindezusammenschlüsse keine kantonale Angelegenheit sind. Eine aktive Rolle des Kantons mit der Möglichkeit zu Zwangsmassnahmen ist von keinem der beteiligten Gemeinden erwünscht. Schweizweit sprechen sich immerhin 5.6 Prozent der Gemeinden für diese Option aus. Entsprechend tiefer ist der Anteil jener Gemeinden, welcher gegen eine Einmischung des Kantons bei Fusionsprojekten ist. Tendenziell kann gesagt werden, dass nach Angaben der Gemeindeschreiber die Urner Gemeinden im Vergleich zu der Schweizer Durchschnittsgemeinde gegenüber Zusammenschlussprojekten skeptischer eingestellt sind (vgl. Tabelle 19).

<sup>102</sup> Gemeindemonitoring 2005.

Tabelle 19: Zusammenschlussprojekte (Befragung 2005). Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.<sup>103</sup>

	Kanton Uri		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
Diskussion Zusammenschluss mit Nachbargemeinde(n) (2000-2005)	1	5.3	836	38.7
Existenz konkreter Zusammenschlussprojekte (2000-2005)	0	0.0	457	22.6
Gemeindefusion in 10 Jahren: hoher/sehr hoher Stellenwert erwartet	1	5.3	566	26.6
Gewünschte Rolle des Kantons bei Zusammenschlussprojekten:				
Aktive Rolle mit Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion	0	0.0	119	5.6
Aktive Rolle mit sanftem Druck	6	35.3	752	35.5
Beratung und Unterstützung falls von den Gemeinden gewünscht	9	52.9	1064	50.2
Geht den Kanton nichts an	2	11.8	186	8.8

Bemerkung: Fallzahlen: UR:  $N_{\min}=17$   $N_{\max}=19$ ; CH:  $N_{\min}=2022$   $N_{\max}=2131$ .

### 3.7.7 Verhältnis zum Kanton

Tabelle 20 zeigt einige Aspekte zum Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Wiederum werden die Angaben der Urner Gemeinden mit jenen der Schweizer Gemeinde verglichen. Es fällt auf, dass die Zusammenarbeit mit dem Kanton von den Urner Gemeinden klar besser eingeschätzt wird als in der gesamten Schweiz. Etwas höher wird auch die Autonomie gegenüber Bund und Kanton eingeschätzt. Gemäss den Angaben der Urner Gemeindeschreiber hat die Gemeindeautonomie auch weniger stark abgenommen als im gesamtschweizerischen Vergleich. Zudem ist zu beobachten, dass es im Kanton Uri seltener zu einer Aufgabenverlagerung sowohl vom Kanton an die Gemeinden, wie auch von den Gemeinden an den Kanton kam.

Tabelle 20: Verhältnis zwischen Gemeinden und Kanton (Befragung 2005). Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.<sup>104</sup>

	Kanton Uri	Schweiz
Einschätzung Zusammenarbeit mit Kanton		
gut/eher gut (Gemeinden in Prozent)	83.3	65.9
Autonomiegrad der Gemeinde gegenüber Bund und Kanton		
10er Skala (1=überhaupt keine Autonomie, 10=sehr grosse Autonomie)	5.6	4.8
Abnahme Autonomiegrad (Gemeinden in Prozent)	47.1	60.4
Aufgabenverlagerung Kanton/Gemeinden (1995-2005)		
von Kanton zu Gemeinde (Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche von 15)	2.1	2.4
von Gemeinde zu Kanton (Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche von 15)	1.0	1.5

Bemerkung: Fallzahlen: UR:  $N_{\min}=15$   $N_{\max}=18$ ; CH:  $N_{\min}=1923$   $N_{\max}=2150$ .

<sup>103</sup> Gemeindemonitoring 2005.

<sup>104</sup> Gemeindemonitoring 2005.

### 3.7.8 Folgerungen für den Kanton Uri

- Die Urner Gemeinden fühlen sich überdurchschnittlich von gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen (Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzverluste in der Gemeinde, zunehmende Zahl an Fürsorgeempfängern, Verlust guter Steuerzahler).
- Die Urner Gemeinden stossen überdurchschnittlich oft an ihre Leistungsgrenzen (Fürsorge, die Gemeindeexekutive, Finanzverwaltung). Im Vergleich zu 1998 hat sich die Situation, wie auch in der übrigen Schweiz verbessert (Ausnahme Finanzverwaltung)
- 14 der beteiligten 19 Urner Gemeinden konstatieren zunehmende Probleme bei der Rekrutierung qualifizierter Kandidaten für die Gemeindeexekutive.
- Zusammenschlussprojekte sind bei den Urner Gemeinden im Unterscheid zu der übrigen Schweiz kein Thema. Die Urner Gemeinden gehen auch nicht davon aus, dass diesen in Zukunft ein grosses Gewicht zukommt.
- Interkommunale Zusammenarbeit ist für die Urner Gemeinde von grosser Bedeutung und hat zwischen 2000 und 2005 klar zugenommen.
- Die Vielzahl der durchgeführten Reformen lassen erkennen, dass die Gemeinden bestrebt sind, auf veränderte Situationen zu reagieren.
- Die Zusammenarbeit mit dem Kanton schätzen die Urner Gemeinden überdurchschnittlich gut ein.
- Kooperationen bei der Gemeindepolizei und bei der Feuerwehr sind bei den Urner Gemeinden im Unterschied zur Schweiz bislang kaum ein Thema. In Anbetracht der Kleinheit vieler Urner Gemeinden könnte daraus ein möglicher Handlungsbedarf abgeleitet werden.
- Zu prüfen sind Anreizmechanismen für eine vermehrte Zusammenarbeit auch bei der Gemeindeexekutive und der Finanzverwaltung, da hier rund ein Drittel der Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen.
- Die Skepsis gegenüber Gemeindezusammenschlüssen muss bei einer Gemeindestrategie mit dem Ziel einer Gebietsreform unbedingt berücksichtigt werden. Es ist von zentraler Bedeutung die kommunalen Akteure am Strategieentwicklungsprozess teilhaben zu lassen.

## 4 Beantwortung der Fragen der Motionäre

### 4.1 Ziele von Gemeinde- und Gebietsreformen (Frage 1)

Gemeinde- und Gebietsreformen müssen der besseren Erreichung von Staatszielen dienen. Es handelt sich um *Zielsetzungen auf organisatorischer Ebene*; diese haben sich somit *den allgemeinen staatlichen Zielsetzungen unterzuordnen*.<sup>105</sup> Werden die vier organisatorischen Gestaltungsalternativen Eigenerstellung, Ausgliederung, IKZ und Gemeindezusammenschlüsse einander gegenübergestellt, so stellt sich immer «die Grundfrage, welchen Beitrag diese Alternativen zur Erreichung der Ziele der Gemeinde leisten»<sup>106</sup>. Im Rahmen einer vom Kanton angestossenen Gemeinde- und Gebietsreform muss überdies die kantonale Perspektive berücksichtigt werden: eine solche Reform muss zur Erreichung der strategischen Zielsetzungen des Kantons beitragen.

Zentrales Kriterium für die Bewertung von möglichen Gebietsreformen ist die Effektivität des staatlichen Handelns.<sup>107</sup> Gleichzeitig muss – als zweites Hauptkriterium – die Effizienz des staatlichen Handelns mit berücksichtigt werden.<sup>108</sup> Ausgehend von dieser Grundlage können idealtypisch folgende Kategorien von Optimierungszielen unterschieden werden:<sup>109</sup>

- Optimierung der finanziellen Situation
- Optimierung des Dienstleistungsangebotes
- Verbesserung der politischen Integration (Erhöhung der Partizipation der Wohnbevölkerung, der Identität und Responsivität der Kommunalpolitik)
- Erhöhung bzw. Wiedererlangung der Gemeindeautonomie
- Regionalentwicklung
- Optimierung der Gemeindeorganisation i. e. S.

Bei einer vom Kanton angestossenen Gemeinde- und Gebietsreform geht es zusätzlich darum, in diesen Kriterienfeldern je eine Optimierung zwischen den Interessen des Kantons und der Gemeinden zu finden, dies *im Sinne einer Gesamtstrategie des Kantons Uri*.

### 4.2 Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen und Interkommunaler Zusammenarbeit (Frage 2)

Evaluationen von Gemeindezusammenschlüssen und interkommunaler Zusammenarbeit zeigen verschiedene potenzielle Vor- aber auch Nachteile solcher Reformprojekte. Verallgemeinerungen sind nur vorsichtig möglich, denn es sind die spezifischen situativen Faktoren zu berücksichtigen:

- Unterschiede der beteiligten Partner (Grösse, Ressourcen etc.)

<sup>105</sup> Vgl. Steiner 2002, S. 261 ff.

<sup>106</sup> Steiner 2002, S. 266.

<sup>107</sup> Vgl. Steiner 2002, S. 267 ff.

<sup>108</sup> Vgl. Steiner 2002, S. 267 ff.

<sup>109</sup> Vgl. Steiner 2002, S. 281 ff.

- Unterschiede bei der Projektabwicklung
- Unterschiedliche kantonale Strategien
- Vielzahl an Organisationsformen und betroffenen Aufgabenbereichen bei IKZ

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich das *Dienstleistungsangebot* bei GZ und bei IKZ tendenziell verbessert.

Bei GZ sind tendenziell Einsparungen in den Bereichen Personal und Infrastruktur möglich. Hier zeigen die Evaluationen jedoch sehr unterschiedliche Auswirkungen, denn oft verursachen neue Infrastrukturvorhaben nach einer Fusion Zusatzbelastungen. Zudem werden die Mitarbeitendenzahlen aus politischen Gründen nur selten reduziert. In der Regel gilt der Steuerfuss der Gemeinde mit dem zuvor tiefsten Steuerfuss, was die Einnahmen reduziert. Die finanziellen Entlastungen sind dann möglich, wenn Mass gehalten wird beim Dienstleistungsangebot und bestehende Infrastruktur genutzt wird.

Nebst Einsparungen führen GZ zu weiteren Verbesserungen auf personeller Ebene (Bessere Möglichkeit, Mitarbeitende mit erweiterten Anforderungen ausreichend zu beschäftigen, Abnahme Rekrutierungsproblematik). Vergleichbare Einsparungen lassen sich auch bei IKZ realisieren.

Durch gemeinsame Nutzungspläne verbessert sich bei GZ tendenziell die *Standortattraktivität* und eine regionale Entwicklung wird gefördert. Zudem wird die *Gemeindeautonomie* erhöht, weil die Gemeinden weniger zusammen arbeiten müssen. Bei der IKZ nimmt hingegen die Gemeindeautonomie tendenziell ab. Schliesslich kann für GZ als Vorteil festgehalten werden, dass sich die Gemeinde durch ihre Grössenzunahme und die damit einhergehende Professionalisierung beim Kanton *mehr Gewicht* verschaffen kann.

Ein spezifischer Vorteil von IKZ ist die *freie Bestimmung adäquater Perimeter* für die konkreten Aufgabenbereiche durch unterschiedliche «Partnerschaften». Bei GZ kann der neu geschaffene Perimeter nicht für alle Aufgaben optimal ausgestaltet werden. Dem muss jedoch entgegengehalten werden, dass GZ eine Weiterführung der IKZ und die damit verbundene Wahl des Aufgabenperimeters nicht ausschliesst.

Für die Art der Aufgabenerfüllung kann erwähnt werden, dass bei GZ tendenziell die *Aufgabenkomplexität*, bei IKZ die *Aufgabenkoordination* zunimmt. Eine Problematik der IKZ liegt zudem in der Abnahme der Transparenz.

IKZ können zudem die Tendenz aufweisen, dass zu *Demokratiedefiziten* führt, da Entscheide durch interkommunale Gremien gefällt werden, die nicht demokratisch durch die Bevölkerung gewählt, sondern durch die Exekutiven bestimmt sind. Eine entsprechende Ausgestaltung der Organisationsform von IKZ kann dieses Problem jedoch reduzieren (vgl. Tabelle 21).

Die Auswirkungen der GZ und IKZ auf den Kanton können zu einer *Verlagerung von Aufgaben auf die Gemeindeebene* und damit zu einer Zunahme an Dezentralisierung führen. Damit verbunden wären auf kantonaler Ebene entsprechende *Kosteneinsparungen*. Prinzipiell nimmt im Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden durch weniger und grössere Gemeinden der *Koordinationsbedarf* ab, die *Komplexität* jedoch zu.

Tabelle 21: Vor- und Nachteile von Gemeindezusammenschlüssen und Interkommunaler Zusammenarbeit.

	Gemeindezusammenschlüsse	Interkommunale Zusammenarbeit
Vorteile	- Verbesserung des Dienstleistungsangebotes	- Verbesserung des Dienstleistungsangebotes
	- Reduktion des Personalbedarfs	- Reduktion der Personalbedarfs
	- Effizientere Nutzung/Reduktion der Infrastruktur (Gebäude, IT)	- Effizientere Nutzung/Reduktion der Infrastruktur (Gebäude, IT)
	- Steigerung der Attraktivität der Ämter (Abnahme der Rekrutierungsproblematik)	- Steigerung der Attraktivität der Ämter (Abnahme der Rekrutierungsproblematik)
	- Optimierter Einsatz höher qualifizierter Mitarbeitender	- Optimierter Einsatz höher qualifizierter Mitarbeitender
	- Verbesserung der Standortattraktivität (gemeinsame Nutzungspläne)	- Verbesserung der Standortattraktivität (gemeinsame Nutzungspläne)
	- Verbesserung der Gemeindeautonomie	
	- Zunahme Gewicht gegenüber Kanton	
	- Zunehmende Nachfrageorientierung (Responsivität) der Politik	
	- Direkterer Einfluss der Stimmberechtigten auf die Aufgabenerfüllung	
		- Freie Bestimmung adäquater Perimeter für die konkreten Aufgabenbereiche
Nachteile	- Einheitlicher Perimeter für sämtliche Aufgabenbereiche	
		- Abnahme der Gemeindeautonomie
	- Erhöhung der Komplexität der Aufgabenerfüllung	- Erhöhung des Koordinationsaufwands der Aufgabenerfüllung
		- Abnahme der Transparenz (Aufgabenerfüllung, Kosten)
	- Abnahme der Freiwilligenarbeit	
		- Abnahme der Mitsprachemöglichkeiten (Demokratiedefizit)

Bemerkung: Die grau geschriebenen Bereiche beziehen sich auf spezifische IKZ Formen.

Die potenziellen Chancen und Gefahren von Gemeindezusammenschlüsse zeigen, dass Projekte umsichtig angegangen werden müssen, um positive Auswirkungen zu erzielen, und eine vertiefte Prüfung der Projekte notwendig ist. Zwei schwache Fusionspartner ergeben beispielsweise zusammen nicht zwingend eine neue starke Gemeinde. Sind die Fusionspartner kulturell nicht verwachsen, wird durch den Zusammenschluss ein «*künstliches Konstrukt*» geschaffen, welches auf Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung stossen kann. Dies ist insbesondere bei Zwangszusammenschlüssen gelegentlich zu beobachten.

Verschiedene Vorteile, welche sich durch Gemeindezusammenschlüsse ergeben, können auch durch IKZ erzielt werden. IKZ birgt den Vorteil, dass sie politisch leicht-

ter durchzusetzen ist und als Vorstufe für spätere Gemeindezusammenschlüsse gelten kann. Die Hauptgefahr liegt aber in der sinkenden Transparenz und Gemeindeautonomie, da die Gemeinde weniger selbstständig entscheiden kann.

#### **4.3 Kantonale Instrumente für Gemeindezusammenschlüsse und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (Frage 3)**

Finanzielle Anreize sind ein wichtiges Instrument zur Förderung von Gebietsreformen. Dadurch kann das Prinzip der Freiwilligkeit aufrecht erhalten, gleichzeitig aber eine Verhaltenssteuerung der Gemeinden bewirkt werden.

Hauptziel der Anreize ist die Angleichung der finanziellen Situation von fusionswilligen Gemeinden. Dadurch kann die Gemeinde finanziell stabilisiert ihre Arbeit aufnehmen und auf politischer Ebene erhöht sich die Chance, dass das Zusammenschlussprojekt von den Beteiligten akzeptiert wird. Varianten sind etwa die Angleichung der Nettoverschuldung, Investitionshilfen, unbedingte Pro-Kopf-Beiträge oder die finanzielle Unterstützung bei den Fusionsabklärungen. Bewährt hat sich auch die vorübergehende Beibehaltung der Finanzausgleichszahlungen auf dem ursprünglichen Niveau, damit eine fusionswillige Gemeinde nicht mit sinkenden Transferzahlungen bestraft wird.

Bei der IKZ ist eine Unterstützung verbreitet, wenn die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung gewisse Qualitätskriterien erfüllen. Die Gemeinden können dann selbstständig entscheiden, ob sie die Aufgabe weiterhin eigenständig erfüllen wollen oder ob sie eine Kooperation vorziehen, um diese Ziele zu erreichen. Dies kann insbesondere Sinn machen, wenn der Kanton die Aufgabenerfüllung mit Finanztransfers unterstützt.

Nebst finanziellen Anreizen sind auch immaterielle Anreize von Bedeutung. Diese beinhalten primär fachliche Unterstützung der Gemeinden bei Projekten und günstige rechtliche Rahmenbedingungen.

Zwangsfusionen sollten nur als ultima ratio angewendet werden, beispielsweise wenn eine Gemeinde ihren Kernaufgaben nicht mehr nachkommen kann. Bedeutender als «Zwänge von oben» ist die *Schaffung eines entsprechenden Klimas* durch rechtliche Rahmenbedingungen und eine zielfdienliche Kommunikationspolitik.

#### **4.4 Vor- und Nachteile einer Neustrukturierung des Kantons Uri durch Gemeindezusammenschlüsse (Frage 4)**

Es ist zu vermuten, dass die in der Schweiz beobachteten Vor- und Nachteile territorialer Reformen auch für den Kanton Uri Gültigkeit haben (vgl. Frage 2). Ein kantonales Projekt bietet deshalb durchaus *vielfältige Chancen*. Im Rahmen eines Detailprojekts sind diese vertieft zu prüfen.

Nebst den genannten Vor- und Nachteilen kann für den Kanton Uri speziell erwähnt werden, dass die Urner Gemeinden überdurchschnittlich oft an ihre Leistungsgrenzen stossen und die Rekrutierungsproblematik bei der Gemeindeexekutive überdurchschnittlich gross ist (vgl. Kapitel 3.7.2 und 3.7.5). Diese Probleme könnten durch Gemeindezusammenschlüsse zumindest teilweise gelöst werden.

Ein möglicher spezifischer Vorteil einer Neustrukturierung kann sich auch durch die Vergrößerung der Zentren ergeben. In Betracht fallen hier Gemeindezusammenschlüsse in der Talebene (vgl. Kapitel 3.3) zur Stärkung des Kantonshauptortes Altdorf, eine Fusion von Erstfeld und Silenen oder der Anschluss von Hospental, Realp und Göschenen an Andermatt. Dadurch würde eine Möglichkeit geschaffen, die regionale Entwicklung nachhaltig zu beeinflussen.

Ein möglicher Nachteil von Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Uri kann sich durch die geringe Einwohnerdichte und die grosse Distanz zwischen einzelnen Gemeinden ergeben (vgl. Kapitel 3.3.1). In grossen, unübersichtlichen und dünn besiedelte Gemeindegebiete birgt sich die Gefahr, dass die Entstehung einer gemeinsamen Identität unter der Bevölkerung verunmöglicht wird. Durch eine allfällige Errichtung von Aussenstellen würden zudem die durch den Zusammenschluss erzielten Kosteneinsparungen wieder in Frage gestellt. Als Beispiel eines solchen «Gemeindegebildes» könnte die hypothetische Gemeinde «Oberes Reusstal» (Erstfeld, Silenen, Gurtellen, Wassen, Göschenen) genannt werden. Eine ähnlich, wenngleich auch weniger ausgeprägte Situation, könnte bei einer Gemeinde Schächental (Bürglen, Spiringen, Unterschächen) auftreten. Schliesslich können die „Kosten der Weite“ nur teilweise reduziert werden, dazu zählen etwa der weiterhin bestehende Bedarf nach dezentralen Strukturen und hohe Strassenunterhaltskosten usw.

#### 4.5 Geeignete Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri (Frage 5)

Die Bestimmung einer zweckmässigen Gemeinde- und Gebietsstruktur für den Kanton Uri ist im Rahmen einer Vorstudie noch nicht möglich. Dazu sind vertiefte Abklärungen notwendig, welche den Einbezug der Anspruchsgruppen erfordern.

Aus der Analyse der geografisch-topografische Lage (Kapitel 3.3), der Bevölkerungszusammensetzung (Kapitel 3.4), der wirtschaftlichen und finanziellen (Kapitel 3.5) und der politischen Situation (Kapitel 3.6) können folgende Diskussionsvorschläge hergeleitet werden:

- Gebietsreform in der *Talebene* zur Stärkung des Kantonshauptortes *Altdorf*: Der Grossteil der Urner Bevölkerung lebt im näheren oder erweiterten Einzugsgebiet von Altdorf. Die Region ist der wirtschaftliche Motor des Kantons. Eine Fusion bietet Möglichkeiten für eine kohärente Entwicklung dieser Region und die Bildung eines starken regionalen Zentrums in der Zentralschweiz.
- Gebietsreform im *Urserntal* zur Stärkung von *Andermatt*: Mit einer Gebietsreform im Urserntal könnte die Region Andermatt gestärkt werden. Herausforderung bleibt die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft von Hospental. Zu prüfen wäre eine Anbindung von Göschenen.
- *Erstfeld* als Subzentrum im *oberen Reusstal*: Eine Fusion im oberen Reusstal könnte eine Chance bieten einen Talbereich, in welchem sich die Wirtschaftslage in den letzten Jahren verschlechtert hat.
- Fusion von *Spiringen* und *Unterschächen* und von *Isenthal* und *Bauen*: Für diese Gemeinden stellt sich die Frage nach der langfristigen Überlebensfähigkeit. Im Rahmen der Detailstudie ist die Zukunft dieser Gemeinden zu prüfen.

#### **4.6 Zeitrahmen für die Umsetzung einer neuen Gemeindestruktur (Frage 6)**

Hinsichtlich des Zeitrahmens wird auf Ziffer 5 verwiesen.

## 5 Empfehlungen für das weitere Vorgehen

### 5.1 Handlungsoptionen

Der Kanton Uri hat nach Auffassung der Experten grundsätzlich hinsichtlich einer aktiven Gemeinde- und Gebietsreform *drei hauptsächliche Handlungsoptionen*:

- a. *Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen*: Der Kanton geht – ausgehend von einem Leitbildprozess und der Bestimmung der strategischen Ausrichtung der Gemeinden – die Gemeinde- und Gebietsreform flächendeckend an.
- b. *Regionales strategisches Vorgehen*: Der Kanton geht die Gemeinde- und Gebietsreform ausgehend von regionalen Gesamtplanungen an.
- c. *Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden*: Der Kanton überlässt den Lead bei den Gemeinde- und Gebietsreformen den Gemeinden, fördert und unterstützt aber deren Abklärungen und Vorhaben in fachlicher und finanzieller Hinsicht.

Die Handlungsoptionen a und b unterscheiden sich von der Handlungsoption c durch die Führungsfunktion des Kantons. Die Handlungsoptionen a und b unterscheiden sich nur hinsichtlich der flächigen Ausdehnung. Da nach der hier vertretenen Auffassung auch Gemeinde- und Gebietsreformen Organisationsentwicklungsprozesse darstellen, enthalten alle drei Handlungsoptionen sowohl Prozesse top-down wie auch Prozesse bottom-up. Prozesse der Aufgabenoptimierung zwischen zwei föderalen Ebenen bedürfen immer eines iterativen Vorgehens.

### 5.2 Beschreibung der Grobkonzeption der Handlungsoption

#### 5.2.1 Grobkonzept «Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen»

Die Handlungsoption «Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen» kann grob in folgende Elemente gegliedert werden, die gleichzeitig auch die Phasen des Vorgehens darstellen (vgl. Tabelle 22):

Tabelle 22: Grobkonzept «Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen».

Bezeichnung	Inhalt
Leitbild für den Kanton Uri und seine Gemeinden	In einem strategischen Leitbild werden zuerst die strategischen Ziele des Kantons Uri als gesamtes und dann das Leitbild für die Urner Gemeinden (welche Rolle sollen die Gemeinden im Kanton Uri haben?) festgelegt.
Ermitteln des Optimierungspotenzials	Ausgehend vom Leitbild wird über den gesamten staatlichen Aufgabenfächer das Optimierungspotenzial der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden ermittelt.
Konzept der Strukturoptimierung	Ausgehend vom ermittelten Optimierungspotenzial wird ein Konzept für die Optimierung der Aufgabenteilung (eine Art NFAUR II) sowie der Gebietsstrukturen erarbeitet.
Gesetzgeberische und faktische Umsetzung	Das Konzept wird durch Änderung der Rechtserlasse (KV, Gesetze) und anschliessend durch Vollzug der neuen Rechtsordnung umgesetzt.

## 5.2.2 Grobkonzept «Regionales, strategisches Vorgehen»

Die Handlungsoption «Regionales, strategisches Vorgehen» kann grob in folgende Elemente gegliedert werden (vgl. Tabelle 23):

Tabelle 23: Grobkonzept « Regionales, strategisches Vorgehen».

Bezeichnung	Inhalt
Regionale Entwicklungskonzepte	Die bereits gestarteten regionalen Entwicklungskonzepte werden zu Ende geführt (Raumentwicklung unteres Reusstal, REUR; Urserntal mit Tourismusresort Andermatt). Für das obere Reusstal und das Schächental, und (je nach Ergebnis bei REUR) die Seegemeinden, werden ähnliche Regional-
Ermitteln des Optimierungspotenzials	Ausgehend vom Regionalentwicklungskonzept wird über den gesamten staatlichen Aufgabenfächer das Optimierungspotenzial der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden ermittelt.
Konzept der Strukturoptimierung	Ausgehend vom ermittelten Optimierungspotenzial wird ein Konzept für die Optimierung der Gebietsstrukturen erarbeitet.
Erarbeitung von kantonalen Rahmenbedingungen	Auf kantonaler Ebene werden die für die effiziente Umsetzung der Strukturoptimierungskonzepte notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen (Reform der Gemeindegesetzgebung, finanzielle Anreize, etc.).
Umsetzung durch die betroffenen Gemeinden	Die Gemeinden der Region setzen das Strukturoptimierungskonzept rechtlich und faktisch um z.B. Fusionsbeschlüsse, neue IKZ, etc.).

Diese Elemente entsprechen – mit Ausnahme der Erarbeitung von günstigen kantonalen Rahmenbedingungen – grundsätzlich auch den Phasen des Vorgehens pro Region. Die Abwicklung kann aber pro Region unabhängig erfolgen. Die Bereitstellung von günstigen kantonalen Rahmenbedingungen muss parallel mit dem Konzept der Strukturoptimierung der ersten Region erfolgen.

### 5.2.3 Grobkonzept «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden»

Die Handlungsoption «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden» kann grob in folgende Elemente gegliedert werden (vgl. Tabelle 24):

Tabelle 24: Grobkonzept «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden».

Bezeichnung	Inhalt
Erarbeitung von kantonalen begünstigenden Rahmenbedingungen	Auf kantonaler Ebene werden die für die effiziente Umsetzung von interkommunalen oder regionalen Strukturoptimierungskonzepten notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen (Reform der Gemeindegesetzgebung, finanzielle Anreize,
Unterstützung von kommunalen und regionalen Strukturoptimierungen im Einzelfall	Der Kanton unterstützt die Erarbeitung und Umsetzung von kommunalen und regionalen Strukturoptimierungen im Einzelfall in fachlicher und finanzieller Hinsicht.

## 5.3 Grobe Zeitplanung

### 5.3.1 Zeitplanung «Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen»

Das Projekt könnte mit den bezeichneten Phasen im folgenden Zeitrahmen abgewickelt werden (vgl. Tabelle 25):

Tabelle 25: Zeitplanung «Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen».

Bezeichnung	Inhalt
Leitbild für den Kanton Uri und seine Gemeinden	- Zeitbedarf zur konzeptionellen Erarbeitung: rund 12 Monate. - Abschliessend Beschluss durch den Regierungsrat und Behandlung im Kantonsrat. - Abschluss der Phase: 0 + 12 Monate
Ermitteln des Optimierungspotenzials	- Zeitbedarf für die konzeptionellen Arbeiten: rund 6 Monate - Abschluss der Phase: 0 + 18 Monate.
Konzept der Strukturoptimierung	- Zeitbedarf für die konzeptionellen Arbeiten: rund 9 Monate - Abschliessend Beschluss durch den Regierungsrat und Behandlung im Kantonsrat. - Abschluss der Phase: 0 + 27 Monate.
Gesetzgeberische Umsetzung	- Gesetzgebungsvorbereitung und Gesetzgebungsverfahren (inkl. Verfassungsänderung, d.h. Volksabstimmung): rund 18 Monate - Abschluss der Phase: 0 + 45 Monate
Faktische Umsetzung	- Rund 1 Jahr - Abschluss der Phase: 0 + 57 Monate (gleichzeitig Abschluss der Reform)

Ein solcher zielgerichteter Gesamtumbau der Kantons- und Gemeindestrukturen würde somit knapp 5 Jahre dauern.

### 5.3.2 Zeitplanung «Regionales, strategisches Vorgehen»

Bei der Handlungsoption «Regionales, strategisches Vorgehen» bewegt sich der Zeitrahmen für die einzelnen regionalen Projekte etwa wie folgt (vgl. Tabelle 26):

Tabelle 26: Zeitplanung «Regionales, strategisches Vorgehen».

Bezeichnung	Inhalt
Regionale Entwicklungskonzepte	- Abschluss der Phase: 0 + 18 Monate
Ermitteln des Optimierungspotenzials	- Abschluss der Phase: 0 + 24 Monate
Konzept der Strukturoptimierung	- Abschluss der Phase: 0 + 30 Monate
Umsetzung durch die betroffenen Gemeinden	- Abschluss der Phase: 0 + 42 Monate

Eine solche regionale Gemeinde- und Gebietsreform dauert somit (einschliesslich des Entwicklungskonzeptes) rund 4 Jahre.

Die Bereitstellung von günstigen kantonalen Rahmenbedingungen dauert bis zum Volksbeschluss über die voraussichtlich notwendig werdende Verfassungsänderung rund 2 Jahre.

### 5.3.3 Zeitliche Verhältnisse der Handlungsoption «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden»

Die Handlungsoption «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden» kann - soweit den Kanton betreffend – grob in folgendem Zeitrahmen abgewickelt werden (vgl. Tabelle 27):

Tabelle 27: Zeitplanung «Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden».

Bezeichnung	Inhalt
Erarbeitung von kantonalen begünstigenden Rahmenbedingungen	- Abschluss der Phase (einschliesslich der Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung): 0 + 24 Monate
Unterstützung von kommunalen und regionalen Strukturoptimierungen im Einzelfall	- Beginn: frühestens 0 + 24 Monate - Abschluss: unbestimmt (ausser Unterstützungsleistungen werden zeitlich befristet) <sup>110</sup>

<sup>110</sup> Eine solche zeitliche Befristung kantonalen Unterstützungsleistungen sahen bzw. sehen zahlreiche andere Kantone im Bereich Gemeindegemeinschaften vor

## 5.4 Die Handlungsoptionen im Vergleich

Tabelle 28: Die Handlungsoptionen im Vergleich.

Aspekt	Gesamtkantonales, strategisches Vorgehen	Regionales, strategisches Vorgehen	Förderung der Selbstentwicklung der Gemeinden
Initialisierung	Kanton	Kanton	Gemeinden
Agenda-Setting/ Steuerung	Kanton	Kanton und Projektträgerschaft	Gemeinden
Projektträgerschaft	Kanton	Gemischte Trägerschaft Projektorganisation Kanton/Gemeinden/Dritte)	Kanton für Rahmenbedingungen. Gemischte Trägerschaft Gemeinden/Regionale Organisationen
Finanzierung	Kanton	Kanton	Gemeinden; Unterstützungsbeiträge Kanton
Kosten für externe Unterstützung	ca. 0.5 Mio. CHF	ca. 3 Mio. CHF (teilweise schon geleistet)	Falls Projektberatung des Kantons extern, max. 0.2 Mio. CHF
Kosten für Förderungsbeiträge an die Gemeinden, etc.	keine	voraussichtlich keine	Je nach Intensität der Unterstützung bzw. der Anreize 3 bis 10 Mio. CHF
Zeit bis zur Umsetzung	5 bis 6 Jahre	erste Regionen in 4 bis 5 Jahren	Rahmenbedingungen in 2 Jahren Rest unbestimmt
Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie	teilweise	teilweise	keine
politische Abstützung auf Kantonsebene	Gewährleistet durch Einbezug Kantonsrat in der Konzeptphase und durch Volksabstimmung (KV)	Gewährleistet durch Volksabstimmung über Gemeinderechtsreform (KV) und zu den Finanzen.	Gewährleistet durch Volksabstimmung über Gemeinderechtsreform (KV) und zu den Finanzen.
Politische Abstützung auf regionaler Ebene	keine	Partizipativer Regionalentwicklungsprozess	Hängt von den Gemeinden ab
Politische Abstützung auf kommunaler Ebene	noch offen <sup>111</sup>	noch offen <sup>112</sup>	Ja
Hauptfokus	kantonale Strategie	Regionalentwicklung	kommunale Entwicklung
Abstimmungsmöglichkeiten mit der Raumentwicklung	Durch den Gesamtplanungsansatz sehr gut	Geht vom Regionalentwicklungskonzept aus, somit sehr gut	Eher marginal bzw. nur auf kommunaler (im besten Fall regi-

<sup>111</sup> Es muss nach Auffassung der Experten rechtlich noch abgeklärt werden, ob eine Gebietsreform (d.h. die Aufhebung bzw. Zusammenlegung von Gemeinden) einfach durch Änderung der Kantonsverfassung erfolgen kann oder zusätzlich der Zustimmung der Gemeinden bedarf. Allenfalls muss die KV angepasst werden.

<sup>112</sup> Vgl. Fn. 23.

---

			onaler) Ebene
Erfahrungen in anderen Kantonen	Bisher keine; der Kanton Glarus hat mit dem Landsgemeindebeschluss diesen Ansatz radikal gewählt	Bisher keine bzw. wenige, die Grossfusion von Lugano ging in diese Richtung, diese ging aber ursprünglich von der Stadt Lugano aus.	Unterschiedlich erfolgreiche Strategie: Im Kanton Bern hat das Modell nur mässigen Erfolg

---

In Anbetracht der relativ geringen Grösse des Kantons und der ausgeprägten Strukturprobleme in einzelnen Gebieten des Kantons wird ein *gesamtkantonales, strategisches Vorgehen* empfohlen.

## Anhang I: Quellen

### Literatur:

- ADAMASCHEK, Bernd/ PRÖHL Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern; Gütersloh 2003. URL: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_15213\\_15214\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_15213_15214_2.pdf) (16.11.2007).
- BAUMANN, Hans: Gemeinden, Verbände, Regionen: Zusammenarbeit und direkte Demokratie; in Meier Bruno (Hrsg.); Der Politische Raum; Baden 1998.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg: Baustelle Föderalismus; Zürich 2005.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG: Nicht städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Analyse der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz; Bern 2004. URL: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/619.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/619.pdf) (16.11.2007).
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz. Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten 1990-2000; Bern 2005.
- EICHENBERGER, Rainer: Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb; in Wagschal, Uwe und Hand Rentsch (Hrsg.); Der Preis des Föderalismus; Zürich; Orell Füssli 2002. URL: [http://www.unifr.ch/finwiss/publications/FoederalismusReform\\_02.pdf](http://www.unifr.ch/finwiss/publications/FoederalismusReform_02.pdf) (16.11.2007).
- FREY, Bruno S./EICHENBERGER Rainer: Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions(FOCJ); in: Swiss Political Science Review 7(3); 2001.
- FRIEDRICH, Ueli: Interkommunale Zusammenarbeit; Konferenz der Kantonsregierungen (KdK); Bern 2002. URL: <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/triaggio/taetig/agglopol/materialien.html> (16.11.2007).
- GEMEINDEABTEILUNG KANTON AARGAU: Effekte von Gemeindezusammenschlüssen; Zürich 2007 URL: [http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/effekte\\_gemeindezusammenschluesse\\_070816.pdf](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/effekte_gemeindezusammenschluesse_070816.pdf) (16.11.2007).
- GESER, Hans et al.: Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels; Zürich 1996.
- HERMANN, Michael/LEUTHOLD, Heiri: Atlas der politischen Landschaften; Ein weltanschauliches Portrait der Schweiz; Zürich 2003.
- HERMANN, Zoltan et al.: Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analyses and Policy Proposals for Hungary; Washington DC 1999.
- KÄPPELI, Stephan: Fusion als strategische Grundsatzfrage für Gemeinden; in Lengwiler Christoph/Käppeli Stephan (Hrsg.); Gemeindemanagement in Theorie und Praxis; Chur/Zürich 2001.

- KEATING, Michael: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice; in Pola Giancarlo et al. (Hrsg.); Theories of Urban Politics ; Brookfield 1996.
- KÜBLER, Daniel: Agglomerationen; in Klöti Ulrich et al. (Hrsg.); Handbuch der Schweizer Politik; Zürich 2006.
- LIENHARD, Andreas/KETTIGER, Daniel: Gesetzgeberischer Handlungsbedarf der Kantone im Umweltbereich als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA); KPM-Schriftenreihe Nr. 10; Bern 2006.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS LUZERN: Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes; Luzern 2007. URL: [http://www.lu.ch/b172\\_planungsbericht\\_agglopolitik.pdf](http://www.lu.ch/b172_planungsbericht_agglopolitik.pdf) (16.11.2007).
- STADT UND KANTON LUZERN 2007: Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern; Zürich 2007. URL: [http://www.gemeindereform.lu.ch/schlussbericht070104\\_v41.pdf](http://www.gemeindereform.lu.ch/schlussbericht070104_v41.pdf)
- STEINER, Reto: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz; Bern 2002.
- STEINER, Reto/FETZ, Ursin/ KÄPPELI, Stephan: Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen: Praxisleitfaden öffentliche Verwaltung; WEKA Verlag; Zürich 2006.
- STEINER, Reto: Interkommunale Zusammenarbeit: Praxisleitfaden öffentliche Verwaltung; WEKA Verlag; Zürich 2007.
- TRIPARTITE AGGLOMERATIONSKONFERENZ: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration; Bern 2004. URL: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00695/02359/index.html?lang=de> (16.11.2007).
- THALMANN, Hans Rudolf: Haben kleine Gemeinden eine Zukunft?; in Ueberwasser Heinrich/Thalmann Hans Rudolf (Hrsg.); Haben kleine Gemeinden eine Zukunft; Bern 1997.

### **Dokumente der Kantonsverwaltung:**

- Amtsblatt Kanton Uri Nr. 42. 19.10.2007.
- Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 16. Mai 2006; Nr. 289 R-300-10 Motion Toni Moser, Bürglen, für einen Bericht über eine Gemeinde- und Gebietsreform in Uri, Antwort des Regierungsrats.
- Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 5. Juni 2007 zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri (NFAUR), Teil I, Bericht.
- Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 5. Juni 2007 zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri (NFAUR), Teil II, Rechtserlasse.
- Finanzkontrolle Uri: Kennzahlen 2006 Gemeinden des Kantons Uri; 27.06.2007.

Finanzkontrolle Uri: Bestandesrechnungen der Urner Gemeinden 2000-2006;  
27.06.2007.

Finanzdirektion des Kantons Uri: Kennzahlen 2006 der Einwohnergemeinden des  
Kantons Uri; Bemerkungen zu verschiedenen Zahlenreihen und Kennzahlen.

Justizdirektion des Kantons Uri: REUR – Raumentwicklung unteres Reusstal; Erkun-  
dung von Langfristperspektiven für eine integrierte Siedlungs-, Infrastruktur- und  
Landschaftsentwicklung; Empfehlungen des fachlichen Begleitgremiums vom 8.  
September 2006.

Raumentwicklung unteres Reusstal - Resultate und weiteres Vorgehen; Medienmit-  
teilung des Regierungsrates vom 8. Februar 2007.

Standeskanzlei Uri: Landratsauswertung 2004.

### **Websites:**

<http://www.ag.ch/gemeindeabteilung>

<http://www.bfs.admin.ch>

<http://www.efv.admin.ch>

<http://www.fahrplan.sbb.ch>

<http://www.gaz.zh.ch>

<http://www.gl.ch>

<http://www.jgk.be.ch>

<http://www.korporation.ch>

<http://www.ksuri.ch>

<http://www.maps.google.ch>

<http://www.spitexuri.ch>

<http://www.sz.ch>

<http://www.ur.ch>

<http://www.viamichelin.ch>

### **Rechtserlasse des Kantons Uri:**

(Urner Rechtsbuch, Online-Version, <http://ur.lexspider.com/>)

Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (Kantonsverfassung, KV)

Gewässernutzungsgesetz (GNG) vom 16. Februar 1992

### **Andere Rechtserlasse:**

Verfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 1. Januar 2000.

**Anhang II: Abkürzungen**

BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bspw.	Beispielsweise
ev.	Eventuell
GNG	Gewässernutzungsgesetz
GZ	Gemeindezusammenschluss
i.e.S.	im engeren Sinn
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
inkl.	inklusive
KV	Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFAUR	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri.
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PV	Privater Verkehr
Vgl.	vergleiche