

Der Regierungsrat des Kantons Uri hat sich zum Ziel gesetzt, die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimierte Gemeindestruktur zu schaffen. Angestrebt wird eine Stärkung der Urner Gemeinden, damit sie in der Lage sind, ihre Aufgaben selbstständig, effizient, wirkungsvoll und bürgerfreundlich zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Bericht die Urner Gemeinden und entwickelt Handlungsoptionen.

Der Bericht prüft drei mögliche Szenarien für eine Gemeindestrukturreform. Basis bilden eine Verfassungsrevision sowie Anpassungen auf gesetzlicher Ebene. Szenario 1a geht von einer partnerschaftlichen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden durch den Kanton aus. Gefördert werden Fusionen durch Beratungsleistungen. Szenario 1b definiert Mindestanforderungen an die Gemeinden. Zusätzlich unterstützt der Kanton Fusionsprojekte durch wirkungsvolle Anreize aktiv in beratender und finanzieller Form (anreizorientierter Ansatz). Bei Szenario 2 schliesslich wird die zukünftige Gemeindestruktur durch eine kantonale Abstimmung in einem Schritt festgelegt (ergebnisorientierter Ansatz).

Kompetenzzentrum für Public Management	Telefon +41 (0)31 631 53 11
Schanzeneckstrasse 1	Fax +41 (0)31 631 53 17
Postfach 8573	E-Mail kpm@kpm.unibe.ch
CH-3001 Bern	Internet www.kpm.unibe.ch

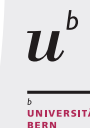
ISBN 978-3-906798-35-6

Gemeindestrukturreform im Kanton Uri

Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen

Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Uri

Reto Steiner
Pascal Reist
Daniel Kettiger



Reto Steiner
Pascal Reist
Daniel Kettiger

**Gemeindestrukturreform
im Kanton Uri**

**Analyse der Urner Gemeinden und
mögliche Handlungsoptionen**

Bericht im Auftrag des Regierungsrates
des Kantons Uri

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Reto Steiner
Pascal Reist
Daniel Kettiger

Gemeindestrukturreform im Kanton Uri

Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen

Bericht im Auftrag des Regierungsrates des
Kantons Uri

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Pascal Reist, lic. rer. soc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Fürsprecher Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., ist freiberuflich als Anwalt, Berater und Projektleiter tätig.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Gemeindestrukturreform im Kanton Uri
Analyse der Urner Gemeinden und mögliche
Handlungsoptionen*

Reto Steiner, Pascal Reist, Daniel Kettiger
Bern 2010
ISBN 978-3-906798-35-6

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2010 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags
ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Die Ergebnisse im Überblick	1
1 Einleitung.....	5
1.1 Gemeinde- und Gebietsreformen in der Schweiz.....	5
1.2 Kontext zu anderen Reformvorhaben.....	6
1.3 Methodische Grundlagen	7
2 Gemeinden des Kantons Uri: Ausgangslage	9
2.1 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften.....	9
2.2 Geografische Lage und Bevölkerung	10
2.3 Finanzielle Situation	15
2.4 Institutionelle Ordnung.....	27
2.5 Kommunale Aufgaben.....	34
2.6 Ausgangslage – Zwischenfazit.....	44
3 Beurteilung der Ist-Situation der Urner Gemeinden	51
3.1 Finanzielle Situation	51
3.1.1 Sicht der Gemeinden.....	51
3.1.2 Gesamtschweizerischer Vergleich.....	52
3.2 Institutionelle Ordnung.....	54
3.2.1 Sicht der Gemeinden.....	54
3.2.2 Gesamtschweizerischer Vergleich.....	59
3.3 Kommunale Aufgaben.....	62
3.3.1 Sicht der Gemeinden.....	62
3.3.2 Gesamtschweizerischer Vergleich.....	65
3.4 Beurteilung der Ist-Situation – Zwischenfazit.....	67
4 Mögliche Handlungsoptionen aus Sicht der Akteure.....	75
4.1 Handlungsoptionen aus der Sicht der Gemeinden.....	75
4.2 Handlungsoptionen aus der Sicht des Kantons.....	84
4.3 Handlungsoptionen aus der Sicht der Parteien	88

5 Handlungsoptionen aus Sicht der Gutachter.....	95
5.1 Zieldefinition	95
5.2 Szenario 1: Anreizorientierter Ansatz	96
5.3 Szenario 2: Ergebnisorientierter Ansatz	98
5.4 Stärken-Schwächen-Analyse der Szenarien.....	98
5.4.1 Szenario 1a: Stärken und Schwächen.....	98
5.4.2 Szenario 1b: Stärken und Schwächen.....	106
5.4.3 Szenario 2: Stärken und Schwächen.....	112
5.5 Chancen-Gefahren-Analyse der Szenarien.....	118
5.5.1 Szenario 1a: Chancen und Gefahren	119
5.5.2 Szenario 1b: Chancen und Gefahren	120
5.5.3 Szenario 2: Chancen und Gefahren	121
5.6 Evaluation der Szenarien	121
5.7 Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen und abschliessende Bemerkungen	122
Quellenverzeichnis.....	127

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ständige Wohnbevölkerung 2009/1999: Vergleich der Urner Gemeinden.	12
Tabelle 2: Anzahl Beschäftigte nach Sektoren 2008: Vergleich der Urner Gemeinden.	14
Tabelle 3: Veränderung der Beschäftigung nach Sektoren 2001/2008: Vergleich der Urner Gemeinden.	15
Tabelle 4: Total laufender Aufwand 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.	16
Tabelle 5: Steuerertrag natürlicher und juristischer Personen 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.	18
Tabelle 6: Veränderung Finanz- und Lastenausgleich 2009, 2008; Finanzausgleich 2007, 2006. Vergleich der Urner Gemeinden.	20
Tabelle 7: Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleichs 2008 im Verhältnis zu dem Total des laufenden Ertrags 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.	21
Tabelle 8: Zahlungen des Härteausgleichs 2008 im Verhältnis zu dem Total des laufenden Ertrags 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.	22
Tabelle 9: Nettolast 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.	23
Tabelle 10: Steuersätze natürlicher Personen 2008, 2006, 2004, 2002. Vergleich der Urner Gemeinden.	25
Tabelle 11: Aufwand der Gemeindebehörden 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.	28
Tabelle 12: Aufwand der Gemeindeverwaltung 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.	29

Tabelle 13: Gemeindepersonal sowie angebotene Schulstufen der Urner Gemeinden.	32
Tabelle 14: Anzahl der Ämter in den Behörden der Urner Gemeinden (Auswahl).	34
Tabelle 15: Interkommunale Zusammenarbeit (formell und informell) nach Aufgabenbereich : Vergleich der Urner Gemeinden. ...	39
Tabelle 16: Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit unter den Urner Gemeinden.	42
Tabelle 17: Geschätzte wöchentliche Kundenkontakte der Gemeindekanzlei.	43
Tabelle 18: Kommunale Pro-Kopf-Steuererträge aus der Direkten Bundessteuer natürlicher und juristischer Personen 2002 und 2006. Vergleich der Mittelwerte zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.	53
Tabelle 19: Veränderungen bei Finanzkennzahlen zwischen 2005 und 2009. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. .	54
Tabelle 20: Schwierigkeiten vakante Ämter zu besetzen. Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindegliedern.	55
Tabelle 21: Zeitlicher Aufwand der Exekutiven. Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeinderäten.	58
Tabelle 22: Schwierigkeit bei der Suche nach qualifizierten Kandidaten in der Exekutive: Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.	59
Tabelle 23: Strukturelle Faktoren der Exekutive. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.	60
Tabelle 24: Zeitintensive Tätigkeiten der Exekutivmitglieder. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.	61

Tabelle 25: Professionelle Qualifikationen der Exekutivmitglieder aufgrund beruflicher Tätigkeit. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.....	62
Tabelle 26: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen: Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindeschreibern.....	64
Tabelle 27: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen: Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.....	66
Tabelle 28: Stellenwerte verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren: Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindeschreibern.....	77
Tabelle 29: Einschätzung der Notwendigkeit verschiedener Massnahmen in den nächsten 10 Jahren. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. Summe der Ausprägungen «notwendig» und «eher notwendig».....	79
Tabelle 30: Vorschläge zur Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.	80
Tabelle 31: Szenario 1a – Projektkosten.....	99
Tabelle 32: Szenario 1a – Projektdauer.	100
Tabelle 33: Szenario 1a – Politische Realisierbarkeit.....	101
Tabelle 34: Szenario 1a – Regionalentwicklung.....	102
Tabelle 35: Szenario 1a – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.	103
Tabelle 36: Szenario 1a – Optimierung der Gemeindeorganisation.....	104
Tabelle 37: Szenario 1a – Optimierung Dienstleistungsangebot.....	104
Tabelle 38: Szenario 1a – Verbesserung der politischen Integration. ...	105
Tabelle 39: Szenario 1a – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.	106

Tabelle 40: Szenario 1b – Projektkosten.....	107
Tabelle 41: Szenario 1b – Projektdauer.	107
Tabelle 42: Szenario 1b – Politische Realisierbarkeit.....	108
Tabelle 43: Szenario 1b – Regionalentwicklung.....	109
Tabelle 44: Szenario 1b – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.	109
Tabelle 45: Szenario 1b – Optimierung der Gemeindeorganisation.....	110
Tabelle 46: Szenario 1b – Optimierung Dienstleistungsangebot.....	111
Tabelle 47: Szenario 1b – Verbesserung der politischen Integration. ...	112
Tabelle 48: Szenario 1b – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.	112
Tabelle 49: Szenario 2 – Projektkosten.....	113
Tabelle 50: Szenario 2 – Projektdauer.	113
Tabelle 51: Szenario 2 – Politische Realisierbarkeit.....	114
Tabelle 52: Szenario 2 – Regionalentwicklung.....	115
Tabelle 53: Szenario 2 – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.	116
Tabelle 54: Szenario 2 – Optimierung der Gemeindeorganisation.....	116
Tabelle 55: Szenario 2 – Optimierung Dienstleistungsangebot.....	117
Tabelle 56: Szenario 2 – Verbesserung der politischen Integration.	117
Tabelle 57: Szenario 2 – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.	118
Tabelle 58: Szenario 1a – Chancen und Gefahren.	119
Tabelle 59: Szenario 1b – Chancen und Gefahren.	120
Tabelle 60: Szenario 2 – Chancen und Gefahren.	121
Tabelle 61: Evaluation der Szenarien.....	122

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gemeindefusionen zwischen 1991 und 2011 (per 1. Januar)..... 5

Abbildung 2: Indexierte Steuersätze 2008 und 2009.Vergleich der Urner Gemeinden. 26

Abbildung 3: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum Total des laufenden Pro-Kopf-Aufwands, zum Pro-Kopf-Nettoaufwand der Bildung, der Gemeindebehörden und der Gemeindeverwaltung sowie des Pro-Kopf-Aufwands von Behörden und Verwaltung. Vergleich der Urner Gemeinden 2008. 30

Abbildung 4: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Anzahl Bereiche mit IKZ im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Steuerertrag pro Kopf, Verbesserung Nettolast, Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung. Vergleich der Urner Gemeinden. 40

Abbildung 5: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Schwierigkeit Besetzung Exekutivämter im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Verbesserung Nettolast, Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung (Total und Exekutive), Vergütungen Exekutive sowie wöchentlicher Aufwand Exekutive. Vergleich der Urner Gemeinden..... 57

Abbildung 6: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Verbesserung der Nettolast, Steuerertrag pro Kopf (natürliche und juristische Personen) sowie dem Total des laufenden Pro-Kopf Ertrages. Vergleich der Urner Gemeinden. 65

Abbildung 7: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Die Gewichtung von Gemeindefusionen im Verhältnis zu Ein-

wohnerzahl, Steuerertrag pro Kopf (natürliche und juristische Personen), Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit Schwierigkeiten der Aufgabenerfüllung, sowie Schwierigkeiten Besetzung der Exekutivämter. Vergleich der Urner Gemeinden. 78

Die Ergebnisse im Überblick

Im Regierungsprogramm 2009-2012 hat sich der Regierungsrat des Kantons Uri zum Ziel gesetzt, die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimierte Gemeindestruktur zu schaffen. Angestrebt wird eine Stärkung der Urner Gemeinden, damit sie in der Lage sind, ihre Aufgaben selbstständig, effizient, wirkungsvoll und bürgerfreundlich zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Bericht die Ist-Situation der Urner Gemeinden und entwickelt mögliche Handlungsoptionen.

Die Finanzlage der Urner Gemeinden hat sich im Allgemeinen entspannt. Zukünftig wird jedoch eher wieder mit einer Verschlechterung der finanziellen Situation gerechnet. Unter Druck kommen dabei insbesondere die Gemeinden ausserhalb der Kerngebiete, was zu deren verstärkten Abhängigkeit vom Finanz- und Lastenausgleich führt. Risiken birgt die finanzielle Instabilität von Kleinstgemeinden.

Auf der organisatorischen Ebene zeigt sich, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden Schwierigkeiten hat, qualifizierte Kandidaten für die Exekutive zu finden. Es überrascht deshalb wenig, dass knapp die Hälfte der Gemeinden angibt, im Exekutivbereich ihre Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben. Insgesamt hat sich die Situation bei der Aufgabenerfüllung jedoch verbessert. Ein Grund hierfür liegt in der Abnahme der Aufgabenlast durch Verlagerungen an den Kanton oder neue IKZ-Lösungen. Die Hauptproblematik auf der Aufgabenebene liegt darin, dass durch den Anstieg gemeindeübergreifender Lösungen und die inhaltliche Komplexitätszunahme vermehrt einseitige Abhängigkeiten unter den Gemeinden oder zwischen Kanton und Gemeinden entstehen.

Die Gutachter orten auf Grundlage der Ist-Analyse folgenden Handlungsbedarf: In erster Linie gilt es die finanzschwachen Gemeinden nachhaltig zu stärken und die finanziellen Risiken zu vermindern. Zweitens ist die Rekrutierungsproblematik der Gemeinden zu lösen und die Qualität der Exekutivarbeit zu verbessern. Drittens ist die Autonomie und Kompetenz der Aufgabenerfüllung der Gemeinden zu erhöhen.

Die Verkleinerung der Anzahl Gemeinden wird von den Gutachtern als notwendige, aber nicht ausreichende Massnahme betrachtet um die genannten Ziele zu erreichen. Gefragt sind insbesondere auch Reformen, welche die Qualität der kommunalen Regierungs- und Verwaltungsarbeit verbessern. Vorgeschlagen werden beispielsweise eine höhere Entschädigung für die Gemeinderäte sowie das Setzen von Mindestanforderungen an das Ausbildungsniveau des Verwaltungskaders.

Der Bericht prüft drei mögliche Szenarien für eine Gemeindestrukturreform. Basis bilden in jedem Fall eine Verfassungsrevision sowie Anpassungen auf gesetzlicher Ebene. Szenario 1a geht von einer partnerschaftlichen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden durch den Kanton aus. Gefördert werden Fusionen insbesondere durch Beratungsleistungen. Szenario 1b definiert auf Gesetzesebene organisatorische und leistungsspezifische Mindestanforderungen an die Gemeinden. Zusätzlich unterstützt der Kanton Fusionsprojekte durch wirkungsvolle Anreize aktiv in beratender und finanzieller Form (anreizorientierter Ansatz). Bei Szenario 2 schliesslich wird die zukünftige Gemeindestruktur durch eine kantonale Abstimmung in einem Schritt festgelegt (ergebnisorientierter Ansatz).

Die Vorteile von Szenario 1a liegen in der Akzeptanz resp. politischen Realisierbarkeit und den geringen Projektkosten. Problematisch sind die suboptimale Abstimmung mit Regionalentwicklungsprojekten, eine nach wie vor drohende Funktionsunfähigkeit einzelner Gemeinden sowie eine weitere Abnahme der kommunalen Gestaltungsspielräume, denn der Druck der Regionalisierung und Kantonalisierung von Aufgaben bleibt bestehen. Bei Szenario 1b wird eine deutliche Verbesserung der Personalsituation, der Finanzlage und des Dienstleistungsangebots erzielt. Das Risiko liegt bei den hohen Projektkosten und dem langen Zeithorizont, bis die Strukturreform realisiert ist. Szenario 2 wird als effektivste und effizienteste Strategie betrachtet, um die Urner Gemeinden nachhaltig zu stärken. Ihr Vorteil liegt insbesondere in der kohärenten Entwicklung der kantonalen Gemeindestrukturen, der nachhaltigen Stärkung der Leistungsfähigkeit und Gemeindeautonomie, im einmaligen

Ressourcenaufwand und dem planbaren Zeithorizont für die Projektabwicklung. Allerdings deutet zum heutigen Zeitpunkt wenig auf realistische politische Realisierungschancen hin. Ein Scheitern von Szenario 2 könnte Strukturreformen über längere Zeit blockieren.

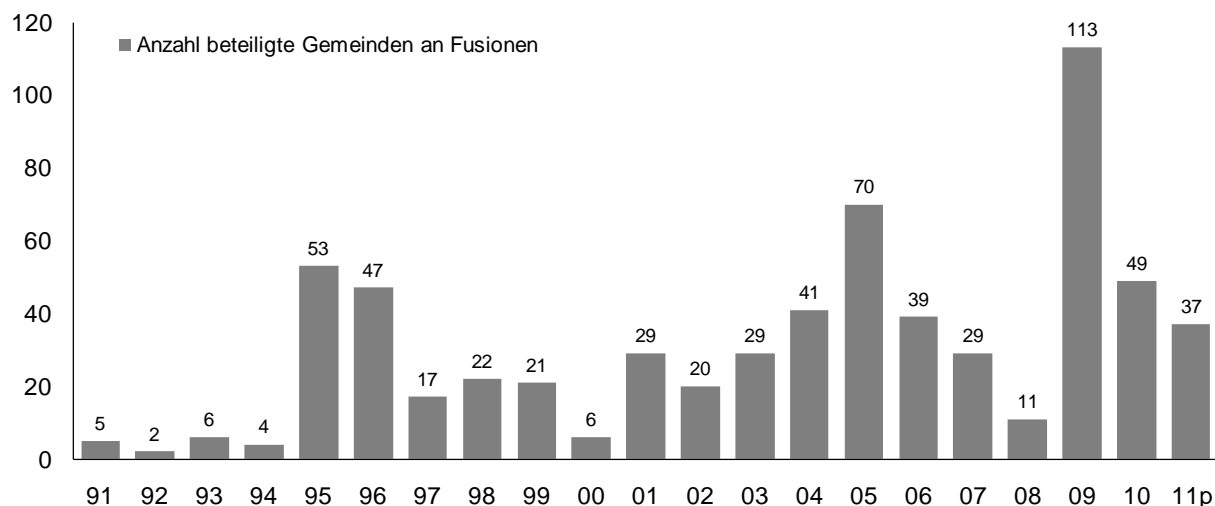
Die Gutachter empfehlen vor diesem Hintergrund eine kantonale Variantenabstimmung über die Szenarien 1b und 2. Bei einer Abstimmung dieser Tragweite ist ein solches Vorgehen gerechtfertigt und führt zu einer hohen Legitimation der Gemeindestrukturreform. Wird keine Variantenabstimmung in Erwägung gezogen, ist Szenario 1b der Vorzug zu geben. Durch deutlich wirkende Anreize und das Setzen entsprechender Mindestanforderungen ist anzunehmen, dass die unter Szenario 2 anvisierte Stärkung der Gemeinden zumindest längerfristig ebenso erreicht wird.

1 Einleitung

1.1 Gemeinde- und Gebietsreformen in der Schweiz

Von 1991 bis 2010 waren schweizweit 613 Gemeinden an erfolgreichen Gebietsreformen beteiligt, die Hälfte davon nach 2004. 2011 werden voraussichtlich 37 weitere Gemeinden von Gemeindefusionen betroffen sein. Eine überdurchschnittliche Aktivität kann insbesondere in den Kantonen Tessin, Glarus, Aargau, Graubünden und Bern beobachtet werden. Ein Blick auf die derzeitigen Abklärungen lässt ausserdem eine rege Fusionsstätigkeit im Kanton Waadt erwarten. Trotz eines leichten Einbruchs zwischen 2006 und 2008 lässt sich tendenziell ein Trend hin zu mehr Zusammenschlussprojekten ausmachen (vgl. Abbildung 1). Mit einem Blick auf die laufenden Projekte könnte sich diese Entwicklung ab 2011 weiter akzentuieren.

Abbildung 1: Gemeindefusionen zwischen 1991 und 2011 (per 1. Januar).¹



Bemerkung: Die Angaben für das Jahr 2011 sind provisorisch.

¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2009.

Aktuelle Analysen der Autoren zeigen, dass Gemeindestrukturreformen im lateinischen Sprachraum sowie mit abnehmender Einwohnerzahl der Gemeinden umso häufiger realisiert werden. Der Grund für die vielen Projekte in der lateinischen Schweiz liegt primär bei den kantonalen Bestrebungen, Projekte mit Anreizen zu fördern.

Bei geringer Einwohnerzahl dienen die Fusionsprojekte primär als Massnahme, um die Gemeindeaufgaben auch in Zukunft erfüllen zu können und Rekrutierungsprobleme zu lösen. Bei Fusionen von grossen Gemeinden steht hingegen eine verbesserte kantonale und nationale Positionierung im Zentrum. Für Fusionsprojekte in jüngerer Zeit bestätigt sich zudem ein signifikanter Einfluss des finanziellen Problemdrucks.²

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 bei künftigen Strukturreformen aktuelle Planungen und Gegebenheiten im Bereich der Raumentwicklung mit berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die folgenden Vorhaben:

- Raumentwicklung unteres Reusstal³;
- Tourismusresort Andermatt⁴.

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

- Totalrevision Baugesetz⁵: Der Regierungsrat will das Baugesetz des Kantons Uri einer Totalrevision unterziehen. Eine Arbeitsgruppe erstellte im September 2007 entsprechende Arbeitsthesen.

² Vgl. Ladner/Reist/Steiner (2010).

³ Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/raumentwicklung-unteres-reusstal-reur-m1849> (13.10.2009).

⁴ Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/tourismusresort-ander-matt-m1850> (13.10.2009).

⁵ Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/totalrevision-baugesetz-m1439> (13.10.2009).

- Volksschule 2016⁶: Aufgrund veränderter gesellschaftlicher und bildungspolitischer Rahmenbedingungen soll die Volksschule reformiert werden, um zukünftigen Herausforderungen besser gewachsen zu sein.

1.3 Methodische Grundlagen

Die Erkenntnisse dieser Studie basieren auf verschiedenen Quellen:

Als primäre Quellen dienen Experteninterviews mit den 20 Gemeindepräsidenten der Urner Gemeinden, Vertretern des Kantons sowie den Partei- und Fraktionspräsidenten. Zudem wurde bei den 20 Gemeindeschreibern eine schriftliche Befragung durchgeführt.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Arbeit bildet die Analyse von schriftlichen Dokumenten: Literatur zu Gemeindegemeinschaften, laufende Rechnungen der Urner Gemeinden sowie Datenmaterialien des Bundesamtes für Statistik und von verschiedenen Ämtern der Urner Kantonsverwaltung.

Schliesslich wurde auf die Resultate der gesamtschweizerischen schriftlichen Befragungen der Gemeindeschreiber (2009, 2005, 1998) und Gemeinderäte (2009) zurückgegriffen. An der Gemeindeschreiberbefragung beteiligten sich im Jahr 2009 knapp 60 Prozent, 2005 und 1998 rund 80 Prozent der Gemeindeschreiber. Bei der Exekutivmitgliederbefragung waren es gut 50 Prozent sämtlicher Gemeinderatsmitglieder. Im Kanton Uri partizipierten jeweils 19-20 Gemeindeschreiber resp. 68 Ratsmitglieder.

⁶ Vgl. <http://www.ur.ch/de/bkd/afv/volksschule-2016-m1741> (13.10.2009).

2 Gemeinden des Kantons Uri: Ausgangslage

Im Folgenden wird die Ausgangslage in den Urner Gemeinden anhand der Faktoren Gemeindestruktur, geografische Lage und Bevölkerung, finanzielle Situation, institutionelle Ordnung und kommunale Aufgaben analysiert. Als Quellen dienen zunächst Daten des Bundesamtes für Statistik, der Steuerstatistik des Kantons Uri und die laufenden Rechnungen der Urner Gemeinden. Informationen aus den Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten sowie aus der Gemeindeschreiberbefragung wurden nach Möglichkeit durch Recherchen im Internet überprüft und ergänzt. Das Kapitel schliesst mit einem Zwischenfazit, in welchem die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und erste Schlussfolgerungen gezogen werden.

2.1 Struktur der öffentlich-rechtlichen Körperschaften

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 umfasst⁷;
- d. die Korporationsbürgergemeinde (Allmendbürgergemeinde), die alle in einer Gemeinde ansässigen Korporationsbürger umfasst (als Gliederungseinheit der Korporation).

Bezirke existieren im Kanton Uri nicht. Die Landgerichte sind territorial nach dem Gebiet der Korporationen Uri und Ursern organisiert.

⁷ Die Ortsbürgergemeinde hat faktisch nur noch eine marginale Bedeutung.

Der Bestand der 20 Einwohnergemeinden ist in der Verfassung festgehalten und somit ohne kantonale Volksabstimmung nicht veränderbar.

Der Kanton Uri kennt – als einer von wenigen Kantonen – kein Gemeindegesetz und damit keine generellen Regelungen über die Organisation der Gemeinden. Nebst den Bestimmungen über die Gemeinden in der Kantonsverfassung finden sich somit im kantonalen Recht nur in der Fachgesetzgebung vereinzelte Regelungen, welche die Gemeinden betreffen. Verbindlich durch den Kanton geregelt ist insbesondere die Finanzführung bzw. das Rechnungswesen der Gemeinden.⁸

2.2 Geografische Lage und Bevölkerung

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.

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)

⁸ Reglement über das Rechnungswesen der Gemeinden vom 4. Juni 1985 (RB 3.2136); dieses wird per 1. Januar 2012 durch das im März 2010 beschlossene neue Reglement abgelöst. Vgl. http://www.ur.ch/de/la/sk/medienmitteilungen-regierungsrat-m657/?m=657&information_id=4947 (19.03.2010).

Die Hauptachse des Verkehrs verläuft von Norden nach Süden (Gott-hardachse). 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.

Von den Bevölkerungszahlen her ist Altdorf mit 8'623 Einwohnern klar die grösste Gemeinde. Relativ grosse Gemeinden sind zudem Schattdorf (4'907 Einwohner), Bürglen (3'920) und Erstfeld (3'764). Die kleinsten Ge-meinden sind Realp (153 Einwohner), Bauen (186) und Hospental (189) (vgl. Tabelle 1).

Ein Bevölkerungswachstum von über fünf Prozent ist gegenüber 1999 in den Gemeinden Seedorf, Flüelen, Seelisberg, Silenen und Attinghausen zu beobachten. Um mindestens zehn Prozent rückläufig war die Einwoh-nerzahl in Spiringen, Wassen, Bauen, Hospental, Realp und Göschenen. Insgesamt ging die Bevölkerung im Kanton Uri um 1.3 Prozent oder 450 Einwohner zurück. Dabei waren, wie die Korrelationsanalyse zeigt, Ge-meinden in prozentualer Hinsicht tendenziell umso stärker von einem Rückgang betroffen, je kleiner diese sind (Pearson-R = 0.357).

Tabelle 1: Ständige Wohnbevölkerung 2009/1999: Vergleich der Urner Gemeinden.⁹

	Bevölkerung 01.01.2009		Bevölkerung 01.01.1999		Differenz	
	absolut	Rang	absolut	Rang	absolut	in %
Seedorf (UR)	1'680	7	1'506	8	+174	+11.6
Flüelen	1'936	6	1'752	6	+184	+10.5
Seelisberg	648	13	612	13	+36	+5.9
Silenen	2'251	5	2'126	5	+125	+5.9
Attinghausen	1'591	8	1'513	7	+78	+5.2
Bürglen (UR)	3'920	3	3'879	4	+41	+1.1
Altdorf (UR)	8'623	1	8'583	1	+40	+0.5
Sisikon	369	17	368	17	+1	+0.3
Schattdorf	4'907	2	5'004	2	-97	-1.9
Gurtellen	649	12	681	12	-32	-4.7
Unterschächen	729	11	775	11	-46	-5.9
Isenthal	539	14	575	14	-36	-6.3
Erstfeld	3'764	4	4'142	3	-378	-9.1
Andermatt	1'242	9	1'371	9	-129	-9.4
Spiringen	903	10	1'011	10	-108	-10.7
Wassen	447	15	518	16	-71	-13.7
Bauen	186	19	226	19	-40	-17.7
Hospental	189	18	233	18	-44	-18.9
Realp	153	20	189	20	-36	-19.0
Göschenen	436	16	548	15	-112	-20.4
Kanton Uri	35'162		35'612		-450	-1.3
Korrelation mit EZ ¹⁰					0.009	0.357

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl per 01.01.2009.

Die Tabellen 2 und 3 beschreiben die Beschäftigung in den Gemeinden nach Sektoren. Letztere vergleicht dabei die Werte von 2008 mit jenen von 2001. In diesem Zeitraum ist im Landwirtschaftssektor im Kanton Uri ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, welcher jedoch durch eine Arbeitsplatzzunahme im Dienstleistungssektor mehr als kompensiert werden konnte. Insgesamt erhöhte sich die Beschäftigung um gut zwei Prozent. Der Industriesektor erwies sich als stabil. Mit den zu erwartenden Veränderungen bei der Militärverwaltung (weiterer gesamtschweizerischer Ab-

⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2009.

¹⁰ Die hier und im Folgenden durchgeführten Korrelationsanalysen nach Pearson messen den Grad des linearen Zusammenhangs zwischen zwei Merkmalen. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und +1 annehmen. Bei einem Wert von -1 (+1) besteht ein vollständig negativer (positiver) linearer Zusammenhang zwischen den betrachteten Merkmalen. Vgl. Jann (2005: S. 86).

bau) sowie dem Rückgang in der Bautätigkeit beim Spezialtiefbau (nach Ende der Arbeiten am NEAT-Basistunnel) dürfte in näherer Zukunft jedoch eine Reduktion des sekundären Sektors zu erwarten sein.

Im Urserntal (Andermatt, Hospental, Realp) besteht eine klar ersichtliche Ausrichtung auf den tertiären Sektor, d.h. auf den Tourismus. Diese Orientierung dürfte sich mit dem Bau des Tourismusresort Andermatt noch verstärken. Zum heutigen Zeitpunkt machen sich mögliche beschäftigungsfördernde Auswirkungen dieses Grossprojekts nur in Andermatt selber bemerkbar. Hospental und Realp haben zwischen 2001 und 2008 an Arbeitsplätzen eingebüsst. In Zukunft wird es zentral sein, neben Andermatt auch Hospental und Realp in das «Andermatt Resort» zu integrieren.

Im oberen Reusstal lässt sich kein eindeutiger Schwerpunkt in der Beschäftigung feststellen. In Göschenen, Gurnellen und Erstfeld gingen die Arbeitsplätze in jüngster Zeit stark zurück. In Silenen macht sich deutlich der Einfluss der NEAT-Baustelle bemerkbar. Mit der Fertigstellung der Tunnelanlage wird wieder ein Beschäftigungsrückgang zu erwarten sein.

Stark auf den Primärsektor ausgerichtet sind Unterschächen und Spiringen. Beide Gemeinden zeigen sich im kantonalen Vergleich tendenziell als arbeitsplatzschwach. Eine überdurchschnittlich geringe Beschäftigung ist auch in Bürglen zu beobachten. Im Verlaufe dieses Jahrzehnt hat hier eine deutliche Verschiebung weg vom primären hin zum tertiären Sektor stattgefunden.

Im Talboden finden sich mit Altdorf und Schattdorf zwei arbeitsplatzstarke Zentren, welche von den beiden Wohngemeinden Attinghausen und Seedorf flankiert werden. Eher eine geringe Arbeitsplatzdichte findet sich auch in den Seegemeinden Flüelen, Sisikon und Seelisberg. Während sich in Bauen aufgrund des tertiären Sektors im Vergleich zur Einwohnerzahl ein beträchtlicher Anteil an Arbeitsplätzen findet, definiert sich Isenthal stark als landwirtschaftliche Gemeinde.

Tabelle 2: Anzahl Beschäftigte nach Sektoren 2008: Vergleich der Urner Gemeinden.¹¹

	Primärsektor		Sekundärer Sektor		Tertiärer Sektor		Total	Beschäftigte pro Einwohner	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %		Anzahl	in %
Altdorf (UR)	121	1.9	2'283	35.8	3'976	62.3	6'380	74.0	
Andermatt	54	6.4	123	14.5	669	79.1	846	68.1	
Schattdorf	129	5.2	1'094	43.9	1'268	50.9	2'491	50.8	
Bauen	18	20.0	8	8.9	64	71.1	90	48.4	
Göschenen	23	11.1	81	38.9	104	50.0	208	47.7	
Wassen	46	22.5	44	21.6	114	55.9	204	45.6	
Realp	6	8.7	0	0.0	63	91.3	69	45.1	
Isenthal	121	58.7	18	8.7	67	32.5	206	38.2	
Erstfeld	104	7.3	464	32.6	857	60.1	1'425	37.9	
Bürglen (UR)	276	18.7	417	28.3	783	53.0	1'476	37.7	
Flüelen	67	9.4	221	30.9	428	59.8	716	37.0	
Seelisberg	64	26.8	46	19.2	129	54.0	239	36.9	
Gurtellen	77	33.0	61	26.2	95	40.8	233	35.9	
Spiringen	191	61.4	37	11.9	83	26.7	311	34.4	
Unterschächen	148	62.7	11	4.7	77	32.6	236	32.4	
Sisikon	24	21.6	11	9.9	76	68.5	111	30.1	
Seedorf (UR)	39	8.2	249	52.2	189	39.6	477	28.4	
Hospental	13	26.0	5	10.0	32	64.0	50	26.5	
Silenen	139	28.1	139	28.1	216	43.7	494	21.9	
Attinghausen	104	32.7	76	23.9	138	43.4	318	20.0	
Total	1'764	10.6	5'388	32.5	9'428	56.9	16'580	47.2	
Korrelation mit EZ								0.469*	

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. * Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.05 signifikant.¹²

¹¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2009.

¹² Von einer Signifikanz spricht man, wenn ein Zusammenhang mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich vorliegt und nicht nur zufälliger Natur ist. Üblicherweise werden in den Sozialwissenschaften die Signifikanzniveaus 0.05 und 0.01 unterschieden, welche auf eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 resp. 1 Prozent hinweisen. Vgl. Jann (2005: S. 142ff).

Tabelle 3: Veränderung der Beschäftigung nach Sektoren 2001/2008: Vergleich der Urner Gemeinden.¹³

	Primärsektor		Sekundärer Sektor		Tertiärer Sektor		Total	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Seedorf (UR)	-13	-25.0	+123	+97.6	+49	+35.0	+159	+50.0
Altdorf (UR)	-44	-26.7	+406	+21.6	+693	+21.1	+1'055	+19.8
Andermatt	-7	-11.5	+30	+32.3	+40	+6.4	+63	+8.0
Bürglen (UR)	-70	-20.2	+26	+6.6	+138	+21.4	+94	+6.8
Flüelen	+16	+31.4	+7	+3.3	+14	+3.4	+37	+5.4
Isenthal	+4	+3.4	+2	+12.5	+3	+4.7	+9	+4.6
Silenen	-34	-19.7	+53	+61.6	+1	+0.5	+20	+4.2
Wassen	-4	-8.0	+6	+15.8	-5	-4.2	-3	-1.4
Unterschächen	-1	-0.7	+2	+22.2	-10	-11.5	-9	-3.7
Seelisberg	-29	-31.2	+18	+64.3	-6	-4.4	-17	-6.6
Bauen	-7	-28.0	-15	-65.2	+12	+23.1	-10	-10.0
Sisikon	-6	-20.0	-5	-31.3	-4	-5.0	-15	-11.9
Attinghausen	-15	-12.6	-3	-3.8	-29	-17.4	-47	-12.9
Schattdorf	-30	-18.9	-416	-27.5	+50	+4.1	-396	-13.7
Realp	-7	-53.8	0	0.0	-5	-7.4	-12	-14.8
Spiringen	-46	-19.4	-21	-36.2	0	0.0	-67	-17.7
Erstfeld	-90	-46.4	-165	-26.2	-55	-6.0	-310	-17.9
Göschenen	-12	-34.3	-11	-12.0	-34	-24.6	-57	-21.5
Gurtellen	-30	-28.0	-15	-19.7	-50	-34.5	-95	-29.0
Hospental	-13	-50.0	-6	-54.5	-7	-17.9	-26	-34.2
Total	-438	-19.9	+16	+0.3	+795	+9.2	+373	+2.3
Korrelation mit EZ								0.350

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl 2008.

2.3 Finanzielle Situation

Bei der Analyse der Finanzlage wird zunächst der laufende Aufwand der Urner Gemeinden im Jahr 2008 analysiert. Zunächst fällt die enorme Bandbreite der kommunalen Aufwendungen auf. So betrug der Aufwand von Altdorf mit über 30 Millionen Franken gut 67-mal mehr als jener der Gemeinde Realp. Aussagekräftiger sind jedoch die Werte des Pro-Kopf-Aufwands: Andermatt und Bauen verzeichnen hier einen Wert von 5'000 Franken und mehr, nur knapp tiefer liegt die Gemeinde Göschenen. Auf der anderen Seite finden sich mit Seedorf, Attinghausen, Schattdorf und Realp vier Gemeinden, welche im Jahr 2008 insgesamt weniger als 3'000

¹³ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2009.

Franken pro Einwohner ausgegeben haben. Gesunken ist der Pro-Kopf-Aufwand gegenüber 2002 einzig in Gurtellen, Isenthal und Schattdorf. Markant gestiegen ist er in Silenen und Bauen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Total laufender Aufwand 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.¹⁴

in CHF	2008			2002			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	in %
Silenen	11'080'580	4'600	4	6'729'071	3'092	12	+1'507	+48.7
Bauen	928'998	5'049	2	758'385	3'646	5	+1'403	+38.5
Sisikon	1'660'535	4'512	5	1'249'889	3'521	6	+992	+28.2
Attinghausen	4'110'085	2'580	19	3'114'508	2'061	19	+519	+25.2
Bürglen	12'029'643	3'050	16	9'765'932	2'446	18	+604	+24.7
Andermatt	6'793'184	5'154	1	5'851'194	4'237	2	+917	+21.6
Wassen	1'897'929	4'144	7	1'618'668	3'481	8	+663	+19.0
Unterschächen	2'478'593	3'395	14	2'199'673	2'864	17	+531	+18.5
Göschenen	2'215'104	4'989	3	2'131'977	4'342	1	+647	+14.9
Spiringen	3'198'082	3'534	12	3'027'701	3'083	13	+451	+14.6
Flüelen	6'731'247	3'447	13	5'532'712	3'017	14	+430	+14.2
Hospental	748'901	3'860	8	833'194	3'501	7	+360	+10.3
Seedorf	3'744'173	2'229	20	3'128'894	2'024	20	+205	+10.1
Altdorf	32'127'334	3'673	10	29'263'223	3'342	11	+332	+9.9
Erstfeld	14'139'528	3'704	9	13'663'079	3'477	9	+227	+6.5
Realp	475'777	2'992	17	499'170	2'919	16	+73	+2.5
Seelisberg	2'845'874	4'280	6	2'659'621	4'195	3	+85	+2.0
Schattdorf	13'695'381	2'790	18	14'678'784	2'993	15	-202	-6.8
Isenthal	1'925'797	3'573	11	2'214'314	3'940	4	-367	-9.3
Gurtellen	2'057'525	3'076	15	2'242'725	3'429	10	-354	-10.3
Total	124'884'272	3'500		111'162'715	3'126		374	12.0
Korrelation mit EZ		-0.243			-0.224		-0.116	-0.077

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl 2008.

¹⁴ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009. Es gilt zu beachten, dass die Analyse des laufenden Aufwandes dazu dient, Tendenzen aufzuzeigen. Die Gründe, dass kein exakter Vergleich möglich ist, liegen ers- tens darin, dass die Bruttoaufwendungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit in der Standort- gemeinde anfallen. Die entsprechenden Anteile der beteiligten Gemeinden werden danach als Ertrag weiterverrechnet. Zweitens werden interne Verrechnungen nicht in jeder Gemeinde identisch ge- handhabt. Drittens kann es aufgrund einmaliger Investitionen in den berücksichtigten Jahren zu Ver- zerrungen kommen. Vertiefte Berechnungen haben diesbezüglich ergeben, dass die Aufwandzu- nahme in Silenen, Göschenen und Unterschächen tendenziell etwas überhöht, jene in Hospental et- was zu tief dargestellt wurde. Die Kernaussage, dass mit zunehmender Gemeindegrösse der Pro- Kopf-Aufwand tendenziell sinkt, bleibt bestehen.

Insgesamt lässt sich anhand der Korrelationsanalyse ansatzweise zeigen, dass mit zunehmender Gemeindegrösse der Pro-Kopf-Aufwand sinkt. Kaum einen Einfluss hat die Einwohnerzahl auf die Veränderung des Pro-Kopf-Aufwands seit 2002.

Auf der Ertragsseite generieren die Gemeinden ihre Einnahmen zunächst aus den kommunalen Steuererträgen natürlicher und juristischer Personen. Daneben fliessen für die Erfüllung verschiedener Aufgaben kantonale Beiträge an die Gemeinden. Dies betrifft durch die Schülerpauschalen insbesondere die Bildung. Betroffen sind ausserdem Aufgaben wie die Feuerwehr, der Natur- und Heimatschutz, der Wasserschutz etc. Als zweckfreie Mittel sind im Gegensatz dazu die Zuwendungen durch den innerkantonalen Finanzausgleich zu verstehen (NFAUR). Im Weiteren können mehrere Gemeinden auf jährliche Zuwendungen durch Partnergemeinden und Sponsoren zählen. Einen Spezialfall stellt die Gemeinde Göschenen dar, welche durch zwei Stiftungen unterstützt wird.¹⁵ Änderungen in den Gemeindeeinnahmen gab es in jüngerer Zeit insbesondere durch den neuen Finanz- und Lastenausgleich, wovon auch die Bildungsfinanzierung involviert war. Zudem fielen staatliche Subventionen für das Abwasserwesen weg – mit ein Grund für die Gründung der Abwasser Uri AG. Wegfallen wird künftig auch der Härteausgleich innerhalb des NFAUR.¹⁶

Bei den Veränderungen in der Höhe der Gemeindesteuererträge natürlicher und juristischer Personen fallen insbesondere die zusätzlichen Einnahmen durch die Quellensteuer aufgrund des NEAT Bauprojekts in der Gemeinde Silenen auf (vgl. Tabelle 5). Eine hohe Zunahme an Steuererträgen seit dem Jahr 2002 konnte ausserdem die Gemeinde Andermatt verzeichnen. Es ist anzunehmen, dass diese auf die Bautätigkeiten im Zuge des Tourismusprojekts zurückzuführen sind. Von einem Ertragsrückgang waren einzig Spiringen und Seelisberg betroffen. Durchschnittlich nahmen die Erträge um rund 11 Prozent zu. Es fällt auf, dass die Gemeinden mit einem Steuerwachstum von über 20 Prozent allesamt aus-

¹⁵ Vgl. Interview vom 22.09.2009 mit Trudy Bahnholzer – Gemeindepräsidentin Göschenen.

¹⁶ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

serhalb des Talbodens liegen. Weniger als 5 Prozent zugenommen haben die Erträge im Gegensatz dazu in den beiden grössten Wirtschaftszentren Altdorf und Schattdorf. Den höchsten Pro-Kopf Steuerertrag erreicht im Jahr 2008 Göschenen. Verantwortlich hierfür sind in erster Linie das in der Gemeinde ansässige Kraftwerk sowie das im Gemeindebesitz stehende Elektrizitätswerk.¹⁷ Auf Göschenen folgen Wassen, Andermatt und Silenen. Am anderen Ende der Aufzählung finden sich Unterschächen, Spiringen und Isenthal. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Steuererträge mit zunehmender Kleinheit der Gemeinden tendenziell etwas stärker anwachsen. Keinen Einfluss hat die Gemeindegrösse auf die Pro-Kopf-Erträge 2008.

Tabelle 5: Steuerertrag natürlicher und juristischer Personen 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.¹⁸

in CHF	2008			2002			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	in %
Silenen	5'328'477	2'212	4	2'937'420	1'350	10	+862	+63.9
Andermatt	3'097'964	2'351	3	2'270'074	1'644	6	+707	+43.0
Realp	245'940	1'547	12	196'950	1'152	16	+395	+34.3
Hospental	292'289	1'507	13	269'025	1'130	17	+376	+33.3
Göschenen	1'400'076	3'153	1	1'203'824	2'452	1	+702	+28.6
Gurtellen	1'123'613	1'680	8	864'138	1'321	11	+358	+27.1
Bauen	396'735	2'156	5	367'641	1'768	4	+389	+22.0
Sisikon	575'696	1'564	10	459'971	1'296	13	+269	+20.7
Erstfeld	6'568'114	1'721	7	5'882'424	1'497	8	+224	+14.9
Flüelen	3'216'888	1'647	9	2'716'148	1'481	9	+166	+11.2
Attinghausen	2'132'969	1'339	16	1'831'776	1'212	15	+127	+10.4
Isenthal	499'725	927	20	473'523	843	20	+85	+10.0
Wassen	1'100'697	2'403	2	1'026'488	2'208	2	+196	+8.9
Unterschächen	767'293	1'051	18	750'283	977	18	+74	+7.6
Bürglen	5'423'824	1'375	15	5'232'071	1'311	12	+65	+4.9
Seedorf	2'233'557	1'329	17	1'986'700	1'285	14	+44	+3.5
Altdorf	17'367'323	1'986	6	16'929'309	1'933	3	+53	+2.7
Schattdorf	7'597'308	1'548	11	7'529'820	1'535	7	+13	+0.8
Spiringen	854'443	944	19	940'892	958	19	-14	-1.5
Seelisberg	1'000'962	1'505	14	1'116'607	1'761	5	-256	-14.5
Total	61'223'894	1'716		54'985'083	1'546		169	+11.0
Korrelation EZ		0.030			0.190		-0.225	-0.239

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl 2008.

¹⁷ Vgl. Interview vom 22.09.2009 mit Trudy Bahnhofler – Gemeindepräsidentin Göschenen.

¹⁸ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Während der oben attestierte Einfluss nur eine geringe Robustheit aufweist und bei einer Verkürzung des Untersuchungszeitraumes ganz verschwindet, ist der in Folge zu analysierende Zusammenhang hochsignifikant: Je kleiner die Gemeinden sind, desto stärker nahmen die Pro-Kopf Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleiches zwischen 2006 und 2009 zu (vgl. Tabelle 6). Überdurchschnittlich konnten die kleinen Gemeinden dabei insbesondere von dem Wechsel des alten Finanzausgleichs (2007) zu dem neuen Finanz- und Lastenausgleich (2008) profitieren. Doch erreicht auch der berechnete Korrelationskoeffizient (Pearson-R) für die Zahlungsdifferenz zwischen 2008 und 2009 einen beachtlichen Wert von -0.420. Um mehr als 500 Franken stiegen die Zahlungen in Sisikon, Hospental, Unterschächen, Spiringen, Isenthal und Realp an. Leicht abgenommen haben die Zahlungen einzig in Schattdorf und Altdorf, kaum zugenommen in Göschenen, Flüelen und Erstfeld.

Welchen Pro-Kopf-Betrag erhielten die Gemeinden durch den Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2008? Mit Beträgen über 1'000 Franken stehen diesbezüglich Isenthal, Unterschächen, Spiringen und Hospental auf den ersten vier Plätzen. Am anderen Ende dieser Auflistung finden sich Göschenen, Flüelen, Schattdorf und Altdorf. Letztere wird als einzige der 20 Gemeinden durch den Finanz- und Lastenausgleich belastet.

Werden die Zahlungen durch den Finanz- und Lastenausgleich ins Verhältnis zu dem Total des laufenden Ertrags gestellt, zeigt sich, dass Isenthal, Unterschächen und Spiringen über ein Drittel ihrer Erträge über zweckfreie Ausgleichszahlungen generieren. Weniger als fünf Prozent am Gesamtertrag machen diese Zahlungen in Erstfeld, Göschenen, Flüelen, Schattdorf und Altdorf aus. Insgesamt sinken mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell nicht nur die Pro-Kopf-Beiträge durch den Finanz- und Lastenausgleich, sondern auch dessen Verhältniswerte mit dem laufenden Gesamtertrag (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 6: Veränderung Finanz- und Lastenausgleich 2009, 2008; Finanzausgleich 2007, 2006. Vergleich der Urner Gemeinden.¹⁹

in CHF	2008-2009		2007-2008		2006-2007		Veränderung Total	
	pro Kopf	Rang	pro Kopf	Rang	pro Kopf	Rang	pro Kopf	Rang
Sisikon	+164	2	+436	7	+110	1	+709	1
Hospental	+170	1	+564	1	-35	19	+699	2
Unterschächen	+28	13	+563	2	+70	3	+661	3
Spiringen	+85	4	+546	3	+15	5	+646	4
Isenthal	+34	11	+501	5	+13	6	+548	5
Realp	+77	5	+502	4	-58	20	+521	6
Bauen	+30	12	+443	6	+0	11	+473	7
Gurtellen	+50	9	+379	8	+7	7	+435	8
Seelisberg	+108	3	+240	10	+3	8	+352	9
Bürglen	+43	10	+294	9	-8	18	+329	10
Attinghausen	+50	8	+210	11	27	4	+287	11
Wassen	+20	14	+120	15	78	2	+217	12
Seedorf	+52	7	+156	14	-4	16	+204	13
Andermatt	-28	18	+188	13	+2	9	+162	14
Silenen	-51	20	+192	12	-0	12	+141	15
Erstfeld	-14	17	+100	16	-5	17	+81	16
Flüelen	+52	6	+21	18	+2	10	+74	17
Göschenen	-37	19	+49	17	-3	14	+8	18
Schattdorf	-12	16	-24	19	-1	13	-37	19
Altdorf	-7	15	-52	20	-4	15	-63	20
Total	10		124		2		137	
Korrelation mit EZ	-0.420		-0.629**		-0.184		-0.639**	

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. ** Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.01 signifikant.

¹⁹ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Tabelle 7: Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleichs 2008 im Verhältnis zu dem Total des laufenden Ertrags 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.²⁰

in CHF	Zahlungen Total			Total laufender Ertrag			Anteil	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	in %	Rang
Isenthal	726'652	1'348	1	1'948'152	3'614	11	37.3	1
Unterschächen	892'490	1'223	2	2'547'464	3'490	14	35.0	2
Spiringen	1'098'311	1'214	3	3'247'912	3'589	12	33.8	3
Realp	131'309	826	6	564'536	3'551	13	23.3	4
Hospental	194'698	1'004	4	847'831	4'370	6	23.0	5
Sisikon	306'364	833	5	1'680'213	4'566	5	18.2	6
Gurtellen	296'332	443	8	2'176'284	3'253	16	13.6	7
Attinghausen	506'554	318	10	4'175'557	2'621	19	12.1	8
Bauen	110'687	602	7	960'319	5'219	1	11.5	9
Bürglen	1'329'707	337	9	12'207'504	3'095	17	10.9	10
Seedorf	317'712	189	15	3'799'098	2'261	20	8.4	11
Seelisberg	180'995	272	13	2'887'461	4'342	7	6.3	12
Silenen	686'188	285	12	11'857'659	4'922	4	5.8	13
Andermatt	395'869	300	11	6'878'226	5'219	2	5.8	14
Wassen	101'809	222	14	1'921'406	4'195	8	5.3	15
Erstfeld	659'998	173	16	14'229'036	3'728	9	4.6	16
Göschenen	35'347	80	17	2'273'246	5'120	3	1.6	17
Flüelen	94'188	48	18	6'754'500	3'459	15	1.4	18
Schattdorf	42'368	9	19	13'835'180	2'819	18	0.3	19
Altdorf	-358'346	-41	20	32'127'334	3'673	10	-1.1	20
Total	7'749'232	217		126'918'919	3'557		6.1	
Korrelation mit EZ		-0.537*			-0.303		-0.495*	

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. * Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.05 signifikant.

Im Folgenden fällt das Augenmerk auf den Härteausgleich (vgl. Tabelle 8). Dieser bildet zusammen mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich sowie dem Ausgleich der Zentrumsleistungen eine der vier Säulen des Finanz- und Lastenausgleichs. Der Härteausgleich dient dem Zweck, Verluste, die sich aus dem Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem ergeben, abzuschwächen. Die Beträge des Härteausgleichs werden zwischen 2008 und 2011 vollumfänglich abgegolten. Ab 2012 bis 2016 verkürzt sich der Härteausgleich um jährlich 20 Prozent des Anfangsbetrags.

²⁰ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Tabelle 8: Zahlungen des Härteausgleichs 2008 im Verhältnis zu dem Total des laufenden Ertrags 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.²¹

in CHF	Härteausgleich			Total laufender Ertrag			Anteil	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	in %	Rang
Sisikon	113'477	308	2	1'680'213	4'566	5	6.8	1
Bauen	59'670	324	1	960'319	5'219	1	6.2	2
Hospental	44'823	231	4	847'831	4'370	6	5.3	3
Silenen	567'000	235	3	11'857'659	4'922	4	4.8	4
Andermatt	187'818	143	5	6'878'226	5'219	2	2.7	5
Flüelen	164'296	84	6	6'754'500	3'459	15	2.4	6
Seedorf	91'930	55	7	3'799'098	2'261	20	2.4	7
Isenthal	18'084	34	8	1'948'152	3'614	11	0.9	8
Seelisberg	-2'174	-3	9	2'887'461	4'342	7	-0.1	9
Erstfeld	-21'352	-6	10	14'229'036	3'728	9	-0.2	10
Göschenen	-4'630	-10	12	2'273'246	5'120	3	-0.2	11
Attinghausen	-10'586	-7	11	4'175'557	2'621	19	-0.3	12
Spiringen	-10'438	-12	14	3'247'912	3'589	12	-0.3	13
Gurtellen	-7'998	-12	15	2'176'284	3'253	16	-0.4	14
Schattdorf	-52'345	-11	13	13'835'180	2'819	18	-0.4	15
Altdorf	-140'066	-16	16	32'127'334	3'673	10	-0.4	16
Wassen	-11'833	-26	18	1'921'406	4'195	8	-0.6	17
Unterschächen	-16'371	-22	17	2'547'464	3'490	14	-0.6	18
Realp	-4'652	-29	19	564'536	3'551	13	-0.8	19
Bürglen	-132'838	-34	20	12'207'504	3'095	17	-1.1	20
Total	831'814	23		126'918'919	3'557		0.7	
Korrelation mit EZ		-0.280			-0.303		-0.290	

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl 2008.

Die Auswertungen zeigen, dass acht der 20 Gemeinden vom Härteausgleich profitieren. Einen Betrag von über CHF 100 pro Einwohner erhalten die Gemeinden Sisikon, Bauen, Hospental, Silenen und Andermatt. Am härtesten bestraft durch den Härteausgleich wird die Gemeinde Bürglen, welche bis 2011 jährlich einen Beitrag von rund CHF 133'000 an den Härteausgleich bezahlt. Dem Kanton kommt der Härteausgleich in der Zeit zwischen 2008 und 2011 jährlich auf rund CHF 830'000 zu stehen. Die Reduktion der Zahlungen ab 2012 um jeweils 20 Prozent bis zu dessen Auslaufen im Jahr 2016 belastet am ehesten die Erträge von Sisikon, Bauen, Hospental und Silenen. In diesen Gemeinden erreichte der Härte-

²¹ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

ausgleich 2008 einen Anteil zwischen 4.8 und 6.8 Prozent am Total des laufenden Ertrages. Die Analyse verdeutlicht, dass der Wegfall des Härteausgleichs die Situation der Gemeinden nicht wesentlich verändert.

Als nächstes wird der Blick auf die Nettolast der Gemeinden gerichtet. Keine Verschuldung wiesen die Gemeinden 2008 in Realp, Silenen, Seelisberg, Hospental, Attinghausen und Seedorf aus. Überdurchschnittlich hoch ist die Pro-Kopf-Verschuldung insbesondere in Göschenen, Wassen, Gurtellen, Sisikon und Erstfeld (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Nettolast 2008/2002. Vergleich der Urner Gemeinden.²²

in CHF	2008			2002			Differenz pro Kopf	
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	Rang
Realp	-975'968	-6'138	1	-631'654	-3'694	1	-2'444	1
Gurtellen	1'307'780	1'955	18	2'766'372	4'230	20	-2'275	2
Silenen	-2'760'548	-1'146	2	1'862'008	856	7	-2'002	3
Hospental	-184'417	-951	4	226'447	951	9	-1'902	4
Unterschächen	297'952	408	8	1'522'955	1'983	13	-1'575	5
Sisikon	709'057	1'927	17	1'197'002	3'372	18	-1'445	6
Bauen *	330'376	1'796	15	647'202	3'112	17	-1'316	7
Seelisberg	-750'482	-1'129	3	29'109	46	2	-1'174	8
Schattdorf	3'648'431	743	9	7'507'350	1'531	11	-787	9
Seedorf *	-227'226	-135	6	959'649	621	5	-756	10
Flüelen	2'733'408	1'400	11	3'860'106	2'105	15	-705	11
Altdorf	14'983'605	1'713	14	20'812'312	2'377	16	-663	12
Göschenen	1'283'766	2'891	20	1'692'637	3'447	19	-556	13
Spiringen	180'424	199	7	637'377	649	6	-450	14
Attinghausen *	-348'338	-219	5	312'419	207	3	-425	15
Andermatt	1'955'258	1'484	12	2'601'204	1'884	12	-400	16
Erstfeld	7'263'670	1'903	16	8'026'676	2'043	14	-140	17
Isenthal *	906'565	1'682	13	765'030	1'361	10	+321	18
Bürglen	3'240'711	822	10	1'738'528	436	4	+386	19
Wassen	1'262'384	2'756	19	436'919	940	8	+1'817	20
Total	34'856'408	977		56'969'648	1'602		-624	
Korrelation mit EZ		0.167			0.089		0.181	

Bemerkung: Korrelation mit EZ: Korrelationsanalyse (Pearson-R) anhand der Einwohnerzahl 2008.

* Anteil an Verwaltungsvermögen Kreisschule Seedorf nicht mitberücksichtigt.

²² Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Am stärksten abgenommen hat die Nettolast gegenüber 2002 in Realp, Gurtnellen, Silenen und Hospental. Zugenommen hat die Nettolast einzig in Isenthal, Bürglen und Wassen. Damit hat sich die Verschuldung der Urner Gemeinden deutlich abgeschwächt: Während die Nettolast 2002 insgesamt noch bei knapp 57 Millionen Franken lag, stand sie 2008 bei rund 35 Millionen Franken.

Trotz einer überdurchschnittlichen Zunahme der Zahlungen durch den Finanz- und Lastenausgleich, einer leicht überdurchschnittlichen Verbesserung der Steuerertragssituation sowie einer tendenziell etwas deutlicheren Abnahme der Schuldenlast, zeigten sich die Gemeinden mit abnehmender Einwohnerzahl bei der Senkung der Steuersätze für natürliche Personen tendenziell zurückhaltender. Unter den sieben Gemeinden, welche ihre Steuersätze zwischen 2002 und 2008 zu senken vermochten, befinden sich mit Schattdorf, Altdorf und Bürglen die drei einwohnerstärksten Urner Gemeinden. Die übrigen Gemeinden mit Steuersenkungen sind Seedorf, Attinghausen, Flüelen und Realp. Daraus ist folgender Schluss zu ziehen: Während in Realp eine Steuererleichterung mitunter auf die positive finanzielle Entwicklung zurückzuführen ist, wurde dieser Schritt in den übrigen Gemeinden insbesondere auch durch den Steuerwettbewerb innerhalb des Talbodens veranlasst.

Im Gegensatz dazu, sahen sich drei Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern (Wassen, Gurtnellen, Sisikon) und ausserhalb des Talbodens gezwungen, ihre Steuern anzuheben. In den übrigen zehn Gemeinden blieb der Steuerfuss in besagtem Zeitraum stabil.

Die tiefsten Steuersätze fanden sich im Jahr 2008 in Schattdorf, Realp, Seedorf, Hospental und Altdorf. Am anderen Ende der Skala finden sich Andermatt, Bauen, Erstfeld, Silenen, Sisikon und Wassen. Insgesamt waren die Steuersätze 2008 tendenziell umso tiefer, je grösser die Gemeinden sind (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Steuersätze natürlicher Personen 2008, 2006, 2004, 2002. Vergleich der Urner Gemeinden.²³

	2008		2006		2004		2002		Differenz 2008/2002	
	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang
Schattdorf	4.00	1	4.40	2	4.60	6	4.60	5	-13.04	4
Seedorf	4.10	3	4.50	6	4.60	6	4.70	10	-12.77	7
Altdorf	4.30	5	4.50	6	4.50	5	4.60	5	-6.52	0
Bürglen	4.40	6	4.40	2	4.40	2	4.70	10	-6.38	4
Attinghausen	4.40	6	4.60	8	4.60	6	4.60	5	-4.35	-1
Flüelen	4.40	6	4.60	8	4.60	6	4.60	5	-4.35	-1
Realp	4.00	1	4.40	2	4.40	2	4.10	1	-2.44	0
Hospental	4.20	4	4.20	1	4.20	1	4.20	2	0.00	-2
Seelisberg	4.60	9	4.60	8	4.60	6	4.60	5	0.00	-4
Göschenen	4.80	10	4.80	11	4.80	11	4.80	12	0.00	2
Spiringen	4.80	10	4.80	11	4.80	11	4.80	12	0.00	2
Unterschächen	4.80	10	4.80	11	4.80	11	4.80	12	0.00	2
Isenthal	4.90	14	4.90	15	4.90	15	4.90	16	0.00	2
Andermatt	5.00	15	5.00	16	5.00	16	5.00	17	0.00	2
Bauen	5.00	15	5.00	16	5.00	16	5.00	17	0.00	2
Erstfeld	5.00	15	5.00	16	5.00	16	5.00	17	0.00	2
Silenen	5.00	15	5.00	16	5.00	16	5.00	17	0.00	2
Sisikon	5.00	15	5.00	16	5.00	16	4.80	12	+4.17	-3
Gurtellen	4.80	10	4.80	11	4.80	11	4.40	3	+9.09	-7
Wassen	5.00	15	4.40	2	4.40	2	4.40	3	+13.64	-12
Mittelwert	4.63		4.69		4.70		4.68		-1.18	
Korrelation EZ	-0.326		-0.202		-0.149		0.102		-0.514*	

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. * Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.05 signifikant.

Mit der Revision der Steuergesetzgebung per 1. Januar 2009 und der Einführung einer Flat Rate Tax hat sich die Berechnungsgrundlage für die Gemeindesteuern verändert. Einerseits wurden die Kantonssteuern gesenkt, andererseits der Prozentsatz der Gemeindesteuern am gesamten Steuersubstrat angehoben. Mit kurzfristig tieferen Steuereinnahmen ist damit einzig der Kanton konfrontiert.²⁴

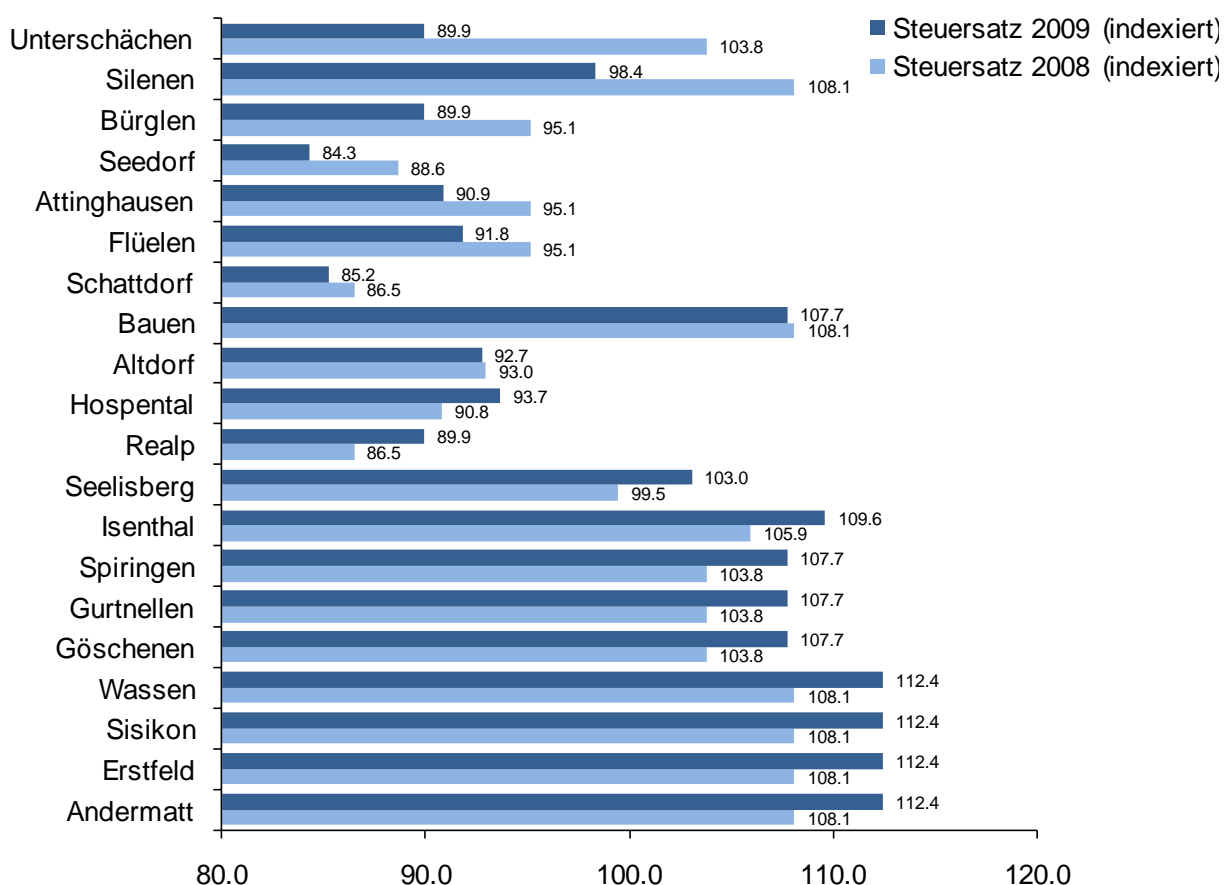
Entsprechend gestaltet es sich als schwierig, die Steuersätze aus dem Jahr 2008 mit jenen von 2009 zu vergleichen. Eine Abhilfe schafft die Analyse der prozentualen Differenzen der einzelnen Steuersätze zum Mit-

²³ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

²⁴ Vgl. <http://www.ur.ch/de/fd/afs/steuern-aktuell-m554/> (18.11.2009).

telwert aller Gemeinden (vgl. Abbildung 2). Es lässt sich beobachten, dass die Werte von 2009 dabei insbesondere in Unterschächen, Silenen, Bürglen, Seedorf und Attinghausen deutlicher unter dem Kantonsdurchschnitt liegen als im Jahr 2008. Daraus ist zu folgern, dass der Steuerwettbewerb weiterhin in erster Linie unter den Gemeinden des Talbodens spielt. Zumindest das Beispiel Unterschächen zeigt jedoch, dass das Absenken der Steuern auch in einer Randgemeinde dazu dienen kann, um in steuerlicher Hinsicht gegenüber den Talbodengemeinden konkurrenzfähiger zu werden.²⁵ Die Steuersenkung in Silenen schliesslich ist erster Linie auf die ausserordentlich gute Ertragslage zurückzuführen²⁶.

Abbildung 2: Indexierte Steuersätze 2008 und 2009. Vergleich der Urner Gemeinden.²⁷



Bemerkung: Der Mittelwert der beiden Steuersätze beträgt 100.0.

²⁵ Vgl. <http://www.unterschaechen.ch/pages/Bericht%20Budget%202010.pdf> (18.11.2009).

²⁶ Vgl. Interview vom 23.09.2009 mit Wendelin Loretz – Gemeindepräsident Silenen.

²⁷ Vgl. Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

2.4 Institutionelle Ordnung

Bei der Analyse der verschiedenen Gemeindeorganisationen wird zunächst der Nettoaufwand von Behörden und Verwaltung untersucht. Zusätzlich interessieren die Unterschiede in der Besoldung der Exekutivmitglieder und der Verwaltung (vgl. Tabellen 11 und 12).

Ein kurzer Blick auf die absoluten Werte lässt erkennen, dass nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Exekutive sowohl bei der Besoldung, wie auch im absoluten Fall die Kosten 2008 mit zunehmender Gemeindegrösse nahezu linear zunehmen: Altdorf etwa wendete für die Gemeinderäte und die Kommissionen eine Betrag von 450'000 Franken auf, davon 180'000 Franken für die Besoldungen der Exekutive. Im Gegensatz dazu «kosteten» die Gemeindebehörden in Isenthal keine 10'000 Franken. Für die Besoldung wird hier ein Wert von knapp 4'000 Franken errechnet. Ähnlich ausgeprägt zeigen sich die Differenzen bei dem Verwaltungsaufwand: Während Altdorf hier auf Lohnkosten in der Höhe von 2.2 Millionen kommt und einen Nettoaufwand von 2.1 Millionen aufweist, bezahlte Realp für die Entlohnung seines Verwaltungspersonal 27'000 Franken. Der Nettoaufwand belief sich auf 46'000 Franken.

Aussagekräftiger für einen Vergleich unter den 20 Gemeinden sind jedoch wiederum die Pro-Kopf-Werte. Die Besoldung des Gemeinderats ist unter diesem Blickwinkel am höchsten in Wassen, Realp und Andermatt. Am anderen Ende stehen Isenthal, Bürglen, Hospental, Seelisberg und Schattdorf. Der gesamte Nettoaufwand der Gemeindebehörden betrug in Andermatt über 100 Franken je Einwohner. Hohe Werte finden sich daneben in Wassen und Realp. Mit einem Pro-Kopf-Nettoaufwand unter 30 Franken wurden für die Gemeinderäte und Kommissionen in Isenthal, Bürglen, Schattdorf und Seedorf die geringsten Beträge kalkuliert.

Tabelle 11: Aufwand der Gemeindebehörden 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.²⁸

	Besoldung Gemeinderat			Nettoaufwand Gemeindebehörden		
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang
Andermatt	61'747.40	46.8	3	139'636.80	105.9	1
Wassen	29'403.00	64.2	1	44'405.35	97.0	2
Realp	8'830.00	55.5	2	14'050.15	88.4	3
Göschenen	18'995.00	42.8	4	35'219.75	79.3	4
Attinghausen	62'780.00	39.4	6	114'664.80	72.0	5
Sisikon	15'410.00	41.9	5	26'416.60	71.8	6
Unterschächen	21'340.00	29.2	10	45'745.60	62.7	7
Bauen	6'880.00	37.4	7	10'182.55	55.3	8
Altdorf	180'169.30	20.6	13	449'963.16	51.4	9
Silenen	60'230.00	25.0	11	109'769.95	45.6	10
Gurtellen	20'165.00	30.1	9	30'455.80	45.5	11
Flüelen	61'081.50	31.3	8	85'093.00	43.6	12
Seelisberg	9'311.50	14.0	17	27'835.85	41.9	13
Hospental	2'656.33	13.7	18	7'888.85	40.7	14
Spiringen	15'405.00	17.0	15	34'358.70	38.0	15
Erstfeld	80'624.25	21.1	12	127'775.66	33.5	16
Seedorf	33'418.20	19.9	14	47'969.60	28.6	17
Bürglen	53'885.00	13.7	19	112'308.70	28.5	18
Schattdorf	71'202.10	14.5	16	130'460.15	26.6	19
Isenthal	3'747.85	7.0	20	8'786.95	16.3	20
Total	817'281.43	22.9		1'602'987.97	44.9	
Korrelation EZ	0.934**	-0.360		0.922**	-0.306	

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. ** Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.01 signifikant. Besoldung: Sitz- und Taggelder + Amtsentschädigungen (Konti 012.300.10 + 012.300.20). Nettoaufwand : Konto 012. Wassen, Göschenen: inkl. Baukommission Urner Oberland (Konto 021.300.10/20 resp. 021). Die Werte für Hospental sind geschätzt (Mittelwert aus den Werten von 2006 und 2007).

Die Pro-Kopf-Löhne der Gemeindeverwaltung waren in Göschenen, Wassen und Sisikon 2008 am höchsten, die tiefsten Werte finden sich in Attinghausen, Realp, Bürglen und Seedorf. Der Pro-Kopf-Nettoaufwand betrug in Göschenen knapp über 500 Franken. Hohe Werte finden sich zudem in Wassen, Andermatt und Bauen. Unter 200 Franken je Einwohner lag der Pro-Kopf-Aufwand in Attinghausen, Unterschächen, Bürglen und Schattdorf.

²⁸ Vgl. Laufende Rechnungen 2008 der Urner Gemeinden. Es gilt zu beachten, dass die Analyse zum Aufwand der Behörden nur geeignet ist, Tendenzen aufzuzeigen. Der Grund, dass kein exakter Vergleich möglich ist liegt darin, dass die diesbezüglichen Verrechnungen nicht in jeder Gemeinde identisch gehandhabt werden.

Insgesamt lässt sich sowohl für die Pro-Kopf-Besoldung wie auch für den Pro-Kopf-Nettoaufwand von Behörden und Verwaltung attestieren, dass diese mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell abnehmen. Mit einem Pearson-R-Wert von -0.463 erweist sich dabei insbesondere der Zusammenhang zu dem Nettoaufwand der Verwaltung als robust.

Tabelle 12: Aufwand der Gemeindeverwaltung 2008. Vergleich der Urner Gemeinden.²⁹

	Besoldung Gemeindeverwaltung			Nettoaufwand Gemeindeverwaltung		
	absolut	pro Kopf	Rang	absolut	pro Kopf	Rang
Göschenen	343'168.10	772.9	1	224'777.75	506.3	1
Wassen	257'563.35	562.4	2	213'074.45	465.2	2
Andermatt	439'623.70	333.6	5	541'374.44	410.8	3
Bauen	66'005.50	358.7	4	73'263.10	398.2	4
Hospental	63'709.85	328.4	7	68'020.82	350.6	5
Isenthal	145'160.00	269.3	9	184'294.10	341.9	6
Sisikon	199'351.65	541.7	3	111'348.80	302.6	7
Realp	27'091.30	170.4	19	46'265.05	291.0	8
Gurtellen	220'857.55	330.1	6	184'904.70	276.4	9
Spiringen	247'899.80	273.9	8	249'887.40	276.1	10
Altdorf	2'232'007.65	255.2	10	2'133'822.30	244.0	11
Seelisberg	168'943.10	254.0	11	152'510.20	229.3	12
Erstfeld	831'381.90	217.8	13	858'841.23	225.0	13
Silenen	476'413.75	197.8	16	539'224.95	223.8	14
Seedorf	301'601.70	179.5	17	350'419.95	208.6	15
Flüelen	403'343.45	206.5	14	391'676.19	200.6	16
Attinghausen	237'595.25	149.1	20	307'758.18	193.2	17
Unterschächen	148'551.60	203.5	15	121'819.35	166.9	18
Bürglen	677'633.65	171.8	18	634'259.28	160.8	19
Schattdorf	1'083'792.25	220.8	12	684'830.87	139.5	20
Total	8'571'695.10	240.2		8'072'373.11	226.2	
Korrelation EZ	0.973**	-0.331		0.957**	-0.463*	

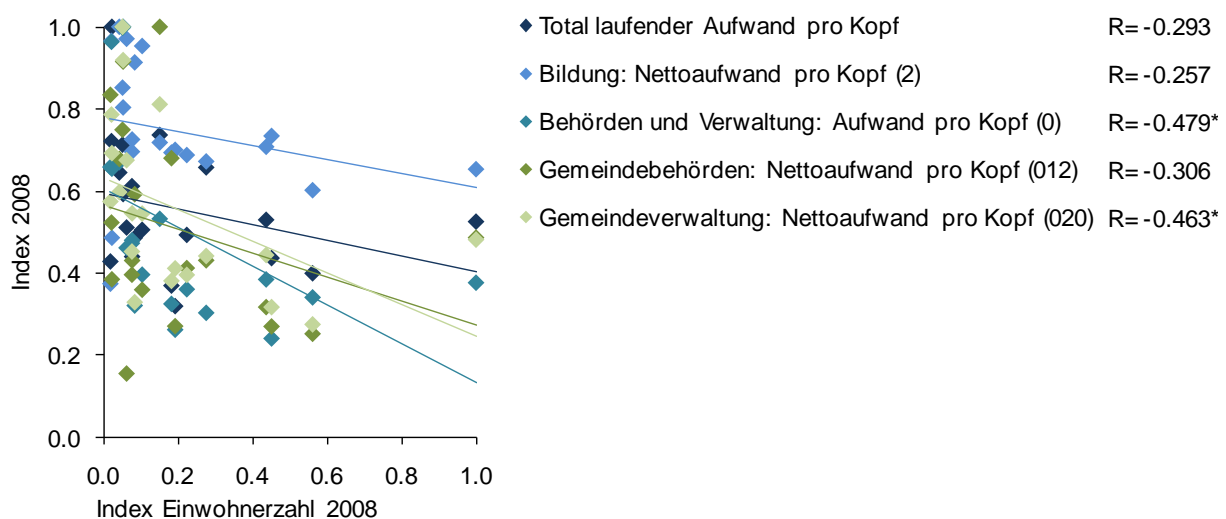
Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. *(*) Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.05(0.01) signifikant. Besoldung: Konto 020.301.00. Nettoaufwand: Konto 020. Altdorf, Schattdorf, Erstfeld: inkl. Bauverwaltung (Konto 021.301.00 resp. 021). Die Werte für Hospental sind geschätzt (Mittelwert aus den Werten von 2006 und 2007).

²⁹ Vgl. Laufende Rechnungen 2008 der Urner Gemeinden. Es gilt zu beachten, dass die Analyse zum Aufwand der Gemeindeverwaltung nur geeignet ist, Tendenzen aufzuzeigen. Der Grund, dass kein exakter Vergleich möglich ist liegt darin, dass die diesbezüglichen Verrechnungen nicht in jeder Gemeinde identisch gehandhabt werden. Dies gilt insbesondere auch für die Gemeinde Göschenen, welche durch den Aufwand für das Elektrizitätswerks Göschenen einen Spezialfall darstellt.

Abbildung 3 fasst die Ergebnisse der Analyse zu den laufenden Rechnungen der Gemeinden nochmals zusammen. Berücksichtigt werden hier zusätzlich das Total des laufenden Pro-Kopf-Aufwands, Der Pro-Kopf-Nettoaufwand im Bereich Bildung sowie der Pro-Kopf-Aufwand für Behörden und Verwaltung. Die Verläufe der linearen Trendlinien lassen erkennen, dass sämtliche der untersuchten (Netto-)Aufwendungen pro Kopf mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell abnehmen.

Dabei sind die linearen Zusammenhänge bei dem Pro-Kopf-Aufwand für Behörden und Verwaltung sowie der Pro-Kopf-Nettoaufwand der Gemeindeverwaltung ausgeprägter als jene bei den Gemeindebehörden, dem Total des laufenden Aufwandes oder bei der Bildung.

Abbildung 3: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Einwohnerzahl im Verhältnis zum Total des laufenden Pro-Kopf-Aufwands, zum Pro-Kopf-Nettoaufwand der Bildung, der Gemeindebehörden und der Gemeindeverwaltung sowie des Pro-Kopf-Aufwands von Behörden und Verwaltung. Vergleich der Urner Gemeinden 2008.³⁰



Bemerkung: N=20. In Klammern: betroffene Konti. * Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.05 signifikant. Altdorf, Schattdorf, Erstfeld: Nettoaufwand Gemeindeverwaltung inkl. Bauverwaltung (Konto 021). Wassen, Göschenen: Nettoaufwand Gemeindebehörden inkl. Baukommission Urner Oberland (Konto 012). Die Werte für Hospental sind geschätzt (Mittelwert aus den Werten von 2006 und 2007).

³⁰ Vgl. Laufende Rechnungen 2008 der Urner Gemeinden.

In einem nächsten Schritt wird die Ausgestaltung der Kernverwaltung und des Bildungswesens untersucht. Wie die folgende Tabelle 13 zeigt, finden sich innerhalb der Urner Gemeinden grosse Unterschiede. Autonom operierende Kanzlei-, Finanz- und Bauabteilungen existieren in Altdorf, Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf und Silenen. Zumindest eine eigenständige Finanzabteilung findet sich in Gurtnellen, Seedorf, Spiringen und Wassen. Keine spezifischen Abteilungen in der Kernverwaltung haben die Gemeinden Göschenen, Hospental, Isenthal, Realp, Seelisberg, Sisikon und Unterschächen. Einen Spezialfall bildet ab dem 1. Januar 2010 die Gemeinde Bauen. Ein Allrounder ist sowohl für die Gemeindebetriebe (80%), wie auch für die Arbeiten als Ratsschreiber zuständig (20%).³¹ Die üblichen Aufgaben der Kernverwaltung werden durch die Gemeinde Seedorf ausgeführt.

Im Schulwesen werden in den Gemeinden Altdorf, Andermatt Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf, Silenen und Spiringen sämtliche Schulstufen (1. bis 9. Klasse) angeboten. Die Oberstufe (6. bis 9. Klasse) in Andermatt, Flüelen, Seedorf und Spiringen ist in Kreisschulen organisiert. Entsprechend wird in Hospental, Sisikon, Attinghausen, Isenthal und Unterschächen nur die 1. bis 6. Klasse geführt. Über keine eigene Schule verfügen die Gemeinden Realp und Bauen, deren Schülerinnen und Schüler die Schulen in Andermatt respektive Seedorf besuchen. Einen Spezialfall bildet die Kreisschule Urner Oberland, welche die 1. und 2. Klasse zurzeit in Göschenen, die 3. und 4. Klasse in Wassen und die 5. bis 9. Klasse in Gurtnellen anbietet.

³¹ Vgl. Interview vom 29.09.2009 mit Hans Kempf – Gemeindepräsident Bauen.

Tabelle 13: Gemeindepersonal sowie angebotene Schulstufen der Urner Gemeinden.³²

	Kanzleiabteilung	Finanzabteilung	Bauabteilung	Gemeindebetriebe	Schulstufen
Altdorf (UR)	13	11	9	18	1-9
Erstfeld	8	6	1	5	1-9
Schattdorf	6	7	1	4	1-9
Silenen	6	3	1	4	1-9
Bürglen (UR)	4	5	1	1	1-9
Andermatt	3	4	1	4	1-9
Flüelen	2	2	1	2	1-9
Attinghausen	1	2	1		1-6
Seedorf (UR)	2	2			1-9
Spiringen	2	2			1-9
Wassen	2	1		3	1-6
Gurnellen	1	2		2	5-9
Isenthal	4			2	1-6
Seelisberg	2				1-6
Unterschächen	2				1-6
Hospental	1				1-6
Sisikon	1			1	1-6
Göschenen	3			2	1-2
Realp	1			2	
Bauen	1			1	

Bemerkung: Kanzleiabteilung: Betreibungsamt, Schulwesen, Weibelamt, Soziales- und Gesundheitswesen. Finanzabteilung: Steuerwesen, Finanzwesen, Einwohnerkontrolle, Informatik. Bauabteilung: Bau/Verkehr/Umweltschutz, Baubewilligungen, Liegenschaftsverwaltung, Ortsplanung, Umwelt, Werke. Gemeindebetriebe: Gemeindearbeiter, Hauswart, Klärwärter etc. Auszubildende sind in den Angaben enthalten. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Ein Blick auf die behördliche Situation zeigt zunächst in 14 Gemeinden eine 7-köpfige Exekutive. Aus sechs Mitgliedern setzt sich aufgrund einer Vakanz der Gemeinderat von Erstfeld, Göschenen und Sisikon zusammen. Fünf Gemeinderäte finden sich in Andermatt, Bauen, Hospental und Wassen. Andermatt stellt dabei insofern einen Spezialfall dar, als seit dem 1. Januar 2010 der Gemeindepräsident im Vollamt angestellt ist.³³

Schulräte existieren je nach Vorhandensein einer Schule. Wird eine Schule von Schülerinnen und Schülern mehrerer Gemeinden besucht, hat dies entsprechend einen Einfluss auf die Zusammensetzung des Schulrates.

³² Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten sowie Informationen aus den Websites der Gemeinden (s. Quellenverzeichnis).

³³ Vgl. Interview vom 21.09.2009 mit Karl Poletti – Gemeindepräsident Andermatt.

Wird Ober- und Unterstufe innerhalb einer Gemeinde einheitlich organisiert, verringert sich entsprechend der Personalaufwand für die Schulräte. Entsprechend stark variiert die Anzahl Schulratsmitglieder der Gemeinden: Während Seedorf auf neun, Flüelen, Spiringen, Attinghausen und Unterschächen auf acht Mitglieder kommen, haben Gurtellen, Göschenen, und Wassen nur deren zwei. Je zwei Schulräte aus Realp und Bauen nehmen zudem Einsitz in den Kreisschulräten von Andermatt und Seedorf.

Mit Ausnahme von Hospental verfügen sämtliche Gemeinden über eine Rechnungsprüfungskommission, in zwölf Gemeinden werden Baufragen in einer Baukommission geregelt. Im Urner Oberland ist die letztere durch die Gemeinden Göschenen, Wassen und Gurtellen gemeinsam organisiert (vgl. Tabelle 14).

Insgesamt verdeutlicht die Übersicht, dass für Gemeinden, welche das Schul- und Bauwesen zusammen mit anderen Gemeinden organisieren, entsprechend der Bedarf an Behördenmitgliedern sinkt.

Tabelle 14: Anzahl der Ämter in den Behörden der Urner Gemeinden (Auswahl).³⁴

	Gemeinderat	Schulräte	Baukommission	Rechnungsprüfungskommission	Total
Altdorf (UR)	7	7	7	7	28
Flüelen	7	*8	7	5	27
Seedorf (UR)	7	*9	6	3	25
Spiringen	7	*8	7	3	25
Attinghausen	7	*8	5	5	25
Bürglen (UR)	7	7	5	5	24
Erstfeld	6(7)	5	5	5	21
Seelisberg	7	*7	3	3	20
Silenen	7	5	5	3	20
Andermatt	5	*5	5	5	20
Schattdorf	7	7	2	1	17
Gurtellen	7	**2	**1	3	13
Göschenen	6(7)	**2	**2	3	13
Hospental	5	*5	3		13
Wassen	5	**2	**2	3	12
Unterschächen	7	*8		3	18
Isenthal	7	*6		4	17
Sisikon	6(7)	*7		3	11
Realp	7	**2		3	12
Bauen	5	**2		3	10

Bemerkung: (7): Vorgesehene Anzahl Mitglieder. * Beinhaltet die Mitglieder in den Kreisschulräten (die Mitglieder aus den Schul- und Kreisschulräten können identisch sein). ** Behördenmitglieder ausschliesslich in Kreisschulräten engagiert.

2.5 Kommunale Aufgaben

Teilweise im Unterschied zu anderen Kantonen liegen die Betreuung Arbeitsloser, Asylsuchender und Drogenabhängiger, die Spitex-³⁵ und Zivilschutzorganisation das Polizeiwesen oder das Zivilstandsamt in der Hand des Kantons. Neuerdings ebenfalls beim Kanton findet sich das gesamte Passwesen. Zukünftig zu einer kantonalen Aufgabe wird die Vormundschaft. Der Hintergrund dieser Entwicklung ist in den Änderungen im Erwachsenen- und Kinderschutzrecht des Bundes zu suchen, welche eine Professionalisierung des Vormundschaftswesens verlangen. Ausserdem sind Diskussionen im Gange, mit der Sekundarstufe I einen Teil des Bil-

³⁴ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009) sowie Informationen aus den Websites der Gemeinden (s. Quellenverzeichnis).

³⁵ Bei der Spitex besteht ein gesamtschweizerischer Trend zur Kantonalisierung bzw. Regionalisierung.

dungswesens stärker zu regionalisieren. An die Gemeinden zurückdelegiert wurde teilweise das Weg- und Strassenwesen. Betroffen davon sind insbesondere die Wanderwege sowie einzelne Zubringerstrassen.³⁶

Zahlreiche Aufgabenbereiche werden in den Urner Gemeinden in Form interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) geregelt. Vorherrschend ist dabei die Organisation durch Verträge unter den Gemeinden. Innerhalb der verschiedenen IKZ-Formen finden sich grosse Unterschiede. Für die Abfallbewirtschaftung und das Abwasser bestehen öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaften. Aktionäre der zentralen Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU AG) und der Abwasser Uri (AWU AG) sind die 20 Einwohnergemeinden. Die Amtsvormundschaft wird heute von der einfachen Gesellschaft Amtsvormundschaft Uri organisiert, an welcher sich mit Ausnahme von Sisikon und Unterschächen sämtliche Gemeinden beteiligen.³⁷ Einen Spezialfall eines gesamtkantonalen Pilotprojekts stellt die Zusammenarbeit in der Jugendarbeit dar. Durch kantonale Beiträge unterstützt, leistet TIP Uri einen Beitrag, auf das zunehmende Problem des Jugendvandalismus und Jugendalkoholismus zu reagieren.³⁸ Die Mitgliedschaft ist für die Gemeinden freiwillig. 14 Gemeinden unterstützen das Projekt. In mehrere Kreise aufgegliedert ist die Zusammenarbeit in der Informatik, im Sozialwesen sowie bei der Bildung und im Vermittlungswesen. Erstere ist in das Rechenzentrum Altdorf (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Flüelen, Seedorf, Schattdorf und Sisikon) und in die Dialog-Gemeinden (Andermatt, Erstfeld, Göschenen, Gurnellen, Hospental, Isenthal, Realp, Seelisberg, Silenen und Wassen) gegliedert. Spiringen und Unterschächen arbeiten anhand des Systems Navigator.³⁹ Im Sozialwesen haben sich die Gemeinden, um den gesetzlichen Ansprüchen einer verstärkten Professionalisierung gerecht zu werden, in die drei Sozialdienste Uri Nord, Urner Oberland sowie Schattdorf-Bürglen zusammengeschlossen. Schattdorf-Bürglen stellt insofern einen Sonderfall dar, als

³⁶ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

³⁷ Vgl. <http://www.gemeindeverband.ch/dateimanager/einfache-gesellschaft-amtsvormundschaft-uri.pdf> (12.11.2009).

³⁸ Vgl. <http://www.infoklick.ch/netzwerk/tip-uri/> (12.11.2009).

³⁹ Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/08.03.13_rhg-internet-uri.pdf (12.11.2009).

Spiringen und Unterschächen nur eingeschränkt als Mitglieder hinzugezählt werden können. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Einwohner dieser beiden Gemeinden wird entsprechend separat verrechnet.⁴⁰ Keinem Sozialdienst angeschlossen ist die Gemeinde Silenen. Das Schulwesen gliedert sich anhand der im Kapitel 3.2 diskutierten fünf Schulkreise (Andermatt, Hospental, Realp / Gurnellen, Wassen Göschenen / Spiringen, Unterschächen / Seedorf, Attinghausen, Isenthal, Bauen / Flüelen, Sisikon). In keinen Schulkreis involviert sind Altdorf, Bürglen, Erstfeld, Schattdorf und Silenen. Die Oberstufenschüler aus Seelisberg besuchen die Sekundarstufe I in Emmetten im Kanton Nidwalden.⁴¹ Das Vermittlungswesen gliedert sich heute in die Vermittlerkreise Unterland (Attinghausen, Bauen, Isenthal, Schattdorf, Seedorf, Seelisberg, Unterschächen) und Oberland (Andermatt, Erstfeld, Göschenen, Gurnellen, Realp, Silenen, Wassen).⁴²

Nach Artikel 6 des kantonalen Gesundheitsgesetzes haben die Gemeinden die stationäre Langzeitpflege ihrer Wohnbevölkerung sicherzustellen. Es gibt in Uri insgesamt zehn Institutionen der stationären Langzeitpflege (Pflegeheime) mit unterschiedlichen Trägerschaften und in verschiedenen Rechtsformen. Lediglich ein Pflegeheim (Betagten- und Pflegeheim Seerose, Flüelen) ist vollständig in die Gemeindestruktur integriert. Bisher haben die Gemeinden noch keine expliziten Leistungsaufträge an Pflegeheime erteilt. In den Trägerschaften der meisten Pflegeheime sind aber eine oder mehrere Gemeinden vertreten und kommen so ihrer Versorgungspflicht nach.

Das Betreibungsamt Erstfeld übernimmt Aufgaben für die Gemeinden Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Flüelen, Gurnellen, Hospental, Seedorf, Silenen und Spiringen.⁴³ Isenthal hat sein Betreibungsamt an die Ge-

⁴⁰ Vgl. Interview vom 24.09.2009 mit Hans Muheim – Gemeindepräsident Unterschächen.

⁴¹ Vgl. <http://www.ur.ch/dateimanager/bildungsstatistik08-09.pdf> (12.11.2009).

⁴² Im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung ist eine einzige (zentrale) professionelle Schlichtungsbehörde geplant, vgl. Bericht zum Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der richterlichen Behörden und zur Anpassung des Verfahrensrechts, Vernehmlassungsvorlage vom 22. Dezember 2009, S. 5.

⁴³ Vgl. <http://www.erstfeld.ch/de/verwaltung/betreibungsamt-m434/> (12.11.2009).

meinde Altdorf ausgelagert.⁴⁴ Weitere Auslagerungen finden sich bei der Schätzung von Elementarschäden (Wassen an Silenen), beim Rechnungswesen (Sisikon an Flüelen) sowie der gesamten Kernverwaltung (Bauen an Seedorf). Individuelle Zusammenarbeitsformen treten insbesondere in den Oberlandgemeinden (Göschenen, Wassen, Gurtnellen) auf und betreffen das Bauwesen, die Lehrlingsausbildung (Rechnungswesen) sowie das Verfassen von Vernehmlassungen (Gemeinderat). Absprachen bei Vernehmlassungen finden zudem unter den Gemeinden im Urserntal (Andermatt, Hospental, Realp) und Schächental (Spiringen, Unterschächen) statt. Nicht zuletzt organisieren sich Altdorf, Flüelen, Seedorf, Schattdorf gemeinsam bei der Wasserversorgung.⁴⁵

Von der Gemeindestrukturereform primär nicht erfasst werden soll der Bereich der Feuerwehren. In dem vom Regierungsrat am 15. Dezember 2009 verabschiedeten «Konzept Feuerwehr Uri 2010» wird festgehalten, dass die im Kanton Uri vorhandenen Feuerwehren grundsätzlich erhalten bleiben sollen. Hingegen werden diese mit der Bildung von drei Stützpunktfeuerwehren ab dem 1. Januar 2010 (Altdorf, Andermatt, Erstfeld) bei Grossereignissen von diesen personell und materiell unterstützt. Besagtes Konzept sieht jedoch auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Feuerwehren vor, um im Ernstfall Ereignisse besser bewältigen zu können und insbesondere in der Grundbereitschaft Synergien zu nutzen.

Bei kleinen Ereignissen werden zuerst die Mittel in der eigenen Region aufgeboten. Die Nachbarfeuerwehren leisten auf Verlangen unverzüglich personelle und materielle Hilfeleistung im Ereignisfall, zugunsten der Nachbarfeuerwehren. Sie arbeiten in der Ausbildung mit den Gemeinde- und den Betriebsfeuerwehren eng zusammen.

⁴⁴ Vgl. Interview vom 29.09.2009 mit Prisca Bissig-Hodel – Gemeindepräsidentin Isenthal.

⁴⁵ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

Dazu werden fünf Regionen im Bereich Nachbarschaftshilfe vorgeschlagen.

- a) Axen: Altdorf, Flüelen, Sisikon
- b) Gitschen: Attinghausen, Bauen, Isenthal, Seedorf.
- c) Schächental: Bürglen, Schattdorf, Spiringen, Unterschächen.
- d) Oberland: Erstfeld, Göschenen, Gurtnellen, Silenen, Wassen.
- e) Ursern: Andermatt, Hospental, Realp.

Punktuelle Gemeinschaftsprojekte in der Feuerwehr fanden sich davor beim Atemschutz (Urserntal), in der Ausbildung (Bürglen, Spiringen, Unterschächen/Seedorf, Bauen) sowie aus geografischen Gründen (Bürglen, Schattdorf).

Durchschnittlich beteiligt sich eine Urner Gemeinde an gut 10 IKZ-Vorhaben. Die Werte fluktuieren dabei zwischen 14 (Wassen, Gurtnellen) und 7 (Seelisberg, Sisikon) (vgl. Tabelle 15). Die Zusammenarbeit hat in jüngerer Zeit deutlich zugenommen. Neuere Vorhaben sind die Abwasser Uri AG, die Sozialkreise, eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Stufe der Primarschulen, die Zusammenarbeit im Bauwesen unter den Oberlandgemeinden sowie die Auslagerungen des Rechnungswesens resp. der gesamten Kernverwaltung von Sisikon an Flüelen resp. Bauen an Seedorf.⁴⁶

Eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird vom Kanton zudem nicht nur in der Feuerwehr, sondern im Zuge der Raumentwicklung im unteren Reusstal auch in Raumplanungs- und Wirtschaftsfragen angestrebt.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009; Interviews mit den Präsidien der beteiligten Gemeinden.

⁴⁷ Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/09_08_14_rp_unteres-reusstal.pdf (13.11.2009).

Tabelle 15: Interkommunale Zusammenarbeit (formell und informell) nach Aufgabenbereich : Vergleich der Urner Gemeinden.⁴⁸

Aufgaben	Gemeinden																			Summe	
	Realp	Hospental	Andermatt	Göschenen	Wassen	Gurtellen	Silenen	Erstfeld	Schattdorf	Bürglen (UR)	Springen	Unterschächen	Attinghausen	Seedorf (UR)	Isenthal	Bauen	Altdorf (UR)	Flüelen	Sisikon		Seelisberg
Abfallentsorgung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
Abwasser/Kanalisation	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
Feuerwehr*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Informatik	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	19
Sozialhilfe	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Amtsvormundschaft	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	18
Bildungswesen	1	1	1	1	1	1					1	1	1	1	1	1		1	1		14
Jugendfragen		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1			1	1			14
Vermittlung	1		1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1				1	14
Betragtenbetreuung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1								13
Betreibungsamt		1	1			1	1	1		1	1		1	1	1		1	1			12
Gemeinderat	1	1	1	1	1	1					1	1									8
Bewilligung Baugesuche				1	1	1											1			1	5
Rechnungswesen				1	1	1												1	1		5
Wasserversorgung									1					1			1	1			4
Elementarschäden					1		1														2
Kernverwaltung														1		1					2
Total	10	11	12	13	14	14	10	10	10	9	11	9	11	12	9	8	10	11	7	7	208

Bemerkung: * Gemäss Konzept Feuerwehr Uri 2010. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

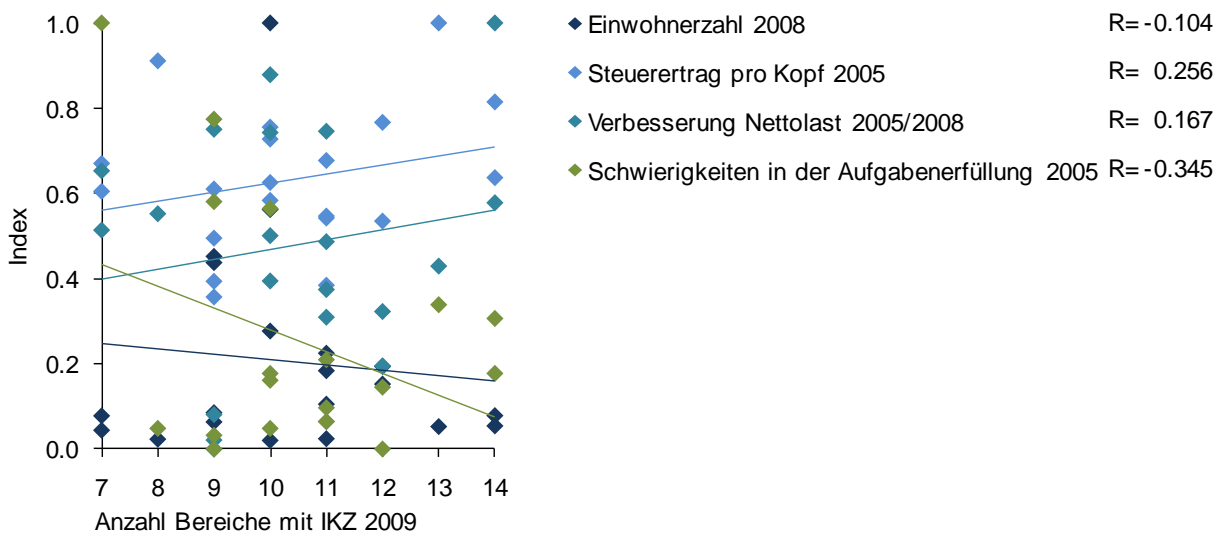
In Folge wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren für einen überdurchschnittlichen Ausbau der Zusammenarbeit verantwortlich sein könnten (Abbildung 4). Kaum einen Einfluss auf die Häufigkeit an IKZ hat die Einwohnerzahl. Jedoch zeigt sich, dass tendenziell umso häufiger mit anderen Gemeinden kooperiert wird, je höher der Pro-Kopf-Steuerertrag ausfällt, je stärker die Nettoverschuldung abgenommen hat sowie je seltener die Gemeinde Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung bekunden. Ein deutlicher Zusammenhang ist einzig in letzterem Fall auszumachen. Keiner der berechneten Zusammenhangsmasse erweist sich als robust genug, um eine statistische Signifikanz zu belegen. Dennoch wird deut-

⁴⁸ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009; Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

lich, dass Kooperationen im Allgemeinen nicht aus der Not entstehen. Eher erweisen sie sich als proaktive Massnahmen, um zukunftsfähige Strukturen aufzubauen.

Gerade die Zunahme der Zusammenarbeit im Bildungswesen, die Schaffung der Sozialkreise oder die Gründung der Abwasser Uri AG sind in erheblichem Masse auf die Politik von Bund und Kanton zurückzuführen. Im ersten Fall führten die Änderung des Finanzierungsmodells (Stichwort Schülerpauschalen) sowie die obligatorische Einführung einer Schulleitung zu einem verstärkten Kooperationsdruck, um den Aufwand für den Schulbetrieb zu minimieren. Auch der Schaffung der Sozialkreise liegen – durch den erforderlichen Einsatz von Sozialarbeitern – Bestrebungen nach einer Professionalisierung zugrunde. Der Gründung der Abwasser Uri AG schliesslich, liegen Änderungen in der Umweltgesetzgebung zugrunde.

Abbildung 4: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Anzahl Bereiche mit IKZ im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Steuerertrag pro Kopf, Verbesserung Nettolast, Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung. Vergleich der Urner Gemeinden.⁴⁹



Bemerkung: N=19-20. Die Finanzkennzahlen 2008 für Hospental sind geschätzt (Mittelwert aus den Werten von 2006 und 2007).

⁴⁹ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009, Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Nächster Betrachtungspunkt ist die räumliche Verteilung der IKZ-Vorhaben. Dargestellt wird jeweils die Häufigkeit von Kooperationen einer Gemeinde mit den 19 übrigen Gemeinden. Es ist erstens zu erkennen, dass die Gemeinden im Urserntal und im Oberland sich am stärksten durch eine gemeinsame Aufgabenbewältigung auszeichnen. Sie können damit im Anschluss an Käppeli et al. (2008) als «Problemlösungsgemeinschaften» verstanden werden, welche als homogene Gemeindegruppen jene Bewohner zusammenfassen, die eine Vielzahl von gemeinsamen öffentlichen Aufgaben und Problemen zu lösen haben.⁵⁰

Häufige Zusammenarbeitsprojekte finden sich zweitens zwischen Erstfeld und Silenen, Attinghausen und Seedorf sowie Bauen und Seedorf. Drittens fällt auf, dass die Gemeinden südlich des Talbodens (Erstfeld bis Realp) insgesamt häufiger untereinander kooperieren als die «Unterlandgemeinden». Nicht zuletzt macht sich viertens in dieser Grafik die geographische Abgeschiedenheit von Seelisberg bemerkbar (vgl. Tabelle 16).

⁵⁰ Vgl. Käppeli et al. (2008). Verfügbar unter: <http://www.mauensee.ch/upload/Vollversion-Schlussbericht-sursee.pdf> (13.11.2009).

Tabelle 16: Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit unter den Urner Gemeinden.⁵¹

	Realp	Hospental	Andermatt	Göschenen	Wassen	Gurtellen	Silenen	Erstfeld	Schattdorf	Bürglen (UR)	Spiringen	Unterschächen	Attinghausen	Seedorf (UR)	Isenthal	Bauen	Altdorf (UR)	Flüelen	Sisikon	Seelisberg
Realp		9	10	7	6	6	5	6	3	3	3	2	3	3	4	3	3	3	2	4
Hospental	9		11	7	6	7	6	7	4	5	5	2	5	5	4	3	4	5	2	4
Andermatt	10	11		8	7	8	7	8	4	5	5	2	5	5	4	3	4	5	2	4
Göschenen	7	7	8		12	12	6	7	4	4	4	2	4	4	4	3	4	4	2	4
Wassen	6	6	7	12		13	8	8	4	4	4	2	4	4	4	3	4	4	2	4
Gurtellen	6	7	8	12	13		8	9	4	5	5	2	5	5	4	3	4	5	2	4
Silenen	5	6	7	6	8	8		9	5	5	5	2	6	5	4	3	4	5	2	4
Erstfeld	6	7	8	7	8	9	9		4	5	5	2	5	5	4	3	4	5	2	4
Schattdorf	3	4	4	4	4	4	5	4		7	6	5	7	7	4	4	6	6	3	4
Bürglen (UR)	3	5	5	4	4	5	5	5	7		8	5	6	6	3	3	5	6	3	3
Spiringen	3	5	5	4	4	5	5	5	6	8		8	5	5	3	3	4	5	2	3
Unterschächen	2	2	2	2	2	2	2	2	5	5	8		3	3	3	3	2	2	2	3
Attinghausen	3	5	5	4	4	5	6	5	7	6	5	3		10	7	7	6	7	4	5
Seedorf (UR)	3	5	5	4	4	5	5	5	7	6	5	3	10		7	9	7	8	4	5
Isenthal	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	7	7		7	5	4	3	6
Bauen	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	7	9	7		4	4	3	5
Altdorf (UR)	3	4	4	4	4	4	4	4	6	5	4	2	6	7	5	4		8	5	5
Flüelen	3	5	5	4	4	5	5	5	6	6	5	2	7	8	4	4	8		7	4
Sisikon	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	4	4	3	3	5	7		3
Seelisberg	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	5	5	6	5	5	4	3	

Bemerkung: Inklusive geplanter Zusammenarbeitsformen. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Welche Aufgaben erfüllen die Gemeinden noch autonom? Mehrheitlich sind dies die Ratsschreiberei, das Finanz- und Steuerwesen, die Einwohnerkontrolle, das Bauwesen und die Ortsplanung, die Bildung im Bereich Primarschule und Kindergarten, die Feuerwehr, Ortstrassen sowie die Gemeindebetriebe. Ein gewichtiger Aufgabenposten der Exekutiven stammt zudem aus Anliegen des Kantons. Nach Aussagen mehrerer Gemeindepräsidenten hat die Beanspruchung der Gemeinden durch den Kanton in jüngerer Zeit zugenommen (Vernehmlassungen, Involvierung in

⁵¹ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009; Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

Projekte wie NEAT, Raumentwicklung unteres Reusstal, Abwasser Uri AG etc.).⁵²

Zuletzt wird die Nachfrage nach Gemeindeleistungen in Form wöchentlicher Kundenkontakte der Gemeindekanzlei analysiert. Während die Kanzleien in Altdorf, Schattdorf und Erstfeld auf 150 und mehr wöchentliche Besucher kommen, haben jene in Sisikon, Bauen, Hospental und Realp 10 und weniger persönliche Kontakte. Werden die telefonischen Kontakte sowie jene via Email und Website hinzuaddiert, finden sich sechs Kanzleien mit 450 und mehr Kontakten, sieben Kanzleien mit weniger als 150 wöchentlichen Anfragen (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Geschätzte wöchentliche Kundenkontakte der Gemeindekanzlei.⁵³

Kundenkontakte	persönlich	telefonisch	elektronisch	Total
Altdorf	320	1'000	800	2'120
Schattdorf	150	300	500	950
Silenen	100	400	300	800
Erstfeld	150	200	140	490
Bürglen	90	280	110	480
Seedorf	50	200	200	450
Andermatt	30	120	200	350
Gurtellen	50	150	150	350
Göschenen	40	150	150	340
Seelisberg	50	130	100	280
Flüelen	70	150	15	235
Sisikon	10	30	100	140
Unterschächen	30	50	60	140
Attinghausen	30	90	5	125
Wassen	20	50	50	120
Isenthal	20	60	30	110
Spiringen	30	50	20	100
Bauen	10	40	30	80
Hospental	4	3	25	32
Realp	3	10	12	25
Total	1'257	3'463	2'997	7'717
Korrelation mit EZ	0.969**	0.914**	0.863**	0.926**

Bemerkung: EZ: Einwohnerzahl 2008. ** Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.01 signifikant.

⁵² Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

⁵³ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009.

2.6 Ausgangslage – Zwischenfazit

Allgemeine Tendenzen

Der Kanton Uri hat in jüngerer Zeit grosse Anstrengungen unternommen, um im Steuerwettbewerb mit den Nachbarkantonen Obwalden, Nidwalden oder Schwyz eine höhere Konkurrenzfähigkeit zu erlangen.⁵⁴ Die damit angestrebte Neuansiedlung von Einwohnern und Unternehmen, wird nicht allen Urner Gemeinden gleichermassen zu Gute kommen. Profitieren werden tendenziell jene Gemeinden, welche sich bereits bisher als Wohn- oder Arbeitsgemeinden auszeichnen konnten. Der Grund hierfür ist in deren geografisch-topografischen Lage zu suchen. Während die Gemeinden im Talboden und am Seeufer nicht nur vom regionalen Zentrum Altdorf profitieren können, sondern auch in Pendlerdistanz zu Luzern, Zug und Zürich liegen, sind die Gemeinden aus den Seitentälern, dem oberen Reusstal und dem Urserntal im Allgemeinen zu weit von den potentiellen Wirtschaftszentren entfernt.

Als Strategie für eine Erhaltung der Zukunftsfähigkeit bietet sich im Urserntal in erster Linie der Ausbau des Tourismussektors an. Für Hospental und Realp, aber auch für Göschenen wird hier die zentrale Frage sein, inwieweit sie vom Andermatt Resort profitieren können. Für die übrigen «Randgemeinden» ist das touristische Potenzial eingeschränkt.

Gegen eine Etablierung als Wohngemeinden spricht für diese Gemeinden die Tendenz, dass die kantonalen Einwohnerzahlen mittelfristig eher zurückgehen. Grund hierfür ist gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) in erster Linie der negative interkantonale Wanderungssaldo, welcher durch den positiven internationalen Wanderungssaldo nicht mehr kompensiert werden kann. Hinzu kommt ein negativer Geburtenüberschuss.⁵⁵

Eine Ansiedelung von Unternehmen im grösseren Stil scheitert an der zu grossen räumlichen Distanz zu den für eine wirtschaftliche Aktivität not-

⁵⁴ Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/image_steuerbeilage2009.pdf (17.11.2009).

⁵⁵ Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/03/blank/key_kant/03/04.Document.90473.pdf (17.11.2009).

wendigen Netzwerkstrukturen aus Produzenten, Konsumenten oder Forschungseinrichtungen.

Punktuelle Chancen ergeben sich für die «Randgemeinden» durch Nischentourismus, günstigen Wohnraum in ländlicher Region oder die vorhandenen gewerblichen Infrastrukturen, welche seit dem Rückgang der Tätigkeiten von Staatsbetrieben und der Armee für eine Umnutzung prädestiniert sind.

Mit dieser Ausgangslage überrascht es wenig, dass die Einwohnerzahlen in den Gemeinden im Talboden und am Seeufer in den letzten zehn Jahren zunahmten oder zumindest stabil blieben. Am stärksten zugenommen hat die Bevölkerung dabei in den zentralen Wohngemeinden Seedorf, Flüelen und Attinghausen, welche von ihrer attraktiven Lage und tiefen Steuersätzen gegenüber den anderen Urner Gemeinden profitieren können. In den übrigen Gemeinden war – mit Ausnahme von Silenen – ein Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Während sich die Situation in Andermatt sowie teilweise in Hospental, Realp und Göschenen durch die Realisierung des Andermatt Resort in den nächsten zehn Jahren vermutlich entschärfen wird, ist für die übrigen der genannten Gemeinden keine Entspannung der Lage absehbar.

Von der Arbeitsplatzsituation her finden sich in Altdorf/Schattdorf mit knapp 9'000 Beschäftigten über die Hälfte der verfügbaren Arbeitsplätzen des Kantons. Während Altdorf zwischen 2001 und 2008 über 1'000 Arbeitsplätze hinzugewinnen konnte, verlor Schattdorf im selben Zeitraum jedoch knapp 400 Arbeitsplätze. Es ist zu erwarten, dass mit den Bestrebungen einer attraktiven Gestaltung der Steuern für juristische Personen dieser Rückgang zumindest teilweise wieder wettgemacht werden kann. Eine massive Verschlechterung der Beschäftigungsstruktur weist in absoluter Hinsicht daneben insbesondere Erstfeld auf, was in erster Linie auf den Arbeitsplatzrückgang bei den Bundesbahnen zurückzuführen ist.

Finanzielle Situation

Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache umso beachtlicher, dass der Steuerertrag durch natürliche und juristische Personen zwischen 2002 und 2008 nur in Gemeinden ausserhalb des Talbodens überdurchschnittlich anstieg. Am markantesten sind die Verbesserungen dabei in Silenen und Andermatt, was in erster Linie auf die Quellensteuern durch den Bau des NEAT-Basistunnels resp. auf die Aufnahme der Bautätigkeit des Tourismusprojekts zurückzuführen ist. Beachtliche Zunahmen an Steuererträgen finden sich daneben aber auch etwa in Realp und Hospental sowie in Göschenen und Gurnellen.

Andere «Randgemeinden» konnten daneben zumindest überdurchschnittlich von der Neueinführung des Finanz- und Lastenausgleich profitieren. Zu nennen sind etwa Spiringen, Unterschächen und Isenthal. Insgesamt profitierten die Gemeinden umso stärker von Veränderungen in den Pro-Kopf-Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen 2006 und 2009, je kleiner diese sind. Diese Entwicklung geht tendenziell zu Lasten der Talbodengemeinden: Negativ betroffen sind insbesondere Schattdorf und Altdorf.

Eine logische Folge dieser Entwicklung ist eine überdurchschnittliche Abnahme der Schuldenlast in Gurnellen, Realp, Hospental, Silenen und Sikon. Die Gemeinden des Talbodens liegen diesbezüglich im Mittelfeld, zugenommen hat die Nettolast insbesondere in Wassen und Bürglen.

Unter Druck kommen die Gemeinden im Talboden zudem durch den lokalen Steuerwettbewerb. Steuersenkungen waren nicht nur in Schattdorf, Attinghausen, Seedorf und Altdorf, sondern auch in Flüelen und Bürglen zu beobachten. Weniger stark spielte der Steuerwettbewerb offensichtlich bislang in den übrigen Gemeinden. Ausnahmen bilden Realp sowie in jüngster Zeit Silenen und Unterschächen, welche ihre Steuerfüsse ebenfalls herabsetzten.

Diese Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass einzelne «Randgemeinden» weiterhin vor grossen Herausforderungen stehen. Zu

nennen ist hier in erster Linie die Gemeinde Isenthal, welche kantonsweit die tiefsten Pro-Kopf-Steuererträge aufweist. Entsprechend beträgt hier der Anteil der Zahlungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich an dem Total der laufenden Erträge über ein Drittel. Ähnlich prekär sieht die Situation diesbezüglich in Spiringen und Unterschächen aus.

Institutionelle Ordnung

Bei der Analyse der verschiedenen Gemeindeorganisationen fällt zunächst auf, dass der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Gemeindebehörden mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell abnimmt. Altdorf steht hier im Mittelfeld, Schattdorf und Bürglen gehören zu den Gemeinden mit dem tiefsten Pro-Kopf-Aufwand. Aus dieser Erkenntnis lässt sich folgern, dass der Finanz- und Lastenausgleich tendenziell Verwaltungsstrukturen überdurchschnittlich begünstigt, welche aufgrund ihrer Kleinheit in finanziell ineffizienter Weise agieren. Es kann angenommen werden, dass bei einer Eingemeindung der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Behörden für die Einwohner aus der kleineren Gemeinde tendenziell sinkt. Wie sich die Ausgabensituation bei einer Fusion und damit bei der Schaffung einer neuen Verwaltungs- und Behördenorganisation verhält, lässt sich nicht beurteilen.

Dieser Befund ist umso bedeutsamer, als grössere Verwaltungen trotz ihrer überdurchschnittlichen Sparsamkeit, einen höheren Spezialisierungsgrad aufweisen. So hat keine der elf Urner Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern eine eigene Bauabteilung und nur drei davon führen über eine spezialisierte Finanzabteilung.

Die Personalsituation in kleinen Verwaltungen führt nicht nur zu überdurchschnittlichen Aufwendungen. Sie stellt zusätzlich ein Klumpenrisiko dar, da sich das nötige Know-how für die zu bewältigenden Aufgaben oft auf eine einzige Person konzentriert.

Kommunale Aufgaben

In den letzten Jahren hat die Aufgabenvielfalt der Urner Gemeinden tendenziell abgenommen. Als Gründe sind einerseits Übernahmen durch den Kanton zu nennen (Zivilstandsamt, Passwesen), andererseits wurden – zumindest die operativen Aufgaben – in interkommunale Zusammenarbeitsgremien ausgelagert (Abwasser, Sozialhilfe). Obwohl in diesen Körperschaften weiterhin Behördenmitglieder aus den beteiligten Gemeinden Einsitz nehmen, hat sich der Aufwand auf der Verwaltungsebene reduziert. Der Vorteil dieser Verbunde liegt darin, dass die betroffenen Bereiche trotz veränderter Gesetzgebung auf der Gemeindeebene verbleiben. Allerdings birgt diese Konstellation auch gewisse Gefahren: Erstens fehlt es diesen Gremien an demokratischer Legitimität, da ihre Vertreter nicht durch das Volk bestimmt werden. Zweitens führt jede zusätzliche interkommunale Vereinbarung in unterschiedlichen räumlichen Perimetern zu einem erhöhten Koordinations- und Administrationsaufwand. Drittens haben professionalisierte Gemeinden in grossen IKZ-Projekten tendenziell überdurchschnittlich viel Gestaltungsmacht. Diese Entwicklung geht auf Kosten der Kleingemeinden, welche in den betroffenen Aufgaben tendenziell zu reinen Koordinationsstellen werden.

Individuelle Formen der Zusammenarbeit finden sich insbesondere in den Oberlandgemeinden (Göschenen, Wassen, Gurtellen). Als «Problemlösungsgemeinschaft» können aufgrund der vielfältigen Formen der Zusammenarbeit zudem die drei Gemeinden des Urserntals verstanden werden. Erwähnenswert ist schliesslich die Auslagerung der gesamten Kernverwaltung von Bauen an Seedorf sowie des Rechnungswesens von Sisikon an Flüelen. Gewählt wurden in diesen beiden Fällen Modelle, welche zukünftig – etwa bei Änderungen in der Personalsituation – für weitere Kleingemeinden attraktiv werden dürften.

Bei der Analyse nach möglichen Faktoren, welche für einen überdurchschnittlichen Ausbau an IKZ verantwortlich sind zeigt sich, dass Kooperationen im Allgemeinen nicht aus der Not entstehen. Eher erweisen sie sich als proaktive Massnahmen, um zukunftsfähige Strukturen aufzubauen. In

den Bereichen wie Abwasser, Sozialhilfe aber auch in der Bildung, ist die jüngste Zunahme an IKZ in erster Linie auf die Politik von Bund und Kanton zurückzuführen.

Zentrale Erkenntnisse

- Die wirtschaftliche Ungleichheit der Urner Gemeinden (Talboden-/Seegemeinden, Tourismusresort Andermatt vs. «Randgemeinden») wird tendenziell weiter zunehmen.
- Die Gemeinden profitieren umso stärker vom Finanz- und Lastenausgleich, je kleiner diese sind. Diese Tendenz hat sich zwischen 2006 und 2009 deutlich verstärkt.
- 18 der 20 Gemeinden waren zwischen 2002/2003 und 2007/2008 in der Lage, ihre Schuldenlast abzubauen.
- Der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Gemeindebehörden nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell ab.
- Knapp die Hälfte der Gemeinden verfügt weder über eine eigene Finanz- noch eine eigene Bauabteilung.

→ Der Finanz- und Lastenausgleich begünstigt Gemeindeverwaltungen überdurchschnittlich, welche aufgrund ihrer Kleinheit, in finanziell ineffizienter Weise agieren.

→ Die Personalsituation stellt in kleinen Gemeinden ein Klumpenrisiko dar, da sich das nötige Know-how für die zu bewältigenden Aufgaben oft auf eine einzige Person konzentriert.

- Die Aufgabenfülle der Urner Gemeinden hat in den letzten Jahren tendenziell abgenommen (Übernahme durch den Kanton, neue IKZ-Lösungen).

- Professionalisierte Gemeinden haben in grossen Verbundprojekten tendenziell überdurchschnittlich viel Gestaltungsmacht.
- Schwache Gemeinden werden tendenziell zu reinen Koordinationsstelle ausgelagerter Aufgaben.
- Mit der Auslagerung der gesamten Kernverwaltung von Bauen an Seedorf respektive des Rechnungswesens von Sisikon an Flüelen wurden Modelle gewählt, welche in Zukunft auch für andere Kleingemeinden attraktiv werden könnten, da sie gegenüber einer kompletten Eingemeindung bedeutend einfacher umzusetzen sind.

3 Beurteilung der Ist-Situation der Urner Gemeinden

Während Kapitel 3 eine erste Analyse der Urner Gemeinden anhand von objektiven statistischen Kennzahlen vornahm, wird in Kapitel 4 eine vertiefte Analyse aus Sicht der Akteure vorgenommen. Dazu wurde eine schriftliche Umfrage bei den Gemeindeschreibern und Ratsmitgliedern durchgeführt sowie Interviews mit den Gemeindepräsidien geführt. Diese Einschätzungen der Urner Gemeinden werden mit denjenigen aller Schweizer Gemeinden verglichen und durch objektive statistische Daten ergänzt. Der Vergleich ist möglich, da die Umfragen national einheitlich waren. Das Kapitel schliesst mit einem Gutachterfazit.

3.1 Finanzielle Situation

3.1.1 Sicht der Gemeinden⁵⁶

Tendenziell rechnen die Gemeinden nach Auskunft der Gemeindepräsidien zukünftig mit höheren Ausgaben. Auf der Einnahmenseite geben sich die Gemeinden unterschiedlich optimistisch. Ein wichtiger Grund für die erhöhten Ausgaben liegt im Bildungswesen. Trotz den Bestrebungen nach einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit konnten die Schulstrukturen bisher nur teilweise soweit optimiert werden, dass gegenüber dem alten Finanzierungsmodell keine Einbussen entstehen. Zweitens wurden in den Interviews häufig die drohenden Mehrkosten durch die nationale Gesetzesänderung bei der Pflegefinanzierung genannt. Verschiedentlich wurden drittens die zu geringen finanziellen Verbesserungen bei der Neuausrichtung des Finanz- und Lastenausgleichs angeprangert.

Verbesserungen auf der Einnahmenseite erhoffen sich die Gemeinden am ehesten durch die Neuansiedlung von Einwohnern. Mehrere Gemeinden verfügen über freie Bauzonen, welche ein Wachstum der Gemeindebevölkerung erlauben würden.

⁵⁶ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

Tangiert wurde die Diskussion zur Finanzlage auch durch das Projekt der Raumentwicklung im unteren Reusstal. Die angestrebte Konzentration von Industrie- und Gewerbetrieben insbesondere in Schattdorf, aber auch die Aufwertung von Flüelen als Wohn- und Tourismusstandort (Stichwort Wohnen am See) fordert die Gemeinden heraus, welche sich als potenzielle Verlierer dieser Entwicklungen betrachten.

3.1.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Für einen gesamtschweizerischen Vergleich der finanziellen Situation werden zunächst die kommunalen Kopfquoten aus den Steuererträgen der Direkten Bundessteuer betrachtet (vgl. Tabelle 18). Im Jahr 2006 wurde aus einer Urner Gemeinde durchschnittlich CHF 550 an den nationalen Fiskus entrichtet. Gesamtschweizerisch liegt dieser Wert mit 1'132 Franken rund doppelt so hoch. Während gegenüber 2002 im ersten Fall kaum Veränderungen zu beobachten sind (+3.3%), zeigt sich für die Schweizer Gemeinden eine Erhöhung um 24 Prozent. Wie im Weiteren zu erkennen ist, ist die Zunahme in erster Linie auf die juristischen Personen zurückzuführen (+37.2%). Zugenommen hat das Steuersubstrat jedoch auch durch die natürlichen Personen (+19.9%). In den Urner Gemeinden, zeigte sich bei den juristischen Personen eine Erhöhung um knapp 11 Prozent, während es bei durch die natürlichen Personen zu einer marginalen Steuer-einbusse kam (-0.4%).

Damit wird deutlich, dass die finanziellen Voraussetzungen in den Urner Gemeinden nicht nur klar schlechter sind als im nationalen Durchschnitt. Sie haben sich zwischen 2002 und 2006 auch markant schlechter entwickelt.

Tabelle 18: Kommunale Pro-Kopf-Steuererträge aus der Direkten Bundessteuer natürlicher und juristischer Personen 2002 und 2006. Vergleich der Mittelwerte zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁵⁷

	Kanton Uri			Schweiz		
	2006	2002	Differenz in %	2006	2002	Differenz in %
Total	550.2	532.6	+3.3	1'131.6	914.0	+23.8
Natürliche Personen	354.2	355.7	-0.4	847.4	706.9	+19.9
Juristische Personen	196.0	176.9	+10.8	284.2	207.1	+37.2

Bemerkung: N_{UR}=20, N_{CH}=2084-2812.

Während in obigem Fall auf die aktuellsten Daten der eidgenössischen Steuerverwaltung zurückgegriffen wurde, bedient sich Tabelle 19 der Gemeindeschreiberbefragung aus dem Jahr 2009. Es zeigt sich, dass zwischen 2005 und 2009 der reale Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer in den Schweizer Gemeinden durchschnittlich häufiger zugenommen hat als in den Urner Gemeinden (68.6 vs. 60.0%). Entsprechend ist bei letzteren eine häufigere Abnahme zu beobachten (20.0% vs. 15.5%). Trotz dieser Ausgangslage, konnten in den Urner Gemeinden sowohl die Steuerfüsse (50.0% vs. 46.6%), als auch die Nettoverschuldung (75.0% vs. 53.2%) häufiger gesenkt werden.

Daraus kann gefolgert werden, dass für diese Reformen tendenziell eher der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich sowie ein ökonomischer Umgang mit den verfügbaren Mitteln, weniger jedoch die Erträge aus der Einkommens- und Vermögenssteuer verantwortlich sind.

⁵⁷ Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2010.

Tabelle 19: Veränderungen bei Finanzkennzahlen zwischen 2005 und 2009. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁵⁸

	Kanton Uri		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	Gemeinde in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent
Ertrag aus Einkommens- und Vermögenssteuer				
zugenommen	12	60.0	918	68.6
gleich geblieben	4	20.0	212	15.8
abgenommen	4	20.0	208	15.5
Steuerfuss				
gesunken	10	50.0	640	46.5
gleich geblieben	8	40.0	547	39.8
gestiegen	2	10.0	189	13.7
Nettoverschuldung				
abgenommen	15	75.0	711	53.2
gleich geblieben	3	15.0	270	20.2
zugenommen	2	10.0	355	26.6

Bemerkung: $N_{UR}=20$, $N_{CH}=1336-1376$.

3.2 Institutionelle Ordnung

3.2.1 Sicht der Gemeinden

In der Gemeindeschreiberbefragung von 2009 wurde nach den Schwierigkeiten vakante Ämter zu besetzen gefragt. Die Problematik zeigt sich insbesondere für die Gemeindeexekutiven prekär: Zwölf Gemeinden schätzen die Situation als schwierig, vier Gemeinden als sehr schwierig ein. Drei Gemeinden erachten die Sachlage als weder leicht noch schwierig (vgl. Tabelle 20). Die Aussagen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber stimmen weitgehend mit jenen der interviewten Präsidien überein. Als Gründe für diesen Zustand wird zunächst die abgenommene Bereitschaft erwähnt, in der Freizeit ehrenamtlichen Tätigkeiten nachzugehen. Häufig verhindert auch die Situation am Arbeitsplatz eine Beschäftigung in einem Behördenamt. Damit einher geht auch der Rück-

⁵⁸ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009.

gang in der Bedeutung der Staatsbetriebe als Arbeitgeber, welche für die Ausübung eines Behördenamtes eher Freiheiten gewährten.⁵⁹

Tendenziell ist die Besetzung der Schulräte und Kommissionen etwas einfacher. Der Grund hierfür liegt an der kleineren Exponiertheit gegenüber der Bevölkerung, dem kleineren Aufwand sowie am direkteren Bezug zu dem behandelten Sachgeschäft. Zumindest kurzfristig nicht im erhofften Mass einfacher wird die Rekrutierung von Mitgliedern für die Schulräte und Kommissionen durch deren Zusammenlegung mit anderen Gemeinden. Als Argumente werden die Aufwandszunahme und das teilweise mangelnde Interesse für die «Probleme der anderen Gemeinde» genannt.⁶⁰

Beim Finden geeigneter Arbeitskräfte für die Kernverwaltung zeigen sich unter den Gemeinden grosse Unterschiede. Schwierigkeiten bekunden tendenziell jene Gemeinden, welche ihre Verwaltungsaufgaben mehrheitlich durch einen Gemeindegeschreiber ausführen lassen. Eine qualifizierte Neubesetzung dieses Amtes ist insbesondere schwierig, weil neben einem sehr breiten Fachwissen auch ein Verständnis für die Eigenheiten der Gemeinde und deren Bevölkerung gefragt sind. Zudem wird in den Interviews vereinzelt angesprochen, dass die abendlichen Sitzungen eine Übernahme des Gemeindegeschreiberamtes durch nichtortsansässige Personen erschweren.⁶¹

Tabelle 20: Schwierigkeiten vakante Ämter zu besetzen. Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindegeschreibern.⁶²

Rekrutierung Kandidaten	sehr leicht	leicht	weder noch	schwierig	sehr schwierig
Gemeindeexekutive	0.0	0.0	15.8	63.2	21.1
Schulrat	0.0	5.3	31.6	57.9	5.3
Kommissionen	0.0	10.5	36.8	47.4	5.3
Kernverwaltung (Gemeindegeschreiber)	5.3	10.5	31.6	52.6	0.0

Bemerkung: N=19.

⁵⁹ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

⁶⁰ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

⁶¹ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

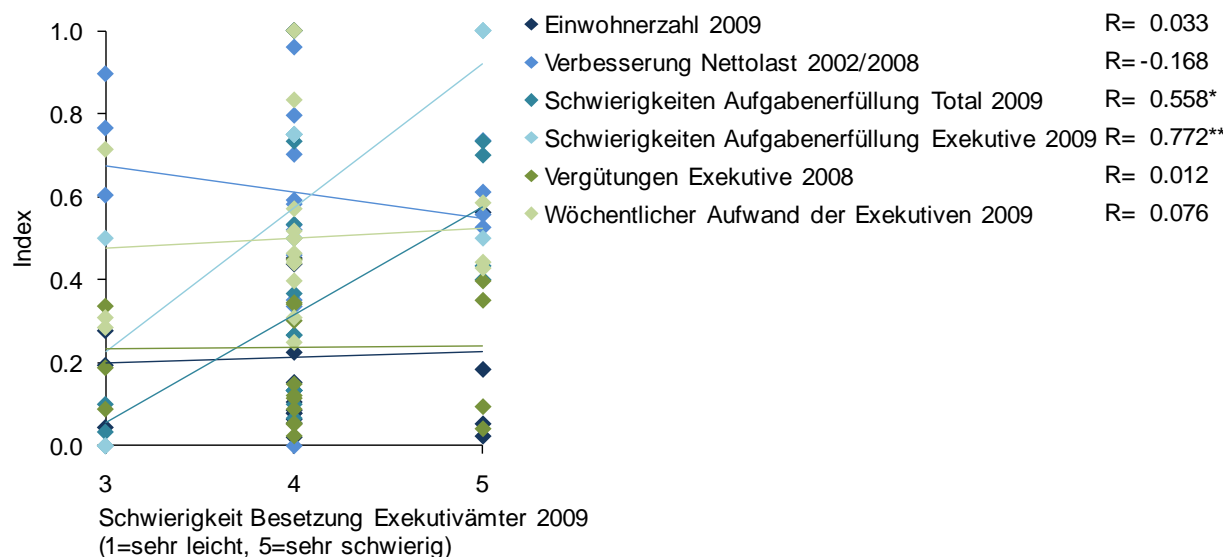
⁶² Vgl. Gemeindegeschreiberbefragung 2009.

Zumindest für die Rekrutierungsproblematik in der Exekutive kann auch auf die Gemeindeschreiberbefragungen von 2005 und 1998 zurückgegriffen werden. Hier wurde gefragt, ob es in den letzten 10 Jahren leichter oder schwieriger geworden ist, genügend qualifizierte Kandidierende für die Gemeindeexekutive zu finden. 2005 wurde in 14 von 19 Gemeinden (73.7%) die Situation als schwieriger empfunden, 1998 waren es sogar 15 von 19 Gemeinden (78.9%). So problematisch sich die Sachlage auch zeigt, muss demnach berücksichtigt werden, dass dieses Phänomen bereits in den späten 1990er Jahren von akuter Bedeutung war.

Abbildung 5 analysiert in der Tendenz mögliche Gründe, welche für die Schwierigkeit, die Exekutivämter zu besetzen, verantwortlich sein könnten: Keinen Einfluss haben die Einwohnerzahl der Gemeinden, die Höhe der Vergütungen der Exekutivmitglieder sowie der zeitliche Aufwand für das Exekutivamt. Für die Verbesserung in der Nettolast findet sich ein leicht negativer Zusammenhang. Augenfällig ist jedoch insbesondere, dass die Rekrutierungsproblematik umso höher ist, je häufiger die betroffenen Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen oder diese überschritten haben. Dies betrifft neben den Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung der Exekutive selbst auch die Schwierigkeiten der gesamten Gemeinde. Offensichtlich hat eine tendenziell überforderte Exekutive eher Probleme den Rat mit qualifizierten Kandidaten zu besetzen. Daneben wird auch umgekehrtes gelten: Mit zunehmender Rekrutierungsproblematik sinkt die Qualität / Motivation der Räte, was zu erhöhten Leistungsgrenzen führt. Im allgemeinen Fall ist anzunehmen, dass sich die Gemeinderäte in einer gut funktionierenden Gemeindeorganisation eher auf ihre Kernkompetenzen beschränken können und damit seltener mit dem Tagesgeschäft beschäftigt sind. Entsprechend sinkt erstens der Aufwand im Gemeinderat, zweitens wird die Arbeit tendenziell attraktiver. Diese Auffassung findet sich teilweise auch in den Antworten der interviewten Gemeindepräsidenten wieder.⁶³

⁶³ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

Abbildung 5: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Schwierigkeit Besetzung Exekutivämter im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Verbesserung Nettolast, Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung (Total und Exekutive), Vergütungen Exekutive sowie wöchentlicher Aufwand Exekutive. Vergleich der Urner Gemeinden.⁶⁴



Bemerkung: N=18-19. *(*) Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Vergütungen Exekutive: Sitz- und Taggelder + Amtsentschädigungen (Konti 012.300.10 + 012.300.20).

Für die folgende Darstellung des zeitlichen Aufwands der Exekutiven wird auf die gesamtschweizerische Exekutivbefragung aus dem Jahr 2009 zurückgegriffen. Die daraus resultierenden Aussagen für die einzelnen Gemeinden sind lediglich als Tendenzen zu verstehen: Während sich in Atinghausen, Hospental und Unterschächen nur ein Behördenmitglied an der Umfrage beteiligte, waren es in Andermatt und Seelisberg deren sechs. Keine Antworten finden sich aus der Gemeinde Bauen.

Zunächst fällt auf, dass bei dem Aufwand für das Amt des Gemeinderates grosse Differenzen bestehen. Mit einer Gemeinderatssitzung alle drei Wochen bei einer Dauer von durchschnittlich 120 resp. 158 Minuten rechnen die Gemeinden Hospental und Realp mit einem wöchentlichen Sitzungsaufwand von rund 40 resp. 52 Minuten. Insgesamt beziffern sie den wöchentlichen Aufwand als Gemeinderat auf 2 resp. 3.5 Stunden. Auf der anderen Seite liegen Altdorf und Erstfeld. Für die Gemeinderatssitzungen

⁶⁴ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009, Laufende Rechnungen Urner Gemeinden, Exekutivbefragung 2009.

müssen deren Mitglieder wöchentlich rund 150 resp. 130 Minuten einplanen, im Total entspricht das Amt des Gemeinderats einem Wochenpensum von 14 resp. 11.7 Stunden. Durchschnittlich liegt der Gesamtaufwand eines Gemeinderates bei 6.8 Wochenstunden, davon werden knapp 1.5 Stunden für die Ratssitzungen einkalkuliert. Die Korrelationsanalyse verdeutlicht, dass mit zunehmender Gemeindegrösse auf deutlich signifikanter Basis auch der Aufwand der Exekutivmitglieder zunimmt (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21: Zeitlicher Aufwand der Exekutiven. Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeinderäten.⁶⁵

	Dauer ordentliche Sitzungen (in min.)			Rhythmus	Wöchentlicher Aufwand Sitzungen (in min.)			Wöchentlicher Aufwand Total (in h)		
	MW	Rang	N		MW	Rang	N	MW	Rang	N
Altdorf	150	7	5	wö.	150	1	4	14.0	1	4
Erstfeld	130	14	3	wö.	130	2	3	11.7	2	3
Silenen	145	11	2	2 wö.	73	13	2	10.0	3	2
Schattdorf	130	14	5	wö.	130	2	5	8.2	4	5
Unterschächen	130	14	1	2 wö.	65	16	1	8.0	5	1
Wassen	173	3	4	2 wö.	86	7	4	7.3	6	4
Flüelen	135	12	2	2 wö.	68	14	2	7.0	7	2
Gurtellen	150	7	4	2 wö.	75	10	4	7.0	7	4
Bürglen	113	18	4	wö.	113	4	4	6.5	9	4
Isenthal	160	5	4	2 wö.	80	9	4	6.3	10	4
Göschenen	132	13	5	2 wö.	66	15	5	6.2	11	5
Andermatt	180	2	6	2 wö.	90	6	6	6.2	12	6
Attinghausen	150	7	1	2 wö.	75	10	1	6.0	13	1
Seelisberg	170	4	6	2 wö.	85	8	7	5.6	14	7
Seedorf	150	7	3	2 wö.	75	10	3	4.3	15	3
Spiringen	110	19	2	2 wö.	55	17	3	4.3	15	3
Sisikon	190	1	2	2 wö.	95	5	2	4.0	17	2
Realp	158	6	4	3 wö.	53	18	4	3.5	18	4
Hospental	120	17	1	3 wö.	40	19	1	2.0	19	1
Total	149.5		64		84.3		65	6.8		65
Korrelation mit EZ	-0.234				0.840**			0.778**		

Bemerkung: Für die Gemeinde Bauen liegen keine Angaben vor. EZ: Einwohnerzahl 2008. ** Die Korrelation (Pearson-R) ist auf dem Niveau von 0.01 signifikant. min.: Minuten; h: Stunden. MW: Mittelwert. wö.: wöchentlicher Sitzungsrhythmus. 2 (3) wö.: Sitzungen alle 2 (3) Wochen.

⁶⁵ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

3.2.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Im gesamtschweizerischen Vergleich der institutionellen Ordnung ist zunächst der Vergleich der Rekrutierungsproblematik in der Exekutive von Interesse (Tabelle 22). Während in den Urner Gemeinden die grosse Mehrheit der Gemeindeglieder die Situation als schwierig erachtet (84.2%), sind es in der gesamten Schweiz rund die Hälfte. Knapp 18 Prozent betrachtet hier die Ausgangslage sogar als leicht. Diese Einschätzung findet sich im Fall von Uri nur in einer einzigen Gemeinde.

Tabelle 22: Schwierigkeit bei der Suche nach qualifizierten Kandidaten in der Exekutive: Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁶⁶

Rekrutierung Exekutive	Kanton Uri		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	Gemeinde in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinde in Prozent
leicht	1	5.3	244	17.7
weder noch	2	10.5	442	32.1
schwierig	16	84.2	691	50.2

Bemerkung: $N_{UR}=19$, $N_{CH}=1377$.

Die folgenden Untersuchungen können mögliche Hinweise auf obigen Sachverhalt geben. Die Zahlenwerte stammen in diesem Fall aus der Exekutivbefragung von 2009. Verglichen wird die Ausgestaltung der kommunalen Exekutiven zwischen dem Kanton Uri und der gesamten Schweiz: Erstens fällt auf, dass die Urner Gemeinderäte durchschnittlich sieben Mitglieder aufweisen, gesamtschweizerisch jedoch ein Wert von lediglich fünf erreicht wird. Zweitens beträgt die jährliche Entschädigung eines Exekutivmitglieds im Kanton Uri 2'100 Franken, in der gesamten Schweiz 8'459 Franken. Werden diese Werte anhand des jährlichen Aufwands analysiert, verdient ein Urner Gemeinderat durchschnittlich CHF 7.50 pro Stunde. Schweizerisch errechnet sich ein Durchschnittswert von CHF 22.50. Entsprechend überrascht es wenig, dass die empfundene Unangemessenheit der Entschädigung deutlich über dem schweizeri-

⁶⁶ Vgl. Gemeindegliederbefragung 2009.

schen Durchschnitt liegt. Drittens beträgt der wöchentliche Aufwand für ein Urner Gemeinderatsmitglied rund 6 Stunden und damit zwei Stunden weniger als in der Gesamtschweiz. Damit einher geht ein weniger strenger Sitzungsrhythmus. Viertens haben sowohl die zeitliche, wie auch die inhaltliche Amtsbelastung gegenüber den Schweizer Gemeinden häufiger zugenommen. Fünftens sprechen gesamtschweizerisch fast zwei Drittel der Gemeinden von der Existenz einer Wahlkonkurrenz. In den Urner Gemeinden beträgt dieser Wert gerade einmal knapp ein Viertel. Für die Urner Gemeindeexekutiven spricht zumindest, dass die Bereitschaft einer erneuten Kandidatur leicht überdurchschnittlich ausfällt.

Keine nennenswerten Differenzen finden sich bei der Dauer der ordentlichen Sitzungen, der Anzahl Dienstjahre, dem Arbeitspensum in der Erwerbstätigkeit sowie in der beruflichen Stellung (vgl. Tabelle 23).

Tabelle 23: Strukturelle Faktoren der Exekutive. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁶⁷

	Uri		Schweiz		Differenz
	Median ⁶⁸	N	Median	N	
Anzahl Mitglieder	7	67	5	7'888	+2
Jährliche Entschädigungen Total (in CHF)	2'100	63	8'459	7'422	-6'359
Wöchentlicher Aufwand (in Stunden)	6	65	8	7'753	-2
Dauer ordentliche Sitzungen (in Minuten)	150	64	150	7'854	0
Anzahl Dienstjahre	4	67	5	7'939	-1
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Empfundene Unangemessenheit der Entschädigung	78.8	66	45.1	7'737	+33.7
Wöchentlicher Sitzungsrhythmus	25.8	66	34.0	7'950	-8.2
Zweiwöchentlicher Sitzungsrhythmus	66.7	66	47.2	7'950	+19.4
Rhythmus seltener als zweiwöchentlich	7.6	66	18.8	7'950	-11.2
Zeitliche Zunahme Amtsbelastung	89.4	66	74.5	7'711	+14.9
Inhaltliche Zunahme Amtsbelastung	95.2	62	80.9	7'131	+14.3
Existenz Wahlkonkurrenz	22.1	68	61.8	7'888	-39.8
Bereitschaft einer erneuten Kandidatur	64.2	67	58.1	7'736	+6.0
Vollberufliche Erwerbstätigkeit	70.6	68	66.8	7'844	+3.8
Teilberufliche Erwerbstätigkeit	20.6	68	20.8	7'844	-0.3
Keine Erwerbstätigkeit / Pensionsalter	8.8	68	12.4	7'844	-3.5

⁶⁷ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

⁶⁸ Um Verzerrungen durch die grösseren Städte zu vermeiden, wird hier auf den Medianwert zurückgegriffen. Der Median liegt genau in der Mitte einer Datenverteilung. 50% der Daten weisen tiefere Werte, 50% höhere Werte auf.

Selbstständige Erwerbstätigkeit	23.4	64	31.0	7'309	-7.6
Erwerbstätigkeit im höheren Kader	21.9	64	16.2	7'309	+5.6
Erwerbstätigkeit im mittleren Kader	14.1	64	19.4	7'309	-5.4
Erwerbstätigkeit im unteren Kader	10.9	64	10.1	7'309	+0.8
Erwerbstätigkeit ohne Kaderfunktion	29.7	64	23.2	7'309	+6.5

Wie aus der Tabelle 24 hervorgeht erachten die Urner Gemeinderäte das Aktenstudium für die Sitzungsvorbereitung, Sitzungen im Kollegium sowie die Kommissionstätigkeit als besonders zeitintensiv. Im Vergleich zu der Gesamtschweiz wird überdurchschnittlich viel Zeit für die Kommissionstätigkeit aufgewendet. Weit seltener werden jedoch Verwaltungsführungsaufgaben als zeitintensiv wahrgenommen.

Tabelle 24: Zeitintensive Tätigkeiten der Exekutivmitglieder. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁶⁹

	Uri		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Kommissionstätigkeit	61.8	68	52.6	8'112	+9.2
Aktenstudium Sitzungsvorbereitung	86.8	68	83.0	8'112	+3.8
Besprechungen	41.2	68	41.8	8'112	-0.7
Öffentliche Auftritte	17.6	68	18.6	8'112	-1.0
Kontakte zu Interessengruppen	5.9	68	7.3	8'112	-1.4
Sitzungen im Kollegium	70.6	68	72.6	8'112	-2.0
Kontakte zu politischen Gruppen	0.0	68	3.3	8'112	-3.3
Verwaltungsführung	8.8	68	17.1	8'112	-8.3

Nicht zuletzt fällt auf, dass die Exekutivmitglieder in den Urner Gemeinderäten aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit etwas seltener professionelle Qualifikationen bei juristischen Fragen, bei der Finanz- und Buchführung sowie im Projektmanagement mitbringen (vgl. Tabelle 25).

⁶⁹ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

Tabelle 25: Professionelle Qualifikationen der Exekutivmitglieder aufgrund beruflicher Tätigkeit. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁷⁰

	Uri		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Technische Kenntnisse	35.3	68	34.5	8'112	+0.8
Organisatorische Fähigkeiten	73.5	68	73.4	8'112	+0.1
Führungskompetenzen	51.5	68	55.1	8'112	-3.6
Juristische Kenntnisse	10.3	68	18.1	8'112	-7.8
Finanz- und Buchführung	20.6	68	30.5	8'112	-9.9
Projektmanagement	20.6	68	39.6	8'112	-19.0

3.3 Kommunale Aufgaben

3.3.1 Sicht der Gemeinden

Nach 1998 und 2005, wurden die Gemeindeschreiber im Jahr 2009 ein weiteres Mal nach möglichen Leistungsgrenzen bei ihrer Aufgabenerfüllung gefragt. Für die Befragung von 2005 zeigte sich gegenüber 1998, dass durchschnittlich etwas seltener Leistungsgrenzen festgestellt wurden. Dies war 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 sowie der Informatik der Fall. Klar häufiger erreicht wurden Leistungsgrenzen im Jahr 2005 bei der Finanzverwaltung und bei der Wirtschaftsförderung.⁷¹

Zwischen 2005 und 2009 ist im Allgemeinen eine weitere Entspannung bei den Leistungsgrenzen zu beobachten (vgl. Tabelle 26). Deutlich am häufigsten stossen die Gemeinden in den Gemeindeexekutiven an ihre Kapazitätsgrenzen, was insbesondere auf die gesteigerte Komplexität der zu behandelnden Sachgeschäfte zurückzuführen ist. Fundierte Entscheidungen erfordern die nötige Zeit und Motivation, sich in der Freizeit vertieft in

⁷⁰ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

⁷¹ Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_527_8863.pdf (13.10.2009).

die verschiedenen Materien einzuarbeiten. Zudem wird die Zeit der Gemeinderäte vermehrt durch kantonale Angelegenheiten beansprucht.⁷²

Als zweiter Problembereich folgt die Bewilligung von Baugesuchen, was insbesondere mit den Herausforderungen bei Bauten ausserhalb der Wohnzonen oder innerhalb von Gefahrenzonen (Lawinen, Steinschläge) zusammenhängen dürfte. Damit einher geht die Vermittlungsfunktion der Gemeinden zwischen dem Baugesuchsteller und der kantonalen Gesetzgebung.⁷³ Als weitere Bereiche mit auftretenden Leistungsgrenzen folgen die Feuerwehr, das Personalmanagement, die Raum- und Zonenplanung, das Fürsorgewesen, der Private Verkehr (Infrastruktur) sowie die Finanzverwaltung. Verschlechtert hat sich gegenüber 2005 in diesen Bereichen insbesondere die Situation bei der Raum- und Zonenplanung, was vermutlich auf die Gesamtrevision der Zonenpläne in den letzten Jahren zurückzuführen ist. Dahingegen hat sich die Situation in den Bereichen Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft, in der Finanzverwaltung, bei Schulfragen sowie in der Wirtschaftsförderung entspannt. Im Sozial- und Bildungsbereich hängt dieser Sachverhalt vermutlich auch damit zusammen, dass der Aufwand der Gemeinden durch neue Formen der Zusammenarbeit tendenziell gesunken ist. Insgesamt wird neun Mal und damit knapp in der Hälfte der Fälle angegeben, dass in keinem Bereich Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten sind.

Wie die Korrelationsanalyse in Abbildung 6 aufzuzeigen vermag, stossen die Gemeinden tendenziell umso häufiger an ihre Kapazitätsgrenzen, je schlechter sie im Stande waren, ihre Nettolast zu reduzieren, je höher das Total des laufenden Ertrages pro Kopf ausfällt sowie je kleiner die Gemeinden sind. Jedoch erweisen sich die Zusammenhänge als wenig ausgeprägt. Zu folgern ist tendenziell, dass Schwierigkeiten bei der Erfüllung kommunaler Leistungen mit einer negativen finanziellen Entwicklung der Gemeinde, nicht jedoch mit dem Zustand der Gemeindefinanzen zusammenhängen.

⁷² Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

⁷³ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

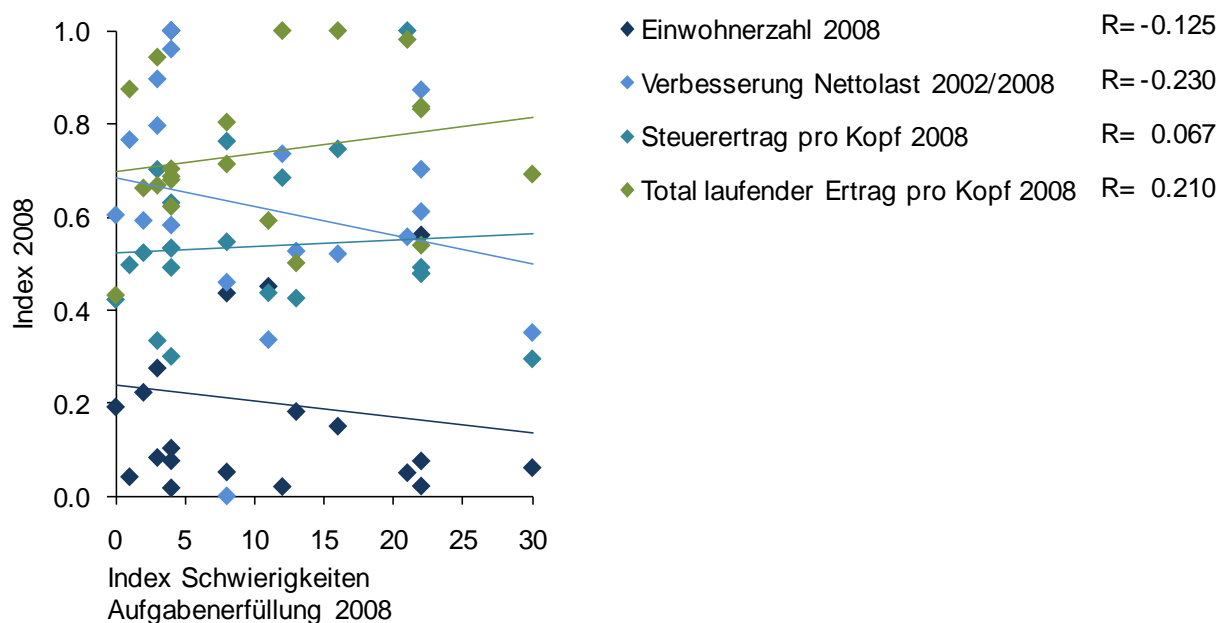
Tabelle 26: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen: Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindeschreibern.⁷⁴

	2009				2005				Differenz Index
	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Index 2009	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Index 2005	
Gemeindeexekutive	50.0	25.0	15.0	100	31.6	31.6	0.0	65	+35
Bewilligung Baugesuche	25.0	20.0	5.0	55	5.3	0.0	5.3	15	+40
Feuerwehr	35.0	15.0	0.0	45	31.6	10.5	0.0	36	+9
Personalmanagement	25.0	10.0	5.0	41	21.1	15.8	0.0	36	+5
Raum- und Zonenplanung	20.0	20.0	0.0	41	10.5	5.3	5.3	25	+16
Fürsorgewesen	35.0	10.0	0.0	38	42.1	21.1	10.5	80	-42
Privater Verkehr (Infrastruktur)	15.0	10.0	5.0	34	15.8	10.5	5.3	36	-2
Finanzverwaltung	25.0	5.0	5.0	34	10.5	15.8	15.8	62	-28
Informatik	20.0	10.0	0.0	28	42.1	10.5	0.0	44	-16
Sport/Sportanlagen	20.0	10.0	0.0	28	10.5	15.8	5.3	40	-12
Jugendfragen	15.0	10.0	0.0	24	5.3	15.8	0.0	25	-1
Öffentliche Bauten	15.0	10.0	0.0	24	10.5	5.3	10.5	36	-12
Einwohnerdienste	25.0	5.0	0.0	24	36.8	10.5	0.0	40	-16
Schulfragen	25.0	5.0	0.0	24	26.3	15.8	5.3	51	-27
Umweltschutz	35.0	0.0	0.0	24	15.8	15.8	0.0	33	-9
Unterstützung/Betreuung Ältere	15.0	0.0	5.0	21	31.6	5.3	0.0	29	-8
Wasserversorgung	20.0	5.0	0.0	21	26.3	10.5	0.0	33	-12
Integration Ausländer	15.0	5.0	0.0	17	15.8	10.5	0.0	25	-8
Landschafts- und Ortsbildschutz	15.0	5.0	0.0	17	5.3	10.5	5.3	29	-12
Wirtschaftsförderung	15.0	5.0	0.0	17	21.1	21.1	0.0	44	-27
Kulturfragen	10.0	0.0	0.0	7	21.1	10.5	0.0	29	-22
Mittelwert	22.6	8.8	1.9	32	20.8	12.8	3.3	39	-7

Bemerkung: $N_{2009}=20$, $N_{2005}=19$. Der Index berechnet sich über die Gewichtung der Items «LG in Sicht» (x1), «LG erreicht» (x2) sowie «LG überschritten» (x3).

⁷⁴ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009, 2005.

Abbildung 6: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Verbesserung der Nettolast, Steuerertrag pro Kopf (natürliche und juristische Personen) sowie dem Total des laufenden Pro-Kopf Ertrages. Vergleich der Urner Gemeinden.⁷⁵



Bemerkung: N=20.

3.3.2 Gesamtschweizerischer Vergleich

Wie in den Gemeinden des Kantons Uri haben sich auch gesamtschweizerisch die Leistungskompetenzen der Gemeinden gegenüber 2005 im Allgemeinen verbessert. Auf Basis der untersuchten Aufgabenbereiche lässt sich dabei feststellen, dass die Urner Gemeinden insgesamt etwas häufiger an ihre Leistungsgrenzen stossen oder diese überschritten haben. Allerdings sind die Unterschiede marginal.

Überdurchschnittlich häufige Schwierigkeiten bekunden die Gemeinden in Uri insbesondere in der Gemeindeexekutive. Zu nennen sind im Weiteren die Bewilligung von Baugesuchen, die Feuerwehr, das Personalmanagement sowie die Finanzverwaltung. Besser stehen sie gegenüber dem nationalen Durchschnitt insbesondere bei der Wirtschaftsförderung, der Integration von Ausländern, bei Jugend- und Kulturfragen sowie im Landschafts- und Ortsbildschutz da (vgl. Tabelle 27).

⁷⁵ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009, Steuerstatistik Kanton Uri 2009.

Tabelle 27: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen: Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁷⁶

	Kanton Uri				Schweiz				Differenz Index
	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Index 2009	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	Index 2009	
Gemeindeexekutive	50.0	25.0	15.0	100	22.9	12.2	1.9	37	+63
Bewilligung Baugesuche	25.0	20.0	5.0	55	21.1	10.1	1.4	31	+24
Feuerwehr	35.0	15.0	0.0	45	19.1	6.4	0.8	24	+21
Personalmanagement	25.0	10.0	5.0	41	16.4	7.3	1.0	24	+18
Finanzverwaltung	25.0	5.0	5.0	34	16.4	6.2	1.0	22	+12
Einwohnerdienste	25.0	5.0	0.0	24	11.6	6.0	0.2	17	+7
Raum- und Zonenplanung	20.0	20.0	0.0	41	25.5	10.0	1.6	35	+7
Wasserversorgung	20.0	5.0	0.0	21	15.6	5.0	0.7	19	+2
Sport/Sportanlagen	20.0	10.0	0.0	28	17.9	6.9	2.1	26	+1
Privater Verkehr (Infrastruktur)	15.0	10.0	5.0	34	26.7	7.9	2.0	33	+1
Unterstützung/Betreuung Ältere	15.0	0.0	5.0	21	18.8	5.0	1.3	23	-2
Öffentliche Bauten	15.0	10.0	0.0	24	20.6	7.4	1.0	26	-2
Schulfragen	25.0	5.0	0.0	24	20.5	8.2	0.7	27	-3
Umweltschutz	35.0	0.0	0.0	24	22.9	6.9	1.4	28	-4
Fürsorgewesen	35.0	10.0	0.0	38	26.1	12.0	4.1	43	-5
Informatik	20.0	10.0	0.0	28	24.2	10.7	1.1	34	-6
Wirtschaftsförderung	15.0	5.0	0.0	17	18.7	5.2	3.1	27	-9
Integration Ausländer	15.0	5.0	0.0	17	18.3	6.4	3.2	28	-11
Jugendfragen	15.0	10.0	0.0	24	28.7	8.3	2.1	36	-11
Kulturfragen	10.0	0.0	0.0	7	13.9	5.3	1.0	19	-12
Landschafts- und Ortsbildschutz	15.0	5.0	0.0	17	22.9	8.6	1.2	30	-13
Mittelwert	22.6	8.8	1.9	32	20.4	7.7	1.6	28	+4

Bemerkung: $N_{2009} = 20$, $N_{2005} = 19$. Der Index berechnet sich über die Gewichtung der Items «LG in Sicht» (x1), «LG erreicht» (x2) sowie «LG überschritten» (x3).

⁷⁶ Vgl. Gemeindeschreiberbefragung 2009, 2005.

3.4 Beurteilung der Ist-Situation – Zwischenfazit

Finanzielle Situation

Die Finanzlage der Gemeinden hat sich, wie im Kapitel 3.3 gezeigt werden konnte, insgesamt entspannt. Der Grund hierfür liegt mitunter in den Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleichs, sowie bei einem ökonomischen Umgang mit den verfügbaren Mitteln. Gleichwohl finden sich mit Isenthal, Spiringen und Unterschächen drei Gemeinden, welche in finanzieller Hinsicht vor grossen Herausforderungen stehen.

Diese Ausgangslage darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Urner Gemeinden im gesamtschweizerischen Vergleich in der jüngsten Vergangenheit nicht nur ein markant tieferes Steuerpotenzial aufwiesen, sondern dieses auch deutlich schwächer auszubauen vermochten. Tendenziell fehlen den Urner Gemeinden die finanziellen Voraussetzungen, um auf organisatorischer und leistungsspezifischer Ebene auf dem schweizerischen Durchschnittsniveau zu operieren.

Kosteneinsparungen durch IKZ-Vorhaben im Bildungswesen gelingen insbesondere dann, wenn eine grössere Gemeinde die Leistungen einer kleineren Gemeinde übernimmt. Die Konsequenz ist die Schliessung des involvierten Schulbetriebes in der kleineren Gemeinde. Die Voraussetzung für diesen Schritt ist erstens, dass in der grösseren Gemeinde die nötige Infrastruktur vorhanden ist. Zweitens muss die kleinere Gemeinde bereit sein, künftig auf den betroffenen Schulbetrieb zu verzichten. Beschränken sich die IKZ-Vorhaben auf Optimierungen der Klassengrössen, ist mit bedeutend kleineren Einsparungen zu rechnen, da nicht nur die nötige Infrastruktur aufrecht erhalten, sondern auch eine aufwändiger Schülertransport organisiert werden muss.

Für eine Verbesserung der Finanzlage wird es für «Randgemeinden» von zentraler Bedeutung sein, nicht nur eine Neuansiedlung von Einwohnern anzustreben, sondern auch andere Strategien zu verfolgen (Optimierung der Gemeindeorganisation, Ansiedelung von Unternehmen, Tourismus

etc.). Denn wie bereits in Kapitel 3.6 angetönt wurde, wird im Kanton Uri mittelfristig eher mit einer Bevölkerungsabnahme zu rechnen sein.

Institutionelle Ordnung

Die Schwierigkeit qualifizierte Kandidaten für die Exekutiven zu finden ist in der grossen Mehrheit der Urner Gemeinden akut. Die Problematik ist gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt klar als gravierender einzustufen. Betroffen davon sind grosse und kleine Gemeinden gleichermaßen. Die Tatsache, dass die Problematik bereits in den späten 1990er Jahren bestand, macht den erforderlichen Handlungsbedarf nicht weniger gewichtig. Sie könnte höchstens dahingehend interpretiert werden, dass in der grossen Mehrheit der Fälle keine überstürzten Reformen notwendig sind.

Aufgrund der vorhandenen Datenlage sowie den geführten Interviews, lässt sich die Problemlage tendenziell folgendermassen skizzieren: Je besser die Aufgabenerfüllung in einer Gemeinde funktioniert, desto einfacher gestaltet sich die Suche nach qualifizierten Kandidaten für die Exekutive. Dies betrifft neben den Leistungen der Gemeinderäte selbst auch die kommunalen Leistungen im Total: Erstens steigt mit einer Zunahme der Herausforderungen im Gemeinderat, auch der Aufwand des potentiellen Kandidaten. Entsprechend sinkt die Attraktivität des vakanten Amtes. Ist die Verwaltung zweitens überfordert, ihre Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen, kann sich die Exekutive weniger auf seine eigentlichen Führungsaufgaben konzentrieren. Der Gemeinderat ist einerseits ein Vollzugsorgan kantonaler Geschäfte, andererseits in Aufgaben involviert, welche im Optimalfall vollständig an die Verwaltung delegiert werden. Die Folgen sind Einbussen in der Attraktivität des Exekutivamtes. Unattraktiver wird das Amt zudem dadurch, dass bei einer Verwaltung, welche bereits durch die Verrichtung ihrer Tagesgeschäfte an ihre Leistungsgrenzen stösst, die Realisierungschance nötiger Projekte und Reformen sinken oder von vornherein zunichte gemacht werden. Dabei ist anzunehmen, dass die attestierten Zusammenhänge auch im umgekehrten Fall gelten: Je höher die Rekrutierungsproblematik, desto eher sinkt die Qualität und Motivation

der Räte was zu erhöhten Leistungsgrenzen in der Exekutive führt. Dies wirkt sich auch negativ auf die Leistungen der Verwaltung aus. Daraus lässt sich folgern, dass die Rekrutierungsproblematik nicht ausschliesslich ein Problem fehlender Kandidaten ist, sondern auch mit den Kompetenzschwierigkeiten von Exekutive und Verwaltung zusammenhängt.

Wie gelingt es den Gemeinden diesen Teufelskreis zu verlassen? Folgt man der dargestellten Logik, ist eine Entspannung am ehesten über eine Professionalisierung von Exekutive (Einführung von Voll-/Teilämtern) und Verwaltung (Weiterbildungen, Personalausbau) zu erreichen.

Im ersten Fall bietet sich das Modell von Andermatt an, wo ein hauptamtlicher Gemeindepräsident sicherstellt, dass sich die übrigen Ratsmitglieder auf ihre Kernkompetenzen beschränken können. Damit einher geht eine mögliche Reduktion der Anzahl Gemeinderäte. Eine flexiblere Alternative wäre die Vergabe von 100 Stellenprozenten für die Exekutive bei einer auszuhandelnden Verteilung unter dessen Mitgliedern. Für ein reines Angleichen der durchschnittlichen Gehälter auf den Landesdurchschnitt ist anzunehmen, dass das Amt nicht in dieser Masse an Attraktivität gewinnt, als dass die Problematik entschärft werden könnte.

Das Ziel einer Professionalisierung der Verwaltung ist eine Reduktion der Exekutivaufgaben auf Führungsfragen, wodurch der Arbeitsaufwand im Gemeinderat tendenziell abnimmt und das Amt an Attraktivität gewinnt. In günstigsten Fall könnte dadurch zudem die Anzahl der Mitglieder reduziert werden.

Es stellt sich die Frage, bis zu welchem Grad Gemeindefusionen die Rekrutierungsproblematik in der Exekutive entschärfen können. Eine Fusion zweier Gemeinden halbiert den Bedarf an Gemeinderäten, was die Suche nach Kandidaten entsprechend vereinfacht. Beeinträchtigt wird diese Lösung dadurch, dass der Arbeitsaufwand in der Exekutive mit einer Vergrößerung der Gemeinde zunimmt. Es erstaunt deshalb wenig, dass sich mit zunehmender Gemeindegrösse die Rekrutierungsproblematik nicht abschwächt, obwohl die Exekutivmitglieder hier tendenziell mehr Gestaltungsspielraum vorfinden. Zusätzlich fiel bei den interviewten Gemeinde-

präsidien – gerade aus kleinen Gemeinden – vereinzelt auch das Argument, dass die Motivation für ein Behördenamt durch die Neuzusammensetzung der Gemeinde eher abnimmt. Aus kurz- bis mittelfristiger Perspektive ist diesem Einwand insbesondere auch deshalb Rechnung zu tragen, da in der Anfangsphase organisatorische Zusatzaufgaben entstehen, welche sich negativ auf die Bereitschaft auswirken können, sich im neu zu schaffenden Gemeinderat zu beteiligen. Längerfristig zeigt das Beispiel der Gemeinde Silenen, dass durchaus motivierte Behörden existieren, welche bereit sind, sich innerhalb eines Gesamtremiums für einen einzelnen Dorfteil (Silenen, Bristen, Amsteg) einzusetzen.

Aus diesen Überlegungen kann gefolgert werden, dass Gemeindezusammenschlüsse nur dann den erwünschten Effekt auf die Rekrutierungsproblematik haben, wenn gleichzeitig auch Strukturen geschaffen werden, welche die Attraktivität der Exekutivämter klar verbessern.

Etwas weniger dramatisch sieht die Sachlage bei der Rekrutierung von Schulräten und Kommissionsmitglieder aus. Eine Verbesserung der Situation kann in diesem Fall insbesondere durch eine gemeindeübergreifende Organisation der entsprechenden Aufgabenbereiche erzielt werden. Auch hier ist anzunehmen, dass das Argument der mangelnden Attraktivität dieser Gremien für ihre Mitglieder kein langfristiges ist, funktionieren doch die Kreisschulräte in der Sekundarstufe 1 seit längerem. Die Schwierigkeiten in der Neuanstellung von Verwaltungspersonal, insbesondere in den kleinen Gemeinden, kann zukünftig dadurch abgeschwächt werden, dass Verwaltungsaufgaben an eine grössere Nachbargemeinde ausgelagert werden.

Als Alternative bietet sich in beiden Fällen auch ein kompletter Zusammenschluss der Gemeinden an. Dieser ist zwar ungleich komplexer in der Umsetzung, führt aber nicht zu Einschränkungen in der Gemeindeautonomie.

Kommunale Aufgaben

Neben der finanziellen Situation hat sich auch die Aufgabensituation der Gemeinden in jüngerer Zeit verbessert. Mögliche Gründe hierzu liegen in der Verlagerung von Aufgaben an den Kanton, der Zunahme von Verbundaufgaben oder der verbesserten Finanzlage.

Grosse Schwierigkeiten einer bedarfsgerechten Leistungserfüllung bekundet insbesondere die Exekutive. Erwähnt werden muss jedoch, dass die interviewten Gemeindepräsidien sich eher seltener von Kapazitätsgrenzen betroffen fühlen, als dies die Aussagen der Gemeindeglieder vermuten lassen könnten: Probleme ergeben sich am ehesten durch die Komplexitätszunahme der verschiedenen Sachgeschäfte und die verstärkte Beanspruchung durch den Kanton. Verschiedene Gemeindepräsidien kleinerer Gemeinden weisen darauf hin, dass ihr Gemeinderat häufig in Themen involviert ist, welche in grösseren Gemeinden durch die Verwaltung behandelt werden. Daraus entsteht für letztere ein potentieller Vorteil, da hier professionelle Ressourcen existieren, um sich mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die mögliche Folge ist eine höhere Gestaltungsmacht bei Projekten unter der Regie des Kantons oder bei grösseren Verbundprojekten.⁷⁷

Zentrale Erkenntnisse

- Die Finanzlage der Urner Gemeinden hat sich im Allgemeinen entspannt. Zukünftig rechnen die Gemeinden jedoch eher wieder mit einer Verschlechterung der finanziellen Situation.
- Das Steuerpotenzial der Urner Gemeinden war in jüngster Zeit im gesamtschweizerischen Vergleich nicht nur markant tiefer, auch konnte es deutlich schwächer ausgebaut werden.
- Vor finanziellen Herausforderungen stehen die Gemeinden insbesondere im Bildungsbereich.

⁷⁷ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

- Tendenziell fehlen den Urner Gemeinden die finanziellen Voraussetzungen, um auf organisatorischer und leistungsspezifischer Ebene auf dem schweizerischen Durchschnittsniveau zu operieren.
- Einsparungen im Bildungsbereich gelingen insbesondere durch Auslagerungen kleiner Schulbetriebe an eine grössere Nachbargemeinde. Die entscheidende Frage ist, wie viel Wert dem Standortvorteil «eigenes Schulwesen» beigemessen werden soll.

- 16 von 19 Gemeinden haben Schwierigkeiten qualifizierte Kandidaten für die Exekutive zu finden.
- Knapp die Hälfte der Gemeinden hat im Exekutivbereich ihre Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten.
- Bei der Ausgestaltung der Exekutive existiert ein doppelter Handlungsbedarf: Neben der Entschärfung der Rekrutierungsproblematik muss im Allgemeinen auch eine Verbesserung der Leistungskompetenz angestrebt werden.
- Die Rekrutierungsproblematik im Gemeinderat ist nicht ausschliesslich ein Problem fehlender Kandidaten, sondern hängt auch mit Kompetenzschwierigkeiten von Exekutive und Verwaltung zusammen.
- Über die Hälfte der Gemeinden bekundet Mühe, Vakanzen in den Schulräten, Kommissionen sowie in der Kernverwaltung zu besetzen.
- Die Anzahl Aufgabenbereiche mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen hat gemäss den Gemeindeschreiberbefragungen nach 2005 (1998-2005) in der jüngsten Umfrage von 2009 (2005-2009) zum zweiten Mal in Folge abgenommen.

- Bei Problemen qualifizierte Kandidaten für den Gemeinderat zu finden, ist eine Professionalisierung der Exekutive (Einführung von Voll-/Teilämtern) sowie tendenziell der Verwaltung (Weiterbildungen, Personalausbau) anzustreben.

-
- Sind die finanziellen Mittel für eine Professionalisierung nicht vorhanden oder ist die Gemeinde für professionellere Strukturen zu klein, ist für eine Entschärfung der Rekrutierungsproblematik in der Exekutive ein Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde in Betracht zu ziehen.
 - Gemeindezusammenschlüsse haben nur dann den erwünschten Effekt auf die Rekrutierungsproblematik, wenn gleichzeitig Strukturen geschaffen werden, welche die Attraktivität der Exekutivämter klar verbessern.
 - Schwierigkeiten vakante Positionen in den Schulräten und Kommissionen zu besetzen, können durch eine gemeindeübergreifende Organisation der entsprechenden Aufgaben verkleinert werden.
 - Schwierigkeiten in der Rekrutierung von Verwaltungspersonal können durch Auslagerungen von Aufgaben an eine Nachbargemeinde abgeschwächt werden.
 - Sollen keine Einschränkungen in der Gemeindeautonomie in Kauf genommen werden, bietet sich in beiden Fällen auch ein kompletter Zusammenschluss der Gemeinden an.

4 Mögliche Handlungsoptionen aus Sicht der Akteure

Im Folgenden werden mögliche Handlungsoptionen aus der Sicht der Gemeinden, Vertretern aus dem Kanton sowie den politischen Parteien aufgezeigt. Als Quellen dienen die durchgeführten Interviews mit den genannten Interessengruppen sowie die schriftlichen Befragungen bei den Exekutivmitgliedern und den Gemeindegliedern. Das Kapitel 4 bildet, zusammen mit den wichtigsten Erkenntnissen aus den Kapiteln 2 und 3 die Grundlage für die Erarbeitung von Handlungsoptionen aus Sicht der Gutachter in Kapitel 5.

4.1 Handlungsoptionen aus der Sicht der Gemeinden

Wollen die Urner Gemeinden fusionieren? Während in der Gemeindegliederbefragung von 2005 eine einzige Gemeinde in den nächsten zehn Jahren Fusionen ein grosses Gewicht beimisst, waren es in der jüngsten Befragung deren neun.⁷⁸ Welche Gemeinden wollen fusionieren? Die Interviews mit den Gemeindepräsidenten verdeutlichen, dass es sich in der Regel um eher grössere Gemeinden handelt, welche unter Umständen bereit sind, ihre kleineren Nachbargemeinden zu «übernehmen». Ausgehen müssten die Fusionsbestrebungen in diesem Fall von den Kleingemeinden. Diese im Gegensatz dazu, sehen keinen Grund sich an eine grössere Gemeinde anzuschliessen, solange sie auch autonom existieren können. Eine Fusion kommt für sie erst dann in Frage, wenn sich die Problematik derart verschlimmert hat, dass kein anderer Ausweg mehr besteht. Da sich die finanzielle Lage, wie auch die Problematik in der Leistungserbringung tendenziell eher verbessert hat, ist die Existenzfrage insbesondere von der Rekrutierungsproblematik abhängig. Diese betrifft neben der Besetzung der Exekutivämter auch jene in der Verwaltung. Die grösseren Gemeinden im Gegensatz dazu, sind in der Regel nur

⁷⁸ Auf die identische Zahl kommt die Befragung des Gemeindeverbandes. Vgl. http://www.gemeindeverband.ch/de/aktuelles-m590/?m=590&information_id=94 (20.11.2009).

dann bereit sich mit ihren kleineren Nachbargemeinden zusammenzuschliessen, wenn daraus kein finanzieller Verlust resultiert.⁷⁹ Vor diesem Hintergrund wird in nächster Zeit nur dann in grösserem Stil fusioniert, wenn der Kanton entsprechende Massnahmen einleitet. Erstens kann er die Fusionskosten dahingehend kompensieren, als dass sich keine Gemeinde durch das Fusionsvorhaben markant schlechter stellt (Gewährleistung des Steuerfusses der steuergünstigsten Gemeinde, Schuldenerlasse, Übernahme der Projektkosten). Als zweite Möglichkeit bietet sich die Definition von Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation (Professionalisierung der Verwaltung) und/oder der Leistungserbringung (Einschränkung von Auslagerungen, Qualitätsstandards) an. Als dritte Option fällt das Setzen negativer finanzieller Anreize im Finanz- und Lastenausgleich in Betracht (Wegfall der Kompensationszahlungen für die Kleinheit etc.). Viertens schliesslich kann die Neuorganisation der heutigen Gemeindestruktur – als kantonales Projekt – vor das Volk gebracht werden (Modell Glarus⁸⁰ resp. Appenzell Innerrhoden⁸¹).

Bei einem Verzicht auf kantonale Interventionen werden bei einer Verschärfung der Problemlage im Allgemeinen einfachere umzusetzende Lösungen vorgezogen. Zu nennen sind insbesondere Auslagerungen von Kernverwaltungsaufgaben an grössere Gemeinden. Denn während rund die Hälfte der Gemeinden der Zusammenlegung von Gemeinden in den nächsten 10 Jahren ein hohes Gewicht beimisst, werden zusätzliche IKZ-Formen gar in 14 Fällen zukünftig als relevant erachtet. Offensichtlich werden die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe oder im Abwasser mehrheitlich begrüsst oder zumindest als notwendiges Übel akzeptiert, massen der Kooperation mit anderen Gemeinden in der Befragung von 2005 doch erst 8 Gemeinden ein grosses Gewicht bei. Damit einher geht die Beobachtung aus einzelnen Interviews mit den Gemeindepräsidenten, dass Gemeindeautonomie gerade von kleineren Gemeinden in erster Linie als struktureller Faktor betrachtet wird und sich schwerge-

⁷⁹ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

⁸⁰ http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d578/f598.cfm (01.03.2010).

⁸¹ http://www.ai.ch/dl.php/de/4ac0d1596d72d/Diskussionsbericht_Strukturreformen.pdf (01.03.2010).

wichtig auf die Existenz eines eigenen Gemeinderates sowie allenfalls einer eigenen Gemeinderechnung oder eines eigenen Zonenplanes bezieht. Weniger zentral war für die Befragten die prozessuale und finanzielle Definition der Autonomie.⁸²

Wie die folgende Tabelle 28 aufzeigt, nimmt nach IKZ und Gemeindefusionen, die Zusammenarbeit mit dem Kanton als zukünftige Form der Aufgabenerfüllung den dritthöchsten Stellenwert ein. Dieser Form der Aufgabenerfüllung misst knapp ein Drittel ein grosses Gewicht bei. Ein Viertel sind es bei Regional- oder Agglomerationsverbänden. Nur je eine Gemeinde erachtet die Übernahme neuer Aufgaben, dem Leistungsabbau oder der Kooperation mit Privaten in den nächsten zehn Jahren als gewichtig. Offensichtlich besteht weder ein Bedürfnis Aufgaben vom Kanton zu übernehmen, noch sind die Gemeinden gewillt, weitere Aufgaben an den Kanton abzugeben.⁸³

Tabelle 28: Stellenwerte verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren: Vergleich der Aussagen von den Urner Gemeindeforschern.⁸⁴

	2009		2005		Differenz	
	grosses Gewicht	kein Gewicht	grosses Gewicht	kein Gewicht	grosses Gewicht	kein Gewicht
Kooperation mit anderen Gemeinden	73.7	0.0	44.4	22.2	29.2	-22.2
Zusammenlegung/Fusion von Gemeinden	50.0	22.2	5.6	77.8	44.4	-55.6
Verstärkte Zusammenarbeit mit Kanton	31.6	21.1	38.9	22.2	-7.3	-1.2
Regional- oder Agglomerationsverbände	23.5	41.2				
Übernahme neuer Aufgaben	5.6	50.0	6.3	62.5	-0.7	-12.5
Leistungsabbau, Verzicht auf Leistung	5.6	66.7	7.1	71.4	-1.6	-4.8
Kooperation mit Privaten	5.6	94.4	6.3	75.0	-0.7	19.4

Bemerkung: N₂₀₀₉ = 17-19; N₂₀₀₅ = 14-18. Grosses (kein) Gewicht: Ausprägungen 5(1) und 4(2) auf einer 5er-Skala. Item «Regional- oder Agglomerationsverbände» fehlt 2005.

In Abbildung 7 wird der Frage nach möglichen Faktoren für eine hohe Gewichtung zukünftiger Gemeindefusionen nachgegangen. Neben dem

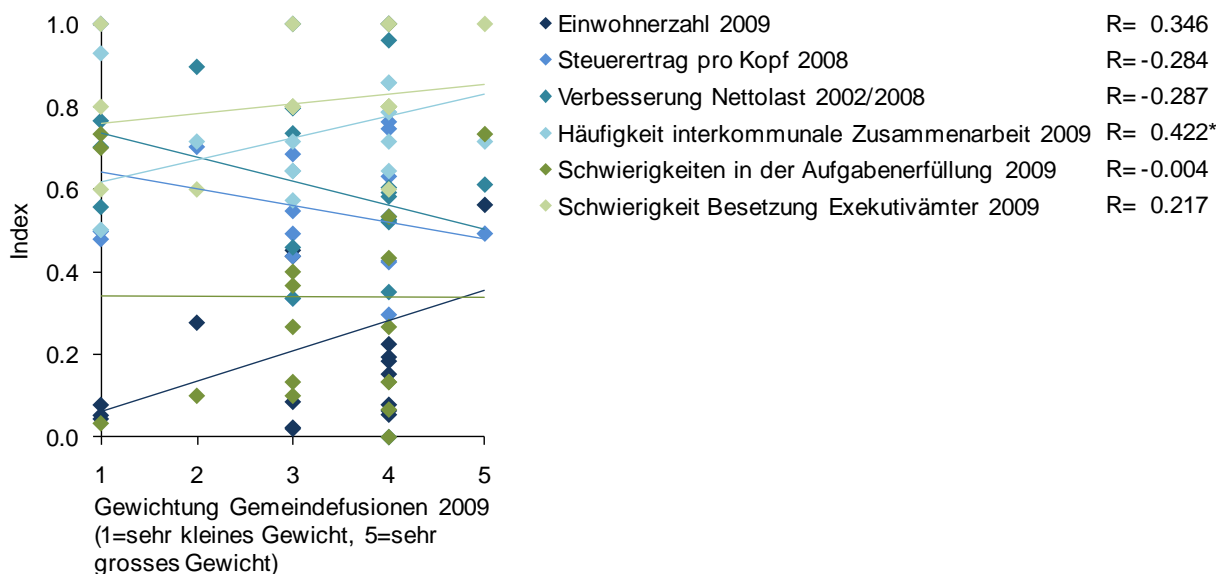
⁸² Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidenten (21.9.-1.10.2009).

⁸³ Eine Ausnahme bildete kürzlich das Vormundchaftswesen, welches – durch die Änderungen im Erwachsenen- und Kinderschutz – auf Wunsch der Gemeinden an den Kanton delegiert wurde (vgl. Kapitel 2.5).

⁸⁴ Vgl. Gemeindeforscherbefragung 2009, 2005.

bereits diskutierten positiven Einfluss der Einwohnerzahl, zeigt sich insbesondere, dass Fusionen umso eher als relevant erachtet werden, je häufiger die Gemeinden in IKZ-Vorhaben involviert sind. Zudem wird deutlich, dass hohe Pro-Kopf-Steuererträge und eine verbesserte Nettolast eher zu einer Abnahme in der Gewichtung von Fusionen führen. Mit der Schwierigkeit die Exekutivämter zu besetzen steigt die Bereitschaft zu fusionieren tendenziell. Keinen Einfluss findet sich für auftretende Schwierigkeiten in der Aufgabenerfüllung.

Abbildung 7: Statistische Zusammenhänge (Pearson R): Die Gewichtung von Gemeindefusionen im Verhältnis zu Einwohnerzahl, Steuerertrag pro Kopf (natürliche und juristische Personen), Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit Schwierigkeiten der Aufgabenerfüllung, sowie Schwierigkeiten Besetzung der Exekutivämter. Vergleich der Urner Gemeinden.⁸⁵



Bemerkung: N=18. * Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0.05 signifikant.

Während sich die obigen Resultate auf die Befragung der Gemeindeglieder stützen, werden im Folgenden die Ergebnisse aus der Exekutivbefragung untersucht. Gut 86 Prozent der befragten Gemeinderäte schätzen die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, gut drei Viertel jene mit dem Kanton in den nächsten 10 Jahren als notwendig ein. Gut die Hälfte der Gemeinderäte sprechen sich in Zukunft für Fusionen aus, rund 45

⁸⁵ Vgl. Gemeindegliederbefragung 2009, Laufende Rechnungen Urner Gemeinden

Prozent für einen Leistungsausbau, rund 40 Prozent für öffentlich-rechtliche Auslagerungen. Im Vergleich zu der gesamten Schweiz werden insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Kanton und Gemeindefusionen häufiger, Kooperationen mit Privaten seltener als zukünftig notwendig erachtet (vgl. Tabelle 29).

Inwiefern stimmen die Haltungen der Gemeindeglieder und der Exekutivmitglieder gegenüber zukünftigen Formen der Aufgabenerfüllung überein? Grosse Abweichungen bei der Einschätzung der Wichtigkeit resp. der Notwendigkeit finden sich bei der verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton und beim Leistungsausbau, welche von den Gemeindegliedern häufiger als zukünftig relevant eingestuft werden.

Tabelle 29: Einschätzung der Notwendigkeit verschiedener Massnahmen in den nächsten 10 Jahren. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden. Summe der Ausprägungen «notwendig» und «eher notwendig».⁸⁶

	Uri		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Zusammenarbeit mit Gemeinden	86.2	65	84.8	7'722	+1.3
Zusammenarbeit mit Kanton	75.8	62	60.2	7'486	+15.6
Fusionen	55.6	63	47.1	7'698	+8.5
Leistungsausbau	44.6	56	43.6	7'195	+1.1
öffentlich-rechtliche Auslagerung	39.7	63	34.9	7'386	+4.8
Auslagerung in private Rechtsformen	25.0	60	22.2	7'318	+2.8
Kooperation mit Privaten	21.7	60	31.7	7'275	-10.0
Leistungsabbau	12.1	58	13.2	7'171	-1.1

Nicht zuletzt wurden mögliche Vorschläge zur Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes untersucht. Am häufigsten wird von den Urner Gemeinderäten eine höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder, eine bessere Aufgabentrennung (strategisch/operativ) sowie die Professionalisierung der Exekutive genannt. Selten zur Disposition steht die Verkleinerung der Exekutive oder der Ausbau der Verwaltung. Die grössten Differenzen zu den gesamtschweizerischen Werten fallen in positiver Hinsicht

⁸⁶ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

auf die Entschädigung, in negativer Hinsicht auf den Ausbau der Verwaltung sowie auf eine Zunahme der Exekutivkompetenzen (vgl. Tabelle 30).

Damit stimmen die Schlussfolgerungen zu dieser Thematik in Kapitel 4.4 zumindest tendenziell mit den Vorschlägen der Exekutivmitglieder überein: Unterschiede zeigen sich erstens in dem Einsatz eines vollamtlichen Gemeindepräsidiums, welches nur von einem Drittel der Exekutivmitglieder goutiert wird. Durch die hohen Werte bei der Entschädigung und der Professionalisierung der Exekutive ist zu vermuten, dass eine «auszuhandelnde» Verteilung von 100 Stellenprozenten auf die Gemeinderatsmitglieder für die heutigen Behörden auf eine breitere Zustimmung stösst. Nur von einer deutlichen Minderheit begrüsst wird zweitens auch der vorgeschlagene Ausbau der Verwaltung. Die häufige Nennung einer besseren Aufgabentrennung (strategisch/operativ) lässt jedoch den Schluss zu, dass eine kompetente Verwaltung begrüsst wird, welche es dem Gemeinderat erlaubt, sich stärker auf seine strategische Funktion zu konzentrieren. Diese Strukturen lassen sich tendenziell auch über eine Professionalisierung der Verwaltung durch Weiterbildungen oder Neubesetzungen realisieren.

Tabelle 30: Vorschläge zur Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes. Vergleich zwischen Urner und Schweizer Gemeinden.⁸⁷

	Uri		Schweiz		Differenz
	Anteil in %	N	Anteil in %	N	
Höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	77.6	67	65.2	7'487	+12.4
Bessere Aufgabentrennung (strategischen/operativ)	50.8	63	60.7	7'298	-9.9
Professionalisierung der Exekutive	48.5	66	41.1	7'458	+7.4
Mehr Kompetenzen für die Exekutive	38.5	65	54.5	7'418	-16.0
Vollamtliches Gemeindepräsidium	31.8	66	24.3	7'425	+7.5
Verkleinerung der Exekutive	18.5	65	16.1	7'452	+2.3
Ausbau der Verwaltung	14.3	63	26.6	7'410	-12.3
Vergrösserung der Exekutive	4.6	65	4.0	7'477	+0.6

Zentrale Erkenntnisse

⁸⁷ Vgl. Exekutivbefragung 2009.

Insgesamt lässt sich anhand der durchgeführten Umfragen und Interviews folgendes für die Unterstützung von Gemeindefusionen durch die Gemeinden festhalten:

- Rund die Hälfte der Gemeinden kann sich zukünftig die Beteiligung an Fusionsprojekten vorstellen.
- Eine kantonale Abstimmung, welche die zukünftige Gemeindestruktur im Kanton Uri festlegt, wird nicht von allen, jedoch von der Mehrheit der interviewten Gemeindepräsidien heute abgelehnt.⁸⁸
- Je grösser die Gemeinden sind, desto grösser ist tendenziell die Akzeptanz für Fusionen.
- Wer bereit ist zu fusionieren, ist in der Regel nicht gewillt eine Einbusse an Attraktivität (Schuldenstand, Steuerfuss etc.) der eigenen Gemeinde in Kauf zu nehmen.

→ Fusionen kommen grossmehrheitlich nur zu Stande, wenn der Kanton bereit ist, die (kurzfristigen) Fusionsverlierer entsprechend finanziell zu entschädigen.

- Die kleineren Gemeinden stehen Fusionen zum heutigen Zeitpunkt mehrheitlich ablehnend gegenüber.
- Eine Option werden Fusionen für kleinere Gemeinden, wenn der Leidensdruck keine anderen Alternativen lässt.
- Da eine Fusion in der Umsetzung komplex ist und als gewichtiger Einschnitt in die Gemeindeautonomie empfunden wird, werden die Gemeinden als Reaktion auf auftretende Problemlagen moderatere Reformen in der Regel vorziehen.

→ Kleinere Gemeinden fusionieren insbesondere dann, wenn ihnen die kantonale Politik keine bessere Alternative lässt. Als kantonale

⁸⁸ Vgl. Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

Instrumente fallen neben positiven Anreizen Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation und/oder an die Leistungserbringung sowie das Setzen negativer finanzieller Anreize im Finanz- und Lastenausgleich in Betracht.

- Je häufiger die Gemeinden heute ihre Aufgaben in Form von IKZ erbringen, desto eher befürworten sie Zusammenschlüsse.

→ Ohne tiefgreifende kantonale Massnahmen, werden Fusionen im grösseren Stil erst nach einem weiteren Ausbau an IKZ für die Gemeinden attraktiv. Dies betrifft insbesondere individuelle Formen der Zusammenarbeit unter Nachbargemeinden.

Für die übrigen Handlungsoptionen ist folgendes zu bemerken:

- Ein Ausbau an IKZ wird von der grossen Mehrheit befürwortet.
- Gutgeheissen wird von den Gemeinden tendenziell auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Kanton.
- Weder die Gemeindeschreiber noch die Exekutivmitglieder sind prinzipiell gewillt, weitere Aufgaben an den Kanton abzugeben.
- Die Übernahme neuer Aufgaben wird in knapp der Hälfte der Fälle begrüsst, jedoch wird dieser Reformschritt als wenig realistisch erachtet.⁸⁹

→ Der Nachteil an einer Zunahme an IKZ sowie einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton liegt in der Ungleichheit der Gemeinden. Schwachen Gemeinden fehlen tendenziell die Ressourcen, um ihre Interessen in diesen Gremien wirkungsvoll einzubringen. Zudem erhöht sich mit jedem Kooperationsvorhaben der Koordinations- und Administrationsaufwand der beteiligten Körperschaften.

⁸⁹ Interviews mit den 20 Gemeindepräsidien (21.9.-1.10.2009).

- Eine Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes wird von den befragten Gemeinderäten insbesondere in Verbindung gebracht mit einer besseren Entschädigung, einer besseren Trennung von strategischen und operativen Aufgaben sowie mit einer allgemeinen Professionalisierung.

→ Die Attraktivität des Exekutivamtes hängt sowohl von der Ausgestaltung der Exekutive selbst, als auch von jener der Verwaltung ab. Angestrebt werden muss deshalb neben einer Professionalisierung der Exekutive (bspw. über eine Aufteilung von 100 Stellenprozenten auf den Gemeinderat) auch eine Kompetenzzunahme in der Verwaltung (Weiterbildungen, Neubesetzungen). Fehlen die Ressourcen für diese Schritte, bleibt die Reduktion des Bedarfes an Gemeinderäten (Verkleinerung Exekutive, Zusammenschluss von Gemeinden) die einzige wirkungsvolle Alternative.

4.2 Handlungsoptionen aus der Sicht des Kantons⁹⁰

Als Kantonsvertreter wurden drei Regierungsratsmitglieder sowie der Kanzleidirektor interviewt. Das folgende Kapitel bietet eine zusammenfassende Übersicht zu den vier Sichtweisen über mögliche Handlungsoptionen im Bezug auf eine Strukturreform im Kanton Uri.

Der Zustand der Gemeinden wird von den Kantonsvertretern grundsätzlich positiv betrachtet. Problematisch erweist sich ihrer Ansicht nach die Lage hauptsächlich in Hospental und Bauen. Die finanzielle Situation ist durch gutes Wirtschaften, den Entlastungen durch den Finanz- und Lastenausgleich sowie durch die wenigen kostspieligen Aufgaben in der Regel gut. Zukünftig wird sich die Finanzlage tendenziell verschlechtern. Als Gründe werden neben dem Versiegen des Härteausgleichs insbesondere die laufenden politischen Entwicklungen genannt. Auch die Gemeindeaufgaben würden im Allgemeinen zufriedenstellend erfüllt. Im Bezug auf die Verwaltung ist mehrheitlich kein direkter Handlungsbedarf ersichtlich.

Die Probleme der Gemeinden zeigen sich in erster Linie auf Behördenebene. Mit der Zunahme der Schwierigkeiten die Exekutivämter zu besetzen, besteht die Gefahr, dass auch die Qualität des Gemeinderates sinkt. Als Folge fehlt aufgrund der Komplexität der zu behandelnden Themenfelder erstens das nötige Fachwissen, um auf fundierter Ebene Entscheide zu fällen. Die Konsequenz ist eine verstärkte Abhängigkeit von der Verwaltung. Zweitens mangelt es an Kompetenz und Erfahrung, sich auf inter- oder überkommunaler Ebene konstruktiv einzubringen. Vermisst wird in diesem Fall die Weitsicht, dass die nötigen Partnerschaften geschaffen werden, um den eigenen Argumenten mehr Gewicht zu verleihen. Drittens besteht die Gefahr, dass die Behörden keine stichhaltigen Visionen haben, in welche Richtung sich ihre Gemeinde zukünftig entwickeln soll.

Ein weiteres Problemfeld betrifft die Schwächung der traditionell starken Position der Urner Gemeinden durch Veränderungen auf der Aufgabenebene. Durch die Komplexitätszunahme kommunaler Dienstleistungen

⁹⁰ Vgl. Interviews mit den Kantonsvertretern (19.10 - 04.11.2009).

sind schwächere Gemeinden einerseits nicht nur in finanzieller Hinsicht – durch den Finanz- und Lastenausgleich – sondern auch bei der Leistungserbringung zunehmend auf die Unterstützung des Kantons angewiesen. Andererseits fand aufgrund von neuen Bundesvorgaben und kantonalen Entwicklungen in jüngster Zeit eine verstärkte Aufgabendelegation an kantonsübergreifende IKZ-Gremien oder an den Kanton statt.

Vor diesem Hintergrund wird von den Kantonsvertretern eine Stärkung der Gemeindelandschaft angestrebt. Erstens erhofft man sich eine verbesserte Position der Gemeindebehörden, mit dem Ziel eines konstruktiven Dialoges zwischen der kommunalen und der kantonalen Ebene, welcher letztendlich dem gesamten Kanton zu Gute kommt. Eine höhere Qualifikation der Exekutive ist nicht zuletzt auch deshalb erwünscht, als dass damit die Abhängigkeit von der Verwaltung verringert werden kann und die Gemeinden durch entscheidende strategische Impulse langfristig erfolgreich bestehen können. Zweitens soll die Autonomie der Gemeinden gestärkt werden. Dies bedingt professionelle Verwaltungen, welche genügend gross sind, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Drittens soll in finanzieller Hinsicht das Risiko gesenkt und eine erträgliche Steuerbelastung angestrebt werden.

Sämtliche der befragten Kantonsvertreter sind grundsätzlich der Meinung, dass eine Verkleinerung der Gemeindezahl hilft, die dargestellten Probleme zu entschärfen. Nur ist es damit nicht getan. Weitere angeregte Reformmassnahmen sind obligatorische Ausbildungen für das Verwaltungspersonal, eine höhere Entlohnung der Gemeinderäte sowie eine für die Gemeinden verantwortliche kantonale Direktion.

Unterschiede zeigen sich unter den Kantonsvertretern insbesondere darin, auf welchem von zwei möglichen Wegen eine Reduktion der Gemeinden erreicht werden soll. Die Vorteile einer gesamtkantonalen Lösung werden hauptsächlich darin gesehen, dass nicht die Wünsche einzelner Gemeinden, sondern die Ziele des gesamten Kantons berücksichtigt werden, dass auf nicht absehbar teure finanzielle Anreize verzichtet werden kann sowie dass der Zeitrahmen des Projektes begrenzt wird. Auf der an-

deren Seite wird zunächst die politische Akzeptanz einer kantonalen Lösung in Frage gestellt. Ein zweiter Einwand zielt auf die politische Zuständigkeit eines Gemeindereformprojekts ab. «Als Hauptakteure müssen die Gemeinden letztendlich ihre Zukunft selber in die Hand nehmen.» Der Kanton soll dabei eher als Partner wirken. Seine Rolle liegt in der Vorgabe von Zielvorstellungen und in der Setzung von Anreizen. Auch bei der Ausgestaltung der Anreize gehen die Meinungen auseinander. Gefordert werden von der einen Seite sowohl finanzielle Anstosszahlungen, wie auch die Reduktion der heutigen Zahlungen an die Gemeinden (Stichworte Finanz- und Lastenausgleich, Langzeitpflegefinanzierung). Auf der anderen Seite werden mit dem Argument, dass das Einsparpotenzial von Fusionen nicht eruiert werden könne, Finanzspritzen weniger goutiert. «Die Gemeinden müssen selber merken, dass eine stärkere Zusammenarbeit bis hin zur Fusion unabdingbar ist.» Eine Strukturreform sollte von den Gemeinden auch deshalb als sinnvoll eingeschätzt werden, weil deren traditionell zentrale Position in Uri durch die jüngeren Entwicklungen mehr und mehr verloren geht.

Bezüglich der optimalen Gemeindezahl sind die Meinungen noch nicht gemacht. Als Hindernis eines Modells mit lediglich 4, 5 oder 6 Gemeinden sehen die Kantonsvertreter teilweise die topografische Situation, welche es verunmöglicht, zusammenhängende Konstrukte aus mehreren Gemeinden zu bilden.

Zentrale Erkenntnisse

Der Zustand der Gemeinden wird grundsätzlich als positiv betrachtet. Die Probleme der Gemeinden zeigen sich in erster Linie auf Behördenebene:

- Es besteht das Risiko, dass das nötige Fachwissen sowie die nötige Kompetenz und Erfahrung fehlt, um auf fundierter Ebene Entscheide zu fällen,
- um sich auf inter- / überkommunaler Ebene konstruktiv einzubringen
- sowie um stichhaltige Visionen zu erarbeiten, in welche Richtung sich die Gemeinde zukünftig entwickeln soll.

Ein zweiter Problemkreis betrifft die Aufgabenebene:

- Schwächere Gemeinden sind für eine Erfüllung ihrer Aufgaben zunehmend auf die Unterstützung des Kantons angewiesen.
- Verschiedene Aufgaben wurden in jüngster Zeit an kantonsübergreifende IKZ-Gremien oder an den Kanton delegiert.

Gefordert wird eine Stärkung der Gemeindeebene:

- Die Qualifikation der Exekutive ist zu verbessern, um die Qualität der Dialoge zwischen der kommunalen und der kantonalen Ebene zu verbessern, um die Abhängigkeit der Exekutive von der Verwaltung zu verringern sowie um Raum für entscheidende strategische Impulse zu schaffen.
- Eine Stärkung der Gemeindeautonomie setzt eine selbstständige Erfüllung der Kernaufgaben voraus. Dies bedingt eine Mindestgrösse der Verwaltungen mit einem entsprechenden Spezialisierungsgrad.
- Das finanzielle Risiko ist zu senken, die Steuerbelastung muss in allen Gemeinden für ihre Bewohner attraktiv sein.

Zusätzlich zu Gemeindezusammenschlüssen wird vorgeschlagen,

- eine obligatorische Ausbildung für das Verwaltungspersonal einzuführen,
- die Entlohnung der Gemeinderäte zu erhöhen
- sowie eine kantonale Gemeindedirektion zu schaffen.

4.3 Handlungsoptionen aus der Sicht der Parteien⁹¹

Als Vertreter aus den Parteien wurden Patrizia Danioth und Stefan Trüb (CVP), Jules Christen und Stefan Baumann (FDP), Alf Arnold (Grüne), Urs Kälin (SP) sowie Gusti Planzer und Beat Arnold (SVP) interviewt. Der folgende Abschnitt folgt dem Ziel, die unterschiedlichen Blickwinkel zu Strukturreformen in Kanton Uri zusammenfassend darzustellen.

Reformmassnahmen für eine Stärkung der kommunalen Ebene werden von allen Parteien begrüsst. Gemeindefusionen werden hierbei von sämtlichen Interviewpartner als möglicher Weg gesehen, um die Situation der Gemeinden zu verbessern. Die Unterschiedlichkeit in den Meinungen betrifft in erster Linie die zu wählende Strategie. Eine Mehrheit der Parteivertreter fordert, dass der Kanton in einem ersten Schritt nachvollziehbare Zieldefinitionen vorgibt. Darauf aufbauend, liegt die Aufgabe des Kantons darin, ein Förderkonzept für Strukturreformen auszuarbeiten.

Für dessen Ausgestaltung finden sich in den Antworten verschiedene Vorschläge. Angeregt wird auf der einen Seite, dass der Kanton fusionswillige Gemeinden durch situationsbezogene Lösungen in ihrem Fusionsprozess subsidiär begleitet. Finanzielle Fragen unter den Gemeinden sollen grundsätzlich ohne pekuniäre Unterstützung des Kantons geregelt werden. Ein weitergehender Vorschlag verlangt, dass auf «nicht funktionsfähige» Gemeinden ein politischer Druck ausgeübt wird, welcher deren Fusion begünstigt. Dabei wird vorgeschlagen, dass – im Sinne negativer Anreize – auf eine Sonderbehandlung einzelner Gemeinden zu verzichten ist. Im Fusionsprozess hat der Kanton die Aufgabe, die Gemeinden anhand sauberer Wegleitungen partizipativ zu unterstützen. Monetäre Anreize sind dabei nur beschränkt einzusetzen.

Bereits konkrete Zielvorstellungen liefern die folgenden Handlungsoptionen. Es wird gefordert, dass der Kanton ausgehend von der Ist-Situation auf Gesetzesebene organisatorische und leistungsspezifische Mindestanforderungen an die Gemeinden festlegt. Damit wird eine Gemeindeebene

⁹¹ Vgl. Interviews mit den Partei- und Fraktionspräsidien (20. - 26.10.2009).

angestrebt, in welcher möglichst autonom operierende Kommunen imstande sind, vergleichbare Dienstleistungsangebote zu einem vergleichbaren Preis anzubieten. Daneben soll der Kanton Fusionsprojekte durch wirkungsvolle Supportleistungen aktiv in beratender und finanzieller Form unterstützen. «Der Kanton hat die Aufgabe, die Mittel und das Know-how für eine Gemeindestrukturreform zur Verfügung zu stellen.» Im Sinne eines Bonus-Malus-Systems, werden hierbei neben positiven auch negative pekuniäre Anreize eingesetzt. Als negativer Anreiz wird eine Abkehr jeglicher strukturerhaltender Politik vorgeschlagen, wovon insbesondere der Finanz- und Lastenausgleich betroffen wäre. Noch weiter geht die Forderung nach einer gesetzlichen Festlegung der Vollzugspraxis kommunaler Aufgaben, welche die autonom zu erfüllenden Aufgabenbereiche definiert und damit den Einkauf von Kernleistungen bei anderen Gemeinden einschränkt.

Von keiner Partei explizit vorgeschlagen wird eine kantonale Abstimmung, welche die zukünftige Gemeindestruktur in einem Schritt festlegt. Dennoch ist die Mehrheit der Parteivertreter einem solchen Vorgehen gegenüber grundsätzlich nicht negativ eingestellt. Genannt werden hierbei Lösungen mit drei bis sechs Gemeinden. Allerdings werden diesem Vorstoss nur wenig reelle Chancen eingeräumt.

Eine zentrale Rolle nahm in den Interviews der Meinungsbildungsprozess im Volk ein. So wird eine wichtige Aufgabe des Kantons darin gesehen, für die Bürgerinnen und Bürger die Vor- und Nachteile der heutigen Struktur aufzuzeigen und sie über die Auswirkungen einer Strukturreform möglichst detailliert aufzuklären. Noch weiter geht der Vorschlag, dass in der Bevölkerung erst eine grundsätzliche Diskussion über die heutige Situation der Gemeinden angeregt werden muss, welche in erster Linie auf eine Problemanalyse fokussiert. Diese soll die Basis bilden, um in einem zweiten Schritt mögliche Lösungsmassnahmen zu diskutieren.

Aus welchen Beweggründen unterstützen die interviewten Parteienvertreter eine Gemeindestrukturreform? Der Nachteil der heutigen Gemeindestruktur betrifft zunächst die Aufgabenebene. Erstens leidet durch die

Komplexitätszunahme kommunaler Aufgaben in Kleinstgemeinden die Qualität öffentlicher Dienstleistungen. Mehrere Gemeinden sind mit ihren Aufgaben überfordert und auf Hilfe anderer Gemeinden oder des Kantons angewiesen. Ein zweiter Nachteil resultiert aus der zunehmenden Aufgabenverlagerung an IKZ-Gremien. Nicht nur verbleiben den Gemeinden – zusätzlich verstärkt durch die Aufgabenverlagerungen an den Kanton – immer weniger Aufgaben, welche autonom erledigt werden. Auch fehlt es gerade den kleinen Gemeinden an den nötigen Ressourcen, ihre Interessen in überkommunalen Projekten wirkungsvoll einzubringen. Die Folge sind Gemeinden, deren Kernkompetenz sich zusehends auf das Absegnen fremdbestimmter Geschäfte verlagert. Diese Entwicklung geht mit einer Unübersichtlichkeit der Staatsstruktur einher, da sich die funktionalen Räume zunehmend gegenseitig überlappen. Gerade in grösseren Verbänden läuft die interkommunale Zusammenarbeit nicht zuletzt auch Gefahr, die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung zu vernachlässigen. Als Beispiel werden neben dem Abwasserwesen auch die Sozialkreise genannt, wo das Volk zu Gunsten der Behörden an Kompetenz verloren hat, sich zum Sozialwesen zu äussern.

Ein zweiter Problembereich betrifft die Personalsituation, da viele Gemeinden Mühe bekunden ihre Ämter mit kompetentem Personal zu besetzen. Auf der organisatorischen Ebene wird zudem die mangelnde demokratische Legitimität von Gemeindeversammlungen in Kleingemeinden angeprangert. Da in erster Linie Personen mit politischen Ämtern oder aus der Verwaltung anwesend sind, verkommt die kommunale Legislative zunehmend zu einer reinen Behördendemokratie.

Ein drittes Problem betrifft die zunehmende Finanzlast für die Gemeinden. Genannt werden neben der Finanzierung der Langzeitpflege auch das Abwasserwesen sowie die Finanzierung von Tagesschulen. Zudem leiden mehrere Gemeinden unter einem Bevölkerungsrückgang, welcher aufgrund der schmelzenden finanziellen Mittel den Handlungsspielraum zusätzlich einengt.

Der Wille das heutige System aufrechtzuerhalten, entspricht zusammenfassend in dem Sinne einer romantischen Vorstellung, als dieser voraussetzt, dass die kleinen Gemeinden ihre Probleme exportieren können. Jedoch hat eine Gemeinde, welche – abhängig vom Finanzausgleich – das Gros ihrer Aufgaben an andere Gemeinden auslagert ein Legitimationsproblem.

Der Grund einer nötigen Strukturreform liegt zunächst in der Notwendigkeit starker und handlungsfähiger Gemeinden, da ein starker Kanton auf die Existenz einer starken Gemeindeebene angewiesen ist. Damit einher geht eine Zunahme an Gestaltungsmacht, Mitsprachemöglichkeit und Qualität in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. In der Exekutive nimmt die Attraktivität der Ämter zu, da sich diese vermehrt um politische Fragen und weniger um operative Aufgaben kümmern kann. Entsprechend steigt als Nebeneffekt auch die Bedeutung kommunaler Parteipolitik. Eine Strukturreform führt im Weiteren zu Verbesserungen bei der Personalsituation und der Finanzlage. Als Folge verringert sich gerade bei kleinen Gemeinden das Klumpenrisiko (Stellvertretung Gemeindegemeinschafter, nicht kalkulierte Zusatzkosten etc.), was auch zu einer Zunahme an Stabilität führt (Umgang mit Worstcase-Szenarien). «Ist die Gemeinde noch überlebensfähig, wenn die Durchschnittsbevölkerung um zehn Jahre älter wurde, 15 neue Pflegefälle anfallen, ein Hochwasser die Gemeindegemeinschafterstrasse zerstört hat, der Gemeindegemeinschafter kurz vor der Pensionierung steht, der Lehrer eben kündigte und die Raiffeisenfiliale kommuniziert hat wegzuziehen?» Auf einer allgemeinen Ebene bietet das Anpacken einer Strukturreform die Chance, insbesondere auch in jenen Gemeinden eine Aufbruchsstimmung zu entfachen, wo die jüngeren Entwicklungen zu einer Resignation geführt haben.

Nicht zuletzt kann durch eine Gemeindegemeinschafterstrukturreform die Anzahl interkommunaler Zusammenarbeitsgremien reduziert sowie vereinzelt Aufgaben an die Gemeinden zurückdelegiert werden. Für den Kanton verkleinert sich mit der Abnahme der Gemeindegemeinschafterzahl der Aufwand der Gemeindegemeinschafterbewirtschaftung. Die Reduktion der Gemeinden vereinfacht – durch die

Reduktion der Interessenvertreter – auch die Umsetzung von Zusammenarbeitsprojekten zwischen der kommunalen Ebene und dem Kanton. Als Beispiel wird die Raumentwicklung im unteren Reusstal genannt.

Der gewichtigste Nachteil von Fusionen wird im dem Verlust an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung der heutigen Gemeinden gesehen. Zudem birgt die Vergrößerung kommunaler Verwaltungen zwei Gefahren: Nicht nur nimmt tendenziell der Hang zu Verwaltungsakten aus reinem Selbstzweck zu, auch geht der persönliche Kontakt zum Volk verloren. Zudem ist die Annahme verfehlt, dass durch Gemeindefusionen Einsparungen erzielt werden können.

Aufgrund der gewichtigen Hindernisse wird bei einer Strukturreform eher von einem lang andauernden Prozess ausgegangen. Gerade in den Randregionen herrscht Angst vor einem weiteren Bedeutungsverlust. Auch muss man der Bevölkerung Zeit geben, sich an eine mögliche neue Gemeindestruktur zu gewöhnen.

Neben Gemeindefusionen wurde eine Vielzahl weiterer Reformschritte postuliert: Zunächst wird vorgeschlagen, dass neben den herkömmlichen Strukturreformen durch das Abschaffen der Korporationen eine weitere Strukturvereinfachung anzustreben ist. Das Aufgehen der Bürger- in den Einwohnergemeinden bietet die Chance, letztere mit zusätzlichem Kapital auszustatten. Eine weitere Vereinfachung kann durch die kantonale Übernahme der komplexen IKZ-Vorhaben (Abwasser) erreicht werden.

Als wichtig wird im Weiteren eine Teilprofessionalisierung der Exekutive betrachtet. Zudem soll eine Gemeindestrukturreform mit der Anpassung der heutigen Proporzwahlkreise einhergehen, damit diese Verfassungskonform sind. Nicht zuletzt wird angeregt, dass die Aussengemeinden durch eine Verlagerung kantonaler Ämter gestärkt werden sollen. Konkret genannt werden das Amt für Betrieb Nationalstrassen sowie die kantonale Motorfahrzeugkontrolle.

Zentrale Erkenntnisse

Die Aufgabe des Kantons ist es, nachvollziehbare Zieldefinitionen vorzugeben, woraus ein Förderkonzept für Strukturreformen auszuarbeiten ist. Folgende kantonale Strategien fallen in Betracht:

- Der Kanton begleitet fusionswillige Gemeinden durch situationsbezogene Lösungen in ihrem Fusionsprozess. Gefördert werden Fusionen durch immaterielle Anreize (Arbeitshilfen und Beratungsleistungen) sowie moderate positive materielle Anreize.
- Der Kanton übt auf «nicht funktionsfähige» Gemeinden einen politischen Druck aus (Verzicht auf Sonderbehandlungen), welcher deren Fusion begünstigt. Gefördert werden Fusionen durch immaterielle Anreize sowie moderate negative/positive materielle Anreize.
- Der Kanton definiert auf Gesetzesebene organisatorische und leistungsspezifische Mindestanforderungen an die Gemeinden. Gefördert werden Fusionen durch immaterielle Anreize, negative/positive materielle Anreize, sowie durch Richtlinien zur Ausgestaltung der Gemeindeorganisation.
- Der Kanton legt die zukünftige Gemeindestruktur durch eine kantonale Abstimmung in einem Schritt fest (Glarner Modell).

Eine Strukturreform bringt folgende Vorteile mit sich:

- Für die Gemeinden erhöht sich die Gestaltungsmacht, die demokratische Mitsprachemöglichkeit sowie die Qualität ihrer Dienstleistungen.
- Das Amt des Gemeinderates wird attraktiver, die Rekrutierungsproblematik nimmt ab.
- Das Klumpenrisiko der Gemeinden (Stellvertretung Gemeindeglieder, nicht kalkulierte Zusatzkosten etc.) verringert sich.
- Die Stabilität der Gemeinden nimmt zu (Umgang mit Worstcase-Szenarien).

- Die Staatsstruktur wird durch die Reduktion interkommunaler Zusammenarbeitsgremien übersichtlicher.
- Vereinzelt können Aufgaben von dem Kanton an die Gemeinden zurückdelegiert werden.
- Der kantonale Aufwand für die Gemeindebewirtschaftung nimmt ab.
- Die Qualität bei Zusammenarbeitsprojekten zwischen der kommunalen Ebene und dem Kanton nimmt zu.

Nachteilig wirken sich folgende Aspekte einer Strukturreform aus:

- Die heutigen Gemeinden nehmen einen Verlust an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung in Kauf.
- Mit der Vergrösserung der Verwaltungen entsteht ein Hang zu Verwaltungsakten aus reinem Selbstzweck.
- Grössere Verwaltungen gehen mit einem Verlust persönlicher Kontakte zu der Bevölkerung einher.
- Ein Strukturreformprojekt bringt hohe Kosten mit sich, welche sich durch die Schaffung einer neuen Gemeindestruktur nicht wieder einsparen lassen.

Als weitere Reformmassnahmen werden genannt:

- Eine Teilprofessionalisierung der Exekutive,
- die Delegation komplexer IKZ-Vorhaben (Abwasser) an den Kanton,
- die Stärkung der Aussengemeinden durch eine Verlagerung kantonaler Ämter,
- der Zusammenschluss der Bürger- und Einwohnergemeinden und damit die Auflösung der Korporationen sowie
- eine Anpassung der «verfassungswidrigen» Proporzwahlkreise.

5 Handlungsoptionen aus Sicht der Gutachter

5.1 Zieldefinition

Für die Legislaturperiode 2008 bis 2012 definiert das Regierungsprogramm des Kantons Uri⁹² sieben Entwicklungsziele. Davon sind für das vorliegende Projekt insbesondere deren zwei zentral:

- D. Uri hat ein starkes Zentrum im unteren Reusstal und eine hochwertige, nachhaltige Tourismusregion im Urserntal – beide mit Ausstrahlungskraft auf die übrigen Gebiete des Kantons, die ihre Chancen aktiv wahrnehmen.
- F. Uri hat geeignete Strukturen und zweckmässige Aufgabenbereiche des Gemeinwesens, um seine Staatsaufgaben optimal zu erfüllen.

Bei diesen beiden Kriterien handelt es sich um strategische Zielsetzungen, welche die Entwicklung des Kantons und seiner Gemeinden beinhalten. Punkt D konzentriert sich dabei auf die Regionalentwicklung, Punkt F legt den Fokus auf die Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns in den Gemeinden. Tangiert werden neben der Optimierung des kommunalen Dienstleistungsangebotes die Optimierung der kommunalen Finanzlage und der Gemeindeorganisation, die Verbesserung der politischen Integration (Partizipation der Wohnbevölkerung, Responsivität⁹³ der Kommunalpolitik) sowie die Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.⁹⁴

Den strategischen Zielen übergeordnet sind die beiden projektabhängigen Faktoren Projektkosten/Projektdauer sowie die Chancen der politischen Realisierbarkeit.

⁹² Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_587_2767.pdf (20.11.2009).

⁹³ «Fachausdruck [...] für das Ausmass der Übereinstimmung zwischen den Präferenzordnungen und dem Handeln gewählter Abgeordneter oder der Regierung mit den Forderungen und Wünschen der gesamten Wählerschaft oder eines Teils der Wählerschaft». Vgl. Schmidt (1995: S. 837).

⁹⁴ Vgl. Steiner (2002 S. 281ff); http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_527_8863.pdf (10.03.2010).

Nachfolgend werden zwei mögliche Szenarien diskutiert und anschliessend anhand der definierten Kriterien evaluiert. Für das erste Szenario werden dabei zwei mögliche Alternativen ausgearbeitet. Die dargestellten Szenarien gehen grundsätzlich von einer unveränderten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus.

5.2 Szenario 1: Anreizorientierter Ansatz

Szenario 1 verfolgt einen partizipativen Ansatz, der durch den Kanton initiiert wird. Basis bildet eine Teilrevision der Verfassung sowie Anpassungen auf Gesetzesebene. Szenario 1a geht von einem «weichen», Szenario 1b von einem «harten» Anreizmodell aus. Das Arbeiten mit zwei klaren, extremen Varianten ist aus methodischen Gründen notwendig, um gültige Aussagen zu den Chancen und Gefahren machen zu können. Es versteht sich von selbst, dass die Politik letztendlich eine Mischlösung vorsehen könnte.

Szenario 1a

Szenario 1a verlangt nebst den nötigen Anpassungen der Verfassung die Schaffung eines Gemeindevereinigungsgesetzes (oder gesetzlicher Grundlagen in anderen Gesetzen), welches das Vorgehen bei Gemeindegemeinschaften festlegt.

Der Fokus von Szenario 1a liegt auf der partnerschaftlichen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden. Die Konzeption folgt dem Postulat, dass Gemeindestrukturen grundsätzlich Sache der Gemeinden sind. Eine Hilfestellung ist gerechtfertigt, weil die Gemeinden für die erfolgreiche Durchführung eines Fusionsprojekts auf externe Unterstützung angewiesen sind. Im Vordergrund stehen somit Beratungsleistungen sowie die Bereitstellung von Hilfsmitteln. Finanzielle Anreize werden nur beschränkt, im Sinne einer Anschubfinanzierung (z.B. über minimale Pro-Kopf-Beiträge) ausgesprochen.

→ Paradigma Szenario 1a: Hilfe zur Selbsthilfe.

Szenario 1b

Grundlage von Szenario 1b ist ein verbindliches Konzept, welches auf Gesetzesebene organisatorische und leistungsspezifische Mindestanforderungen an die Gemeinden definiert. Daneben soll der Kanton Fusionsprojekte durch wirkungsvolle Supportleistungen aktiv in beratender und finanzieller Form unterstützen. Im Sinne eines Bonus-Malus-Systems werden hierbei neben positiven auch negative pekuniäre Anreize eingesetzt.

Als kantonale finanzielle Anreize kommen insbesondere Pro-Kopf-Beiträge an die involvierten Gemeinden sowie Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich in Betracht. Beispielsweise kann das Gesetz verlangen, dass Leistungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich im entsprechenden Umfang gekürzt werden, wenn infolge eines Zusammenschlusses weniger Leistungen beansprucht würden und sich die betreffende Gemeinde dem Zusammenschluss widersetzt (Berner Modell). Als mögliche Alternativen sind Garantien des Steuerfusses der steuergünstigsten Gemeinde unter den Fusionspartnern oder eine Angleichung der Nettoverschuldung zu diskutieren.

Bei den Mindestanforderungen an die Gemeinden könnte es sich um folgende Massnahmen handeln: eine Anzahl Stellenprozente für die gesamte Exekutive (Thuner Modell), Ausbildungsstandards für die Gemeindeschreiber und die Leitung der Finanzabteilung, Minimalvorschriften für Gemeindeleistungen wie die Öffnungszeiten der Gemeindekanzlei, Minimalstandards beim Angebot an Online-Dienstleistungen sowie verpflichtende Erarbeitung einer Gemeindestrategie mit konkreten Zielvorgaben (u.a. Umgang mit Worstcase-Szenarien). Zu prüfen ist allenfalls im Weiteren, ob die Vollzugspraxis einzelner kommunaler Aufgaben gesetzlich festgelegt werden soll, um eine autonome Erfüllung der Kernaufgaben zu gewährleisten.

→ Paradigma Szenario 1b: Qualitätsstandards für Gemeinden.

In beiden Fällen entspricht die Gemeindestrukturreform einem offenen Prozess. Materielle und immaterielle Anreize kommen bedarfsbedingt immer dann zum Zug, wenn zwei oder mehrere Gemeinden einem Fusionsprojekt freiwillig zustimmen.

5.3 Szenario 2: Ergebnisorientierter Ansatz

Basis bilden bei Szenario 2 ebenfalls eine Teilrevision der Verfassung sowie ein Gemeindevereinigungsgesetz. Die zukünftige Gemeindestruktur im Kanton Uri wird auf Verfassungsebene festgelegt (Glarner Modell). Die vorgängige Aufgabe von Regierungs- und Landrat besteht darin, ein tragfähiges Gesamtkonzept zu erarbeiten, welches von ca. fünf Gemeinden ausgeht. Der Vorschlag kommt an die Urne: Wird er angenommen, setzt der Kanton das Vorhaben in einem Schritt um.

→ Paradigma Szenario 2: Der Kanton gibt die Gemeindestruktur vor.

5.4 Stärken-Schwächen-Analyse der Szenarien

Die drei Szenarien werden nachfolgend einer Analyse der Stärken und Schwächen unterzogen. Die Kriterien zur Beurteilung leiten sich aus den Zieldefinitionen ab.

5.4.1 Szenario 1a: Stärken und Schwächen

Projektkosten

Szenario 1a geht von relativ geringen Projektkosten aus. Kosten werden in erster Linie durch den Aufbau des nötigen Know-hows verursacht. Es ist zu definieren, ob die Beratungsleistungen direkt durch den Kanton oder durch externe Partner erbracht werden. Zweitens sind Anschubfinanzierungen für die fusionswilligen Gemeinden zu nennen. Die Bestimmung von deren Höhe liegt in den Händen der kantonalen Politik. Wie die Analyse des Ist-Zustandes aufzeigte, sind kleinere Gemeinden in der Regel

nur dann bereit ihre verbleibende Autonomie aufzugeben, wenn die Problemlage ihnen keinen anderen Ausweg erlaubt. Das Risiko liegt in diesem Fall darin, dass eine Gemeinde mit zunehmender Verschlechterung ihrer Situation auch an Attraktivität für einen potentiellen Fusionspartner verliert. Als Folge steigt tendenziell die Höhe der finanziellen Unterstützung, um die beteiligten Kommunen in einem späteren Zeitpunkt zu einem Zusammenschluss zu bewegen.

Auf der anderen Seite spricht für das Szenario 1a, dass allfällige Fusionen auf der Selbstbestimmung der Gemeinden fussen und nicht durch den Kanton «erkauft» wurden. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die neuen Gemeinden auf eine breite politische Akzeptanz stossen.

Tabelle 31: Szenario 1a – Projektkosten.

Stärken	Schwächen
- geringe Projektkosten	- Verlagerung der Kosten auf alternative Hilfeleistungen an «Problemgemeinden» oder
- Fusionen durch natürliches Zusammenwachsen; keine «erkauften»/überstürzten Fusionsprojekte	- Notwendigkeit der Einführung höherer Anreizzahlungen zu einem späteren Zeitpunkt

Projektdauer

Da eine Fusion in der Umsetzung komplex ist, werden die Gemeinden als Reaktion auf auftretende Problemlagen unter Szenario 1a moderatere Reformen in der Regel vorziehen. Die antizipierte Folge könnte sein, dass Gemeinden in einem ersten Schritt Aufgabenbereiche an andere Gemeinden auslagern oder mit diesen zusammen erfüllen, die Anzahl der Exekutivmitglieder senken, das Leistungsangebot reduzieren etc. und sich erst in einem zweiten Schritt für einen Zusammenschluss entscheiden. Entsprechend vergrössert sich einerseits der administrative und politische Aufwand der betroffenen Gemeinden. Andererseits verlängert sich insgesamt der Zeithorizont für Fusionsprojekte im Kanton Uri.

Weil über jede Fusion einzeln an der Urne bestimmt wird, ist – sofern mehrere Fusionen zustande kommen – zusätzlich mit hohen Transakti-

onskosten⁹⁵ seitens des Kantons für die Begleitung/Aushandlung der einzelnen Projekte zu rechnen. Dem könnte allerdings mit einer Verfassungsänderung und einer entsprechenden Kompetenzdelegation an den Landrat entgegengetreten werden. Betroffen davon sind auch die Gleichgewichte in der Aufgabenteilung und im Finanzausgleich, welche mit jedem Fusionsschritt neu zu definieren sind.

Eine Stärke dieses Szenarios liegt in der Flexibilität des Zeithorizontes. Während sich einzelne Gemeinden bereits heute konkrete Gedanken über mögliche Fusionspartner machen, sind andere bestrebt, zumindest mittelfristig noch autonom zu bleiben. Die Etablierung von Problemlösungsgesellschaften mit den Nachbargemeinden, die Akzentuierung kommunaler Probleme oder gute Erfahrungen aus anderen Gemeinden können diese veranlassen, zu einem späteren Zeitpunkt zu fusionieren.

Da nicht mit breitem politischem Widerstand gerechnet wird, dauert die Einführung des kantonalen Instrumentariums zudem kürzer als bei den anderen beiden Alternativen.

Tabelle 32: Szenario 1a – Projektdauer.

Stärken	Schwächen
- Flexibilität des Zeithorizontes für die Gemeinden	- Insgesamt hoher administrativer und politischer Aufwand der betroffenen Gemeinden
- kurze Einführungszeit des kantonalen Instrumentariums	- Hohe Transaktionskosten seitens des Kantons bei mehreren Fusionsprojekten

Politische Realisierbarkeit

Szenario 1a wird politisch relativ einfach umzusetzen sein. Sowohl die Gemeindepräsidien wie auch die Partei- und Fraktionspräsidien stellten sich in den durchgeführten Interviews nicht gegen ein derartiges Vorgehen. Seitens der Parteien ist viel mehr anzunehmen, dass das Szenario 1a teilweise deshalb nicht goutiert wird, weil es zuwenig Schlagkraft besitzt. Wie sich das Volk zu Gemeindefusionen stellt, lässt sich anhand der durchgeführten Untersuchungen nur ansatzweise beurteilen. Für diese

⁹⁵ Unter Transaktionskosten werden «Kosten der Ausarbeitung, Formulierung, Anwendung und Kontrolle vertraglicher Vereinbarungen [...]» verstanden. Vgl. Schmidt (1995: S. 963).

Variante spricht der Faktor, dass man der Bevölkerung genügend Zeit gewährt, sich an eine mögliche neue Gemeindestruktur zu gewöhnen.

Tabelle 33: Szenario 1a – Politische Realisierbarkeit.

Stärken	Schwächen
- unproblematische politische Realisierbarkeit	

Regionalentwicklung

Auf Basis der Untersuchungen ist es plausibel anzunehmen, dass unter Szenario 1a zumindest mittelfristig deutlich weniger Fusionsprojekte umgesetzt werden als unter den übrigen beiden Alternativen. Für die Regionalentwicklung wird sich gegenüber dem Status quo damit wenig ändern: Als positiv kann heute die Tatsache gewertet werden, dass durch die 20 kommunalen Exekutiven für jedes der heutigen Gemeindegebiete Interessenvertreter existieren, welche bestrebt sind, unter den gegebenen Umständen den Ansprüchen ihrer Einwohnerschaft möglichst gerecht zu werden. Gerade für eine kleinere Randgemeinde könnte die Gefahr bestehen, dass bei einem Zusammenschluss mit einer grösseren Nachbargemeinde ihr ursprüngliches Gemeindegebiet regionalpolitisch zuwenig berücksichtigt wird, obwohl sich in der neuen Gemeinde die Ressourcen für das Erarbeiten und Umsetzen einer Entwicklungsstrategie insgesamt erhöhen. Entsprechend wird es bei allfälligen Fusionen von zentraler Bedeutung sein, ob es gelingt, die neu zu schaffenden Exekutiven mit qualifiziertem Personal aus sämtlichen Dorfteilen zusammenzusetzen.

Der Nachteil einer Regionalentwicklung unter Einbezug vieler Körperschaften zeigt sich bei Zusammenarbeitsprojekten unter den Gemeinden oder zwischen der kommunalen Ebene und dem Kanton: Je höher die Anzahl unterschiedlicher Interessenvertreter, desto schwieriger wird eine Umsetzung verbindlicher Regelungen zu Gunsten des Gesamtwohls, da keine individuellen Einbussen in Kauf genommen werden wollen. Aussagen in den Interviews mit den Vertretern aus Kanton und Parteien lassen zudem den Schluss zu, dass die Zusammenarbeit bei einer deutlichen

Reduktion der Gemeinden auch deshalb konstruktiver wird, weil in diesem Fall höhere Chancen für eine verbesserte Qualifikation der Exekutiven bestehen.

Tabelle 34: Szenario 1a – Regionalentwicklung.

Stärken	Schwächen
- die heutigen Gemeindegebiete behalten in der Regel ihre Interessenvertreter, welche versuchen den Ansprüchen ihrer Einwohnerschaft gerecht zu werden	- schwierige, bisweilen wenig konstruktive Zusammenarbeit bei Regionalentwicklungsprojekten durch zu hohe Interessenvielfalt

Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden

Die finanzielle Situation der Urner Gemeinden ist zum heutigen Zeitpunkt im Allgemeinen zufriedenstellend. Dennoch ist gerade in kleineren Gemeinden der Spielraum bescheiden. Durch nicht kalkulierte Zusatzkosten kann eine Gemeinde aufgrund ihres kleinen Budgets leicht ins finanzielle Chaos stürzen. Zudem ist anzunehmen, dass die Finanzlast der Gemeinden in Zukunft eher zunimmt. Gerade in wenig prosperierenden Gemeinden, welche kaum Aussicht auf eine Erhöhung der Steuererträge haben, wird dies zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

Ein Zusammenschluss von Gemeinden verbessert zwar die dargestellte Situation, jedoch führt er zumindest mittelfristig kaum zu finanziellen Einsparungen. Dies rührt erstens daher, dass sich eine neu geschaffene Gemeinde bei dem zu wählenden Steuerfuss und ihrem Dienstleistungsangebot an der diesbezüglich attraktivsten Projektgemeinde orientiert resp. (damit das Projekt zustande kommt) zu orientieren hat. Zweitens verursacht eine Fusion durch die Schaffung einer neuen Verwaltungs- und Behördenorganisation Kosten, welche in der Regel erst langfristig wieder eingespart werden können. Dieser Sachverhalt ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass aus politischen Gründen die Mitarbeiterzahlen nur selten reduziert werden.

Dennoch ist zu erwähnen, dass die Analyse der laufenden Rechnungen der Urner Gemeinden ergeben hat, dass der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Gemeindebehörden mit zunehmender Gemeindegrösse ten-

denziell abnimmt. Daraus kann gefolgert werden, dass Eingemeindungen kleinerer Kommunen durch ihre grösseren Nachbargemeinden zu Einsparungen führen werden, sofern mittelfristig das heutige Personal reduziert werden kann.

Tabelle 35: Szenario 1a – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.

Stärken	Schwächen
- keine Verursachung von Kosten, welche nicht notwendigerweise wieder eingespart werden können	- geringe finanzielle Gestaltungsmacht der Gemeinden, teilweise hohe finanzielle Risiken - keine Strategie, um die finanzielle Effizienz der heutigen Kleingemeinden zu verbessern

Optimierung der Gemeindeorganisation

In den Interviews mit den Vertretern aus Kanton und Parteien wurde an der heutigen Gemeindeorganisation kritisiert, dass die kleinen/schwachen Gemeinden die Entwicklung des gesamten Kantons hemmen. Zusätzlich fehlt heute in den Gemeinderäten durch permanente Rekrutierungsschwierigkeiten häufig die nötige Qualifikation, um die Abhängigkeit von der Verwaltung zu verringern sowie um auf fundierter Ebene Entscheide zu fällen und ausschlaggebende strategische Impulse zu geben. Der Zusammenschluss von Gemeinden wird als Chance betrachtet, die heutige Gemeindeorganisation in dieser Hinsicht zu optimieren.

Negativ kann sich bei einer zu starken Reduktion der Gemeindezahl auswirken, dass aufgrund der geografischen Lage nicht zusammenhängende Gemeindegebilde geschaffen werden, was die Identifikation der Bürger entsprechend erschwert.

Die Stärke von Szenario 1a liegt deshalb darin, dass der Entscheid für oder gegen Fusionsprojekte einzig bei den Gemeinden liegt. Damit besteht eine höhere Sicherheit in Zukunft im Kanton Uri eine Gemeindestruktur vorzufinden, welche beim Volk auf eine breite Akzeptanz stösst und nicht als Verlustgeschäft punkto Eigenständigkeit, Kundennähe, oder Verwaltungsstellen betrachtet wird.

Tabelle 36: Szenario 1a – Optimierung der Gemeindeorganisation.

Stärken	Schwächen
- kein unfreiwilliger Verlust von Eigenständigkeit, Kundennähe und Verwaltungsstellen	- Keine Strategie um durch die nachhaltige Stärkung schwacher Gemeinden auch den Kanton als Ganzes zu stärken
- Gewährleistung einer breiteren Akzeptanz von allfälligen Fusionsprojekten	- keine Strategie die Personalsituation (Exekutive, Verwaltung) zu verbessern

Optimierung Dienstleistungsangebot

Auch bei der Optimierung des Dienstleistungsangebots wird sich durch Szenario 1a gegenüber dem heutigen Zustand wenig verändern: Durch die geringe Einwohnerzahl sind die kommunalen Leistungen in kleineren Gemeinden bisweilen wenig standardisiert, lassen jedoch eher Spielraum für individuelle Lösungen.

Die Erfahrung anderer Fusionsprojekte zeigt, dass sich die Qualität der Dienstleistungen verbessert oder zumindest nicht verschlechtert, da keiner der Fusionspartner bereit ist, in diesem Bereich Einbussen in Kauf zu nehmen. Optimierungen sind zudem durch die höhere Frequenz der auftretenden Geschäftsfälle zu erwarten, welche eine effizientere Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Tabelle 37: Szenario 1a – Optimierung Dienstleistungsangebot.

Stärken	Schwächen
- mehr Spielraum für individuelle Lösungen bei kommunalen Leistungen	- Ineffizienzen durch geringen Standardisierungsgrad bei der Erfüllung öffentlicher Leistungen

Verbesserung der politischen Integration

Die Verbesserung der politischen Integration wird erreicht über eine Stärkung des Einflusses der Wählerschaft auf die kommunalen politischen Entscheidungen.

Die Problematik des heutigen Zustandes liegt darin, dass immer mehr Aufgaben in IKZ-Gremien verrichtet werden. Diese verschlechtern die politische Integration der Bevölkerung, wenn Entscheide durch die Exekutiven bestimmt sind und damit die demokratische Mitbestimmung vernach-

lässigen. Zudem besitzen kleine Gemeinden durch ihre finanzielle und personelle Situation kaum Gestaltungsmacht, politische Themen ausserhalb des häufig fremdbestimmten Tagesgeschäftes anzupacken.

Demokratische Defizite ergeben sich zudem, wenn durch die zu geringe Beteiligung an Gemeindeversammlungen den anwesenden Gemeindevertretern (Behörden/Verwaltung) zu viel Macht zukommt.

Für die heutige Situation spricht, dass die Bevölkerung jeder der 20 Gemeinden direkt Einfluss auf Entscheidungen nehmen kann, welche das vertraute Gemeindegebiet betreffen. Durch eine Gemeindefusion besteht die Gefahr, dass die artikulierten Interessen schlechter durchgesetzt werden können, da sie nur noch von einer Minderheit getragen werden.

Tabelle 38: Szenario 1a – Verbesserung der politischen Integration.

Stärken	Schwächen
- keine Einschränkung der Stimmkraft für die Durchsetzung kommunaler Interessen	- geringe Gestaltungsmöglichkeit des Volkes für kommunale Angelegenheiten - keine Strategie für eine Verbesserung der demokratischen Qualität von Gemeindeversammlungen

Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie

Gemeindeautonomie beinhaltet neben strukturellen auch prozessuale und finanzielle Komponenten. Der erste Aspekt zielt auf die Organisationen ab (Gemeinderat, Gemeindeversammlung, Verwaltung). Auf prozessualer Ebene interessiert, wer wie die kommunalen Entscheide fällt, auf der finanziellen Ebene, wer die kommunalen Organisationen und deren Leistungen finanziert.

Mit dem Entscheid zu einem Zusammenschluss verliert eine Gemeinde ihre strukturelle Autonomie. Die Autonomie wird insgesamt jedoch dann erhöht, wenn diese Einbusse durch eine Zunahme der prozessualen und finanziellen Selbstständigkeit übertroffen werden kann.

Die Problematik der heutigen Situation liegt auf der prozessualen Ebene erstens darin, dass schwächere Gemeinden für eine Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Zunahme ihrer Komplexität zunehmend auf die Unter-

stützung des Kantons oder anderer Gemeinden angewiesen sind. Zweitens wurden in jüngster Zeit teilweise Aufgaben an andere Gemeinden ausgelagert. Drittens fehlen den Gemeinden bisweilen die Ressourcen, um in IKZ-Gremien oder in Zusammenarbeitsprojekten mit dem Kanton ihre Interessen wirkungsvoll zu vertreten. Die Folge sind damit Gemeinden, deren Kernkompetenz sich zusehends auf das Absegnen fremdbestimmter Geschäfte verlagert.

Auf der Ebene der finanziellen Autonomie wird die Existenz des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs dann zum Problem, wenn die Überlebensfähigkeit einer Gemeinde nur durch entsprechende Ausgleichszahlungen gesichert werden kann.

Tabelle 39: Szenario 1a – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.

Stärken	Schwächen
- Entscheidungsfreiheit über einen allfälligen Verlust struktureller Gemeindeautonomie (Gemeinderat, Gemeindeversammlung, Verwaltung)	- keine Strategie für eine Verbesserung der prozessualen und finanziellen Dimension der Gemeindeautonomie

5.4.2 Szenario 1b: Stärken und Schwächen

Projektkosten

Das Szenario 1b verfolgt das Ziel, über eine Definition von Mindestansprüchen, die Qualität der Gemeinden auf finanzieller, institutioneller und leistungsspezifischer Ebene zu verbessern. Da die vorgesehenen Anforderungen die finanziellen und personellen Ressourcen von den kleineren Gemeinden übersteigen, werden für diese Gemeindefusionen zum zentralen Thema. In den durchgeführten Interviews mit den Gemeindepräsidien wurde aufgezeigt, dass die potentiellen Fusionspartner kleinerer Gemeinden in der Regel nur dann zu einem Zusammenschluss bereit sind, wenn keine einschneidenden Einbussen an Attraktivität (Schuldenstand, Steuerfuss etc.) in Kauf genommen werden müssen. Die zu wählende Strategie verlangt deshalb, dass die (kurzfristigen) Fusionsverlierer finanziell entschädigt werden.

Die Projektkosten sind damit gegenüber den Szenarien 1a und 2 deutlich höher einzustufen. Für das Szenario 1b spricht jedoch gegenüber Szenario 1a, dass die schwächeren Gemeinden einem höheren Handlungsdruck ausgesetzt werden, welcher eine weitere Verschlechterung ihrer Lage zugunsten einer frühzeitigen Fusion verhindert. Damit besteht keine Gefahr, dass zu einem späteren Zeitpunkt umso teurere Rettungsmassnahmen durchgeführt werden müssen.

Tabelle 40: Szenario 1b – Projektkosten.

Stärken	Schwächen
- strategischer Eingriff um die Situation schwächerer Gemeinden nachhaltig zu verbessern	- hohe Projektkosten

Projektdauer

Die Projektdauer ist in Szenario 1b gegenüber Szenario 1a deutlich kürzer. Obwohl nicht davon auszugehen ist, dass sämtliche Fusionen in einem einzigen Schritt vollzogen werden, ist von einer deutlich höheren Intensität auszugehen als im vorherigen Fall. Damit sinkt der Aufwand seitens des Kantons für die Begleitung/Aushandlung der einzelnen Projekte. Der politische Widerstand ist höher als in Szenario 1a einzustufen, zudem ist das kantonale Instrumentarium ungleich komplexer. Damit ist mit einer längeren Vorbereitungszeit zu rechnen.

Eine Stärke gegenüber Szenario 2 liegt in der höheren Flexibilität bei der Frage, zu welchem Zeitpunkt mit welchen Partnern fusioniert werden soll. Diese Freiheit geht mit einer entsprechenden Verlängerung der Projektdauer einher, was die Transaktionskosten seitens des Kantons entsprechend erhöht.

Tabelle 41: Szenario 1b – Projektdauer.

Stärken	Schwächen
- Relativ kurze Projektdauer	- relativ lange Vorbereitungszeit durch hohe Komplexität des kantonalen Instrumentariums
- Flexibilität bei der Frage, zu welchem Zeitpunkt mit wem fusioniert werden soll	- relativ hohe Transaktionskosten seitens des Kantons bei mehreren Fusionsprojekten

Politische Realisierbarkeit

Die politische Realisierbarkeit von Szenario 1b ist schwierig vorausszusagen. Die gestellten Mindestanforderungen werden dann zu einer politischen Hürde, wenn die Bevölkerung mit den Aktivitäten ihrer Gemeinde mehrheitlich zufrieden ist und die Massnahmen primär als ungerechtfertigter Fusionszwang verstanden werden. Scheitern kann Szenario 1b auch aufgrund der relativ hohen Projektkosten, da zum heutigen Zeitpunkt nicht notwendigerweise ein direkter Handlungsbedarf für ein Strukturreformprojekt dieser Grössenordnung ersichtlich ist.

Für Szenario 1b spricht gegenüber Szenario 2, dass die Fusionsinitiative von den Gemeinden aus kommen muss. Im umgekehrten Fall kann argumentiert werden, dass Szenario 2 voraussichtlich nicht nur den Fiskus weniger belastet, sondern auch schneller umgesetzt sein wird.

Tabelle 42: Szenario 1b – Politische Realisierbarkeit.

Stärken	Schwächen
- Fusionsinitiative kommt von den Gemeinden aus	- schneidet die Handlungsfreiheit kleinerer Gemeinden deutlich ein und kann damit als (ungerechtfertigt teure) Zwangsmassnahme verstanden werden

Regionalentwicklung

Der grosse Vorteil von Szenario 1b gegenüber 1a liegt in der Regionalentwicklung bei Zusammenarbeitsprojekten unter den Gemeinden oder zwischen der kommunalen Ebene und dem Kanton (weniger Interessenvertreter, konstruktivere Dialoge), der Nachteil allenfalls bei der Berücksichtigung von Interessen kleinerer Randgemeinden.

Die Freiheit bei der Wahl von Fusionspartnern bei gleichzeitiger Setzung von Mindestanforderungen fördert tendenziell Zusammenschlüsse unter Gemeinden, welche sich als zusammenhängende Region verstehen, was deren Entwicklung erleichtert. Die Freiwilligkeit hat gegenüber Szenario 2 jedoch den Nachteil, dass – aufgrund des Fehlens einer bindenden Ge-

samtstrategie – für Gemeinden bei gegebenen Voraussetzungen die Möglichkeit besteht, ihre Unabhängigkeit gegenüber einem aus regionalpolitischer Perspektive sinnvollem Zusammenschluss vorzuziehen.

Tabelle 43: Szenario 1b – Regionalentwicklung.

Stärken	Schwächen
- Möglichkeit zur konstruktiven Zusammenarbeit bei Regionalentwicklungsprojekten	- Risiko der mangelnden Berücksichtigung kleinerer Randgemeinden
- Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden innerhalb zusammenhängender Regionen	keine bindende Gesamtstrategie, welche sich an den Voraussetzungen einer optimalen Regionalentwicklung orientiert

Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden

Gemeindezusammenschüsse erhöhen das Budget, wodurch Vorteile bei der Gestaltungsmacht und dem Grad an Stabilität geschaffen werden. Gewinne ergeben sich tendenziell auch durch günstigere Beschaffungsmöglichkeiten für Sachgüter. Zudem können die frei werdenden Gemeindegelder neuen Zwecken zugeführt werden.

Dennoch kann bei Fusionen durch den politischen Druck nach einem attraktiven Steuerfuss, verbesserten Dienstleistungen, einer professionelleren Organisation sowie der Beibehaltung des bestehenden Personals zumindest mittelfristig im Allgemeinen nicht mit Einsparungen gerechnet werden.

Eine gewichtige Ausnahme bilden Eingemeindungen kleinerer Kommunen durch ihre grösseren Nachbargemeinden, da erstere aufgrund ihrer Kleinheit gezwungen sind, in finanziell ineffizienter Weise zu agieren. Voraussetzung hierfür ist die zumindest mittelfristige Reduktion des heutigen Personals.

Tabelle 44: Szenario 1b – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.

Stärken	Schwächen
- Verbesserung der finanziellen Gestaltungsmacht und Stabilität der Gemeinden	- Verursachung von Kosten, welche nicht notwendigerweise wieder eingespart werden können
- klare Strategie, um die finanzielle Effizienz der heutigen Kleingemeinden zu verbessern	

Optimierung der Gemeindeorganisation

Durch die durch Szenario 1b angestrebte Reform der Gemeindestruktur verringert sich nicht nur die Anzahl zu besetzender Exekutivämter, auch wird Raum geschaffen, die Gemeinderäte besser zu entlohnen. Zudem verringert sich durch die Zusammenlegung von Verwaltungen das personelle Klumpenrisiko. Damit wird insgesamt eine deutliche Verbesserung der Personalsituation erwartet.

Jedoch ist in Erwägung zu ziehen, dass bei einem zu hohen Fusionsdruck auf die Gemeinden die Gefahr besteht, dass Zusammenschlüsse von den Gemeinden als Verlustgeschäft betrachtet werden. Nicht nur geht die vertraute Eigenständigkeit verloren, auch sind Einbussen beim persönlichen Kontakt zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung oder bei einzelnen Verwaltungsstellen in Kauf zu nehmen.

Tabelle 45: Szenario 1b – Optimierung der Gemeindeorganisation.

Stärken	Schwächen
- klare Strategie um durch die nachhaltige Stärkung der Gemeinden, auch den Kanton als Ganzes zu stärken	- Gefahr eines unfreiwilligen Verlusts von Eigenständigkeit, Kundennähe und Verwaltungsstellen
- klare Strategie um die Personalsituation (Exekutive, Verwaltung) zu verbessern	

Optimierung Dienstleistungsangebot

Durch das Setzen von Qualitätsstandards ist die Optimierung des Dienstleistungsangebots ein zentrales Ziel von Szenario 1b. Die Festlegung der Anforderungen an den Ausbildungsstandard der Kernverwaltungskader und eine Zuteilung von Stellenprozenten mit entsprechender Entlohnung der Gemeinderäte sind entsprechende Massnahmen. Gleichzeitig wird beispielsweise durch Minimalvorschriften für die Öffnungszeiten der Gemeindekanzlei sowie Minimalstandards beim Angebot an Online-Dienstleistungen ein direkter Nutzen für die Bevölkerung generiert.

Optimierungen werden beim Zusammenschluss von Gemeinden zusätzlich durch die Zunahme des Spezialisierungsgrades in der Verwaltung erreicht, welcher eine höhere Standardisierung und Professionalisierung der

Aufgabenerfüllung ermöglicht. Dies hat natürlich auch potenzielle Nachteile: Der Standardisierungsgrad kommunaler Leistungen senkt die Möglichkeiten für individuelle Lösungen.

Tabelle 46: Szenario 1b – Optimierung Dienstleistungsangebot.

Stärken	Schwächen
- Setzung von Qualitätsstandards als konsequente Massnahme um das Dienstleistungsangebot der Gemeinden zu optimieren	- weniger Spielraum für individuelle Lösungen bei kommunalen Leistungen
- Optimierungen durch höheren Standardisierungsgrad bei der Erfüllung öffentlicher Leistungen	

Verbesserung der politischen Integration

Mit der unter Szenario 1b angestrebten Vergrösserung der Gemeinden steigt für die Bevölkerung tendenziell die Möglichkeit sich zu politischen Themen zu äussern. Nicht nur erhöht sich in finanzieller und personeller Hinsicht die Gestaltungsmacht der Gemeinde, auch steigt auf Kosten von IKZ tendenziell die Anzahl autonom verrichteter Aufgaben. Problematisch sind IKZ-Gremien dann, wenn Entscheide nicht durch die Bevölkerung, sondern durch die Exekutiven bestimmt sind und damit die demokratische Mitbestimmung vernachlässigen.

Negative Folgen auf die politische Integration haben Gemeindefusionen dann, wenn die Interessen einer einzelnen Gemeinderegion in der neuen Gemeinde nicht mehr in gleichem Masse durchgesetzt werden können.

Positive Impulse gibt ein Zusammenschluss von Gemeinden nicht zuletzt auch auf die demokratische Qualität von Gemeindeversammlungen, da die absolute Anzahl an Stimmberechtigten gegenüber den Gemeindevertretern (Behörden/Verwaltung) zunimmt (der relative Anteil wohl aber abnimmt).

Tabelle 47: Szenario 1b – Verbesserung der politischen Integration.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - tendenzielle Zunahme an Gestaltungsmöglichkeiten des Volkes für kommunale Angelegenheiten - verbesserte demokratischen Qualität von Gemeindeversammlungen durch mehr qualifizierte Votanten 	<ul style="list-style-type: none"> - mögliche Einschränkungen bei der Durchsetzung von Interessen einzelner Gemeinderegionen

Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie

Eine Vergrösserung der Gemeinden führt – durch den höheren Spezialisierungsgrad der Verwaltungen und verbesserte Voraussetzungen für eine qualifiziertere Exekutive – zu einer Erhöhung der prozessualen Gemeindeautonomie. Durch eine Einbindung von Gemeinden mit einem hohen Abhängigkeitsgrad vom Finanz- und Lastenausgleich in grössere Gemeindegebilde kann auch die finanzielle Gemeindeautonomie gestärkt werden.

Verloren geht mit jeder Fusion die strukturelle Gemeindeautonomie (Gemeinderat, Gemeindeversammlung, Verwaltung). So braucht es nur noch eine Exekutive und die Verwaltung kann verkleinert werden – dadurch kann die Responsivität kleiner werden.

Tabelle 48: Szenario 1b – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - klare Strategie für eine Verbesserung der prozessualen und finanziellen Dimension der Gemeindeautonomie 	<ul style="list-style-type: none"> - eingeschränkte Entscheidungsfreiheit über einen allfälligen Verlust der strukturellen Gemeindeautonomie

5.4.3 Szenario 2: Stärken und Schwächen

Projektkosten

Szenario 2 geht von mässig hohen Projektkosten aus. Entscheidet sich das Volk an der Urne für das vorgeschlagene 5-Gemeinde-Modell, erübrigt sich eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton, um die Gemeinden einander anzugleichen. Das Problem dieser Vorgehensweise liegt darin, dass die stärkeren Gemeinden als potenzielle «Fusionsverlierer» we-

nig Anreiz haben, dem Projekt zuzustimmen. Deshalb sind evtl. gleichwohl Unterstützungsleistungen notwendig.

Mit relativ hohen Kosten muss bei der Vorbereitung und Umsetzung der Strukturreform gerechnet werden. Diese ist komplexer als bei den übrigen Szenarien, hat jedoch den Vorteil, dass die Umsetzung in einem Schritt vollzogen werden kann.

Tabelle 49: Szenario 2 – Projektkosten.

Stärken	Schwächen
- Mässig hohe Projektkosten	- Für die «Fusionsverlierer» werden eher keine Ausgleichszahlungen gewährt

Projektdauer

Da die Umsetzung in einem einzigen Schritt vollzogen wird, beschränkt sich der kantonale Aufwand auf einen einzigen Zeitpunkt. Länger als bei den übrigen Szenarien ist jedoch die Vorbereitungszeit einzustufen. Neben einer definitiven Einigung über die zukünftige Gemeindestruktur sind nicht nur aus den bisherigen Gemeinden fünf neue Gemeindeorganisationen zu bilden. Auch bedarf es einer Anpassung im Finanz- und Lastenausgleich sowie bei interkommunalen Zusammenarbeitsformen.

Ein Nachteil der kurzen Projektdauer ist die fehlende Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, zu welchem Zeitpunkt fusioniert werden soll.

Tabelle 50: Szenario 2 – Projektdauer.

Stärken	Schwächen
- kurze Projektdauer	- lange Vorbereitungszeit durch hohe Komplexität der anvisierten Strukturreform keine Flexibilität bei der Frage, zu welchem Zeitpunkt fusioniert werden soll

Politische Realisierbarkeit

Die interviewten Gemeindepräsidenten lehnen ein Vorgehen nach Szenario 2 grossmehrheitlich ab. Teilweise begrüsst, aber in keinem Fall explizit gefordert wird Szenario 2 durch die Partei- und Fraktionspräsidenten. Mit ei-

nem hohen politischen Risiko rechnen beim ergebnisorientierten Ansatz auch die Kantonsvertreter.

Politisch für Szenario 2 sprechen die gegenüber Szenario 1b wohl geringeren Kosten und der kürzere Zeithorizont. Der Bürger erhält mit diesem Ansatz eine Lösung, welche die anvisierten Ziele auf kürzerem Weg und billiger erreicht als über das Setzen von Qualitätsstandards und finanzieller Anreize. Obwohl der Eingriff tief ist, sind die Chancen gut, dass nach einer gewissen Anpassungszeit eine Gemeindestruktur existiert, welche die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit deutlich stärkt.

Gegen das Szenario 2 spricht auf der politischen Ebene erstens, dass heute zwar eine Notwendigkeit für die Eindämmung der Rekrutierungsproblematik in der Exekutive sowie für nachhaltige Lösungen zur Verbesserung der Situation von Kleinstgemeinden besteht, jedoch kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine Gesamtreform der Gemeindestruktur ausgemacht werden kann. Zweitens wird die Zuständigkeit für allfällige Fusionsprojekte wenn schon bei den Gemeinden selbst gesehen. Zwar wird eine Begleitung/Förderung von Fusionen durch den Kanton akzeptiert, nicht jedoch ein direkter kantonaler Eingriff in die heutige Gemeindestruktur. Drittens gehören gerade bevölkerungsstarke Gemeinden tendenziell zu den – zumindest kurz- bis mittelfristigen – Verlierern eines 5-Gemeinde-Modells, da durch eine Fusion mit kleineren und finanziell schwachen Gemeinden finanzielle Einbussen in Kauf genommen werden müssen.

Tabelle 51: Szenario 2 – Politische Realisierbarkeit.

Stärken	Schwächen
- kohärente Lösung	- kein unmittelbarer Handlungsbedarf, Missachtung des Subsidiaritätsprinzips, bevölkerungsstarke Gemeinden als mittelfristige Verlierer

Regionalentwicklung

Durch die Bildung von fünf Gemeinden in Szenario 2 werden günstige Voraussetzungen geschaffen, um für die verschiedenen Regionen im Kanton Uri bindende Regionalstrategien zu schaffen.

Ein weiterer Vorteil liegt auch hier darin, dass Zusammenarbeitsprojekte unter den Gemeinden oder zwischen der kommunalen Ebene und dem Kanton – durch die Abnahme an Interessenvertretern und der höheren Wahrscheinlichkeit konstruktiverer Dialoge – einfacher umzusetzen sind.

Allerdings findet sich wie unter Szenario 1b der Nachteil, dass die Interessen kleinerer Randgemeinden allenfalls weniger berücksichtigt werden. Zudem besteht ein regionalpolitisches Risiko, wenn Gemeinden geschaffen werden, welche kulturell nicht zur gleichen Region gehören. Die Folge wären entsprechende Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen Regionalentwicklungsstrategie.

Tabelle 52: Szenario 2 – Regionalentwicklung.

Stärken	Schwächen
- Bindende Gesamtstrategie, welche sich an den Voraussetzungen einer optimalen Regionalentwicklung orientiert	- Risiko der mangelnden Berücksichtigung kleinerer Randgemeinden
- Möglichkeit zur konstruktiven Zusammenarbeit bei Regionalentwicklungsprojekten	- Risiko der Bildung von Gemeinden, welche kulturell nicht zur gleichen Region gehören

Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden

Wie unter Szenario 1b ist davon auszugehen, dass Gemeindegemeinschaften das Budget erhöhen, wodurch Vorteile bei der Gestaltungsmacht und dem Grad an Stabilität geschaffen werden. Optimierungen sind zusätzlich durch günstigere Beschaffungskonditionen für Sachgüter und der Vermietung/Veräusserung der Gemeindehäuser zu erzielen.

Auch hier ist jedoch anzunehmen, dass durch das Strukturreformprojekt zumindest mittelfristig in der Regel keine Einsparungen erzielt werden. Für Szenario 2 spricht in diesem Zusammenhang jedoch, dass im Vorfeld

keine hohen Kosten verursacht wurden, welche aus politischem Druck möglichst wieder eingespart werden müssen.

Tabelle 53: Szenario 2 – Optimierung finanzielle Situation der Gemeinden.

Stärken	Schwächen
- Verbesserung der finanziellen Gestaltungsmacht und Stabilität der Gemeinden	

Optimierung der Gemeindeorganisation

Analog zu Szenario 1b ist zu erwarten, dass sich die Personalsituation zumindest in der Verwaltung verbessert. Vorteile ergeben sich insbesondere auch für den Kanton. Nach einer einmaligen Umsetzungsphase ist nicht nur mit einer verbesserten Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene zu rechnen, auch nimmt der Aufwand für die Gemeindebewirtschaftung ab.

Der Unterschied zu Szenario 1b liegt darin, dass die Strukturreform nicht notwendigerweise mit einer bessern Entlohnung der Exekutivmitglieder einhergeht. Als Folge bleibt unklar, inwiefern die Rekrutierungsproblematik entschärft werden kann.

Nachteile ergeben sich allenfalls für jene Gemeinden, welche das Strukturreformprojekt mehrheitlich ablehnten, jedoch in der kantonalen Abstimmung überstimmt werden konnten. Durch den Verlust der Eigenständigkeit ihrer Gemeinde nehmen nicht nur die Einflussmöglichkeit auf Belange ihres vertrauten Gemeindegebietes und der persönliche Kontakt zu der Verwaltung ab. Zusätzlich droht die Streichung einzelner Verwaltungsstellen.

Tabelle 54: Szenario 2 – Optimierung der Gemeindeorganisation.

Stärken	Schwächen
- klare Strategie um durch die nachhaltige Stärkung der Gemeinden, auch den Kanton als Ganzes zu stärken	- Gefahr eines unfreiwilligen Verlusts von Eigenständigkeit, Kundennähe und Verwaltungsstellen

Optimierung Dienstleistungsangebot

Die Optimierung des Dienstleistungsangebots ist im Gegensatz zum Szenario 1b nicht zentrales Ziel der gewählten Strategie. Verbesserungen sind insbesondere durch die notwendige Zunahme des Spezialisierungsgrades in der Verwaltung zu erwarten.

Nachteilig kann sich auch hier auswirken, dass sich durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden der Standardisierungsgrad kommunaler Leistungen erhöht, wodurch die Möglichkeiten für individuelle Lösungen abnehmen.

Tabelle 55: Szenario 2 – Optimierung Dienstleistungsangebot.

Stärken	Schwächen
- Optimierungen durch höheren Standardisierungsgrad bei der Erfüllung öffentlicher Leistungen	- weniger Spielraum für individuelle Lösungen bei kommunalen Leistungen

Verbesserung der politischen Integration

Noch deutlicher als unter Szenario 1b steigt für die Bevölkerung die demokratische Mitsprachemöglichkeit (höhere Gestaltungsmacht der Gemeinde, Abnahme von IKZ). Verbesserungen finden sich ebenso bei der demokratischen Qualität von Gemeindeversammlungen.

Auch hier fällt jedoch negativ in Betracht, dass die Interessen einer einzelnen Gemeinderegion in der neuen Gemeinde unter Umständen nicht mehr in gleichem Masse durchgesetzt werden können.

Tabelle 56: Szenario 2 – Verbesserung der politischen Integration.

Stärken	Schwächen
- deutliche Zunahme an Gestaltungsmöglichkeiten des Volkes für kommunale Angelegenheiten	- mögliche Einschränkungen bei der Durchsetzung von Interessen einzelner Gemeinderegionen
- verbesserte demokratischen Qualität von Gemeindeversammlungen	

Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie

Analog zu Szenario 1b führt die Strukturreform unter Szenario 2 zu einer Erhöhung der prozessualen und finanziellen Gemeindeautonomie.

Der Verlust der strukturellen Autonomie ist in diesem Fall für jene Gemeinden von Bedeutung, welche den ergebnisorientierten Ansatz mehrheitlich ablehnten, in der kantonalen Abstimmung jedoch unterlagen.

Tabelle 57: Szenario 2 – Erhöhung/Wiedererlangung der Gemeindeautonomie.

Stärken	Schwächen
- klare Strategie für eine Verbesserung der prozessualen und finanziellen Dimension der Gemeindeautonomie	- möglicher Zwang zu einem Verlust der strukturellen Gemeindeautonomie

5.5 Chancen-Gefahren-Analyse der Szenarien

Abgeleitet aus den Stärken und Schwächen der beiden Szenarien werden nachfolgend deren Chancen und Gefahren analysiert. Diese bilden die Grundlagen für die Evaluation der Szenarien in Kapitel 5.6.

5.5.1 Szenario 1a: Chancen und Gefahren

Tabelle 58: Szenario 1a – Chancen und Gefahren.

Kriterien	Chancen	Gefahren
Projektkosten	- Gute Realisierungschancen durch geringe Projektkosten	- Zukünftige Kosten durch alternative Hilfeleistungen / Anpassungen der Anreizzahlungen
Projektdauer	- kurze Einführungszeit des kantonalen Instrumentariums	- Akzentuierung der Problematik zu einem späteren Zeitpunkt
Politische Realisierbarkeit	- Absenz politischer Widerstände	- unnötiger Verzicht auf eine griffigere Strategie um die politische Realisierbarkeit nicht zu gefährden
Regionalentwicklung		- Undurchführbarkeit verbindlicher Regionalentwicklungsprojekte
Optimierung finanzielle Situation		- alternativer Handlungsbedarf durch drohende Insolvenz einzelner Gemeinden
Optimierung Gemeindeorganisation	- Gewährleistung einer breiten Akzeptanz von Gemeindefusionen durch evolutionäres Vorgehen	- schwache Gemeinden bremsen Entwicklung des Kantons / Zuspitzung der Rekrutierungsproblematik in der Exekutive
Optimierung Dienstleistungsangebot	- individuellere Befriedigung der Ansprüche durch die Bevölkerung	- alternativer Handlungsbedarf durch zunehmendes Ungleichgewicht unter den Gemeinden
Verbesserung politische Integration		- Abnahme Gestaltungsmacht und demokratischer Mitsprache
Erhöhung / Wiedererlangung Gemeindeautonomie		- weitere Abnahme der Gemeindeautonomie (prozessual und finanziell)

5.5.2 Szenario 1b: Chancen und Gefahren

Tabelle 59: Szenario 1b – Chancen und Gefahren.

Kriterien	Chancen	Gefahren
Projektkosten		- Projekt scheitert aufgrund zu hoher Projektkosten
Projektdauer		- keine Gewährleistung, dass innerhalb absehbarer Frist eine zukunftsfähige Gemeindestruktur geschaffen wird
Politische Realisierbarkeit	- Gewährleistung der Entscheidungsfreiheit ob und mit wem fusioniert werden soll	- Projekt scheitert, weil es als ungerechtfertigt teure Zwangsmassnahme verstanden wird
Regionalentwicklung	- konstruktivere Zusammenarbeit bei Regionalentwicklungsprojekten	- zukünftige Gemeindestruktur orientiert sich nicht an einer optimalen Regionalentwicklung
Optimierung finanzielle Situation	- tendenziell Abnahme finanzieller Risiken, Effizienzgewinne durch Fusion von Kleingemeinden	- Finanzielle Engpässe durch Absenz mittelfristiger Einsparungen
Optimierung Gemeindeorganisation	- deutliche Verbesserung der Personalsituation, Stärkung des Kantons durch nachhaltige Stärkung der kommunalen Ebene	- Projekt in Gefahr durch den unfreiwilligen Verlust von Eigenständigkeit, Kundennähe und Verwaltungsstellen
Optimierung Dienstleistungsangebot	- mittelfristig messbare Verbesserungen beim Dienstleistungsangebot	- angestrebtes Dienstleistungsangebot widerspricht der Nachfrage durch Bevölkerung
Verbesserung politische Integration	- tendenzielle Revitalisierung kommunaler Demokratien durch Zunahme an Gestaltungsmacht	- Projekt in Gefahr aufgrund Einschränkungen bei der Interessendurchsetzung einzelner Gemeinderegionen
Erhöhung / Wiedererlangung Gemeindeautonomie	- mittelfristig klare Erhöhung der Gemeindeautonomie	- Projekt in Gefahr, da Verlust der strukturellen Autonomie als Zwangsmassnahme verstanden wird

5.5.3 Szenario 2: Chancen und Gefahren

Tabelle 60: Szenario 2 – Chancen und Gefahren.

Kriterien	Chancen	Gefahren
Projektkosten	- kein politischer Druck, dass hohe Projektkosten durch die Strukturreform wieder eingespart werden müssen	- Projekt scheitert, da für die «Fusionsverlierer» keine Ausgleichszahlungen gewährt werden
Projektdauer	- Möglichkeit innerhalb absehbarer Frist die Situation der Gemeinden gesamthaft zu verbessern	- Projekt scheitert aufgrund mangelnder Flexibilität bei der Bestimmung des Fusionszeitpunktes
Politische Realisierbarkeit		- Projekt scheitert, da kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, das Subsidiaritätsprinzip missachtet wird und die bevölkerungsstarken Gemeinden zu den «Fusionsverlierer» gehören
Regionalentwicklung	- konsequente Orientierung an einer optimalen Regionalentwicklung	- möglicher Bedeutungsverlust kleinerer Randregionen
Optimierung finanzielle Situation	- deutliche Abnahme finanzieller Risiken, Verbesserung der finanziellen Gestaltungsmacht	
Optimierung Gemeindeorganisation	- Stärkung des Kantons durch nachhaltige Stärkung der kommunalen Ebene	- Projekt scheitert durch den unfreiwilligen Verlust von Eigenständigkeit, Kundennähe und Verwaltungsstellen
Optimierung Dienstleistungsangebot	- Angleichung kommunaler Dienstleistungen auf zufriedenstellendes Niveau	
Verbesserung politische Integration	- konsequente Revitalisierung kommunaler Demokratien durch Zunahme an Gestaltungsmacht	- Projekt scheitert aufgrund Einschränkungen bei der Interessendurchsetzung einzelner Gemeinderegionen
Erhöhung / Wiedererlangung Gemeindeautonomie	- mittelfristig klare Erhöhung der Gemeindeautonomie	- Projekt scheitert durch unfreiwilligen Verlust der strukturellen Autonomie

5.6 Evaluation der Szenarien

Im Folgenden werden die Chancen und Gefahren der drei Szenarien anhand einer 5er-Skala (+++, +, +/-, -, --) bewertet. Das Resultat gibt einen Anhaltspunkt, welche der drei Strategien die gesetzten Ziele am ehesten erreicht. Eine definitive Evaluation bedarf einer Gewichtung der einzelnen Kriterien. Die Gewichtungsfaktoren sind letztendlich von politischen Präferenzen abhängig und können nicht durch wissenschaftliche Kriterien be-

stimmt werden. Wie bereits weiter oben erwähnt handelt es sich bei den Szenarien 1a und 1b um Extremformen. Möglich ist auch das Verfolgen einer Strategie, welche die Instrumente aus Szenario 1b nur in abgeschwächter Form beinhaltet. Das Grundprinzip im Vorgehen unter Szenario 2 liegt darin, dass in einer kantonalen Abstimmung über die zukünftige Gemeindestruktur entschieden wird. Diese wird dann in einem Schritt umgesetzt. Die Wahl des definitiven Modells ist eine politische Entscheidung. Zu beachten ist, dass eine schwache/starke Reduktion der Gemeindezahl die entsprechenden Ergebnisse aus der SWOT-Analyse⁹⁶ teilweise abschwächen oder verstärken kann.

Tabelle 61: Evaluation der Szenarien.

Kriterien	Szenario 1a	Szenario 1b	Szenario 2
Projektkosten	++	--	+
Projektdauer	-	+/-	+
Politische Realisierbarkeit	++	+/-	--
Regionalentwicklung	--	+/-	+
Optimierung finanzielle Situation	--	+/-	++
Optimierung Gemeindeorganisation	+/-	+	+/-
Optimierung Dienstleistungsangebot	-	++	+
Verbesserung politische Integration	--	+/-	+/-
Erhöhung / Wiedererlangung Gemeindeautonomie	--	+	+/-

5.7 Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen und abschliessende Bemerkungen

Im Hinblick auf die Evaluationsergebnisse kann Szenario 2 als effektivste und effizienteste Strategie bezeichnet werden, um die Urner Gemeinden nachhaltig zu stärken. Der grosse Nachteil dieser Variante liegt in der hohen Gefahr des Scheiterns, was zu einer langfristigen Blockade von Strukturreformen führen könnte. Aus diesem Grund empfehlen die Gutachter eine kantonale Variantenabstimmung über die Szenarien 1b und 2. Dieses Vorgehen erlaubt eine Meinungsbildung im Volk über die genannten Stärken und Schwächen der beiden Strategien. Dadurch

⁹⁶ Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen), Threats (Gefahren).

erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für einen Entscheid zugunsten von Szenario 2.

Bei einer Abstimmung dieser Tragweite ist ein solches Vorgehen gerechtfertigt und führt zu einer hohen Legitimation der Gemeindestrukturreform. Nachteilig kommt in diesem Fall jedoch hinzu, dass in einer ersten Phase auf Verfassungsstufe die Möglichkeit von Variantenabstimmungen erst geschaffen werden muss.

Verwirft der Regierungsrat die Idee einer Variantenabstimmung, empfehlen die Gutachter ein Vorgehen nach Szenario 1b. Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind nebst den besseren Realisierungschancen gegenüber Variante 2 auch die höhere Partizipationsmöglichkeit, welche eher der schweizerischen Politiktradition entspricht. Das Ziel muss in diesem Fall darin liegen, dass durch entsprechende Anreize und Mindestanforderungen die unter Szenario 2 anvisierte Stärkung der Gemeinden zumindest längerfristig ebenso erreicht wird.

Im Rahmen des Gesamtprozesses des Projekts einer Gemeindestrukturreform erscheint es sinnvoll die wesentlichen Leitlinien der Reform in einem Leitbild festzuhalten, bevor mit der Ausarbeitung der Verfassungsrevision und gesetzlichen Anpassungen begonnen wird. Ein «Leitbild zur Entwicklung der Urner Gemeinden» hält fest, welche Rolle den Gemeinden in Zukunft zukommen soll, und welche Prinzipien für die Gemeindestrukturreform gelten.⁹⁷

Das Leitbild stellt eine für die Verwaltung verbindliche Strategie des Regierungsrates hinsichtlich der Gemeindeentwicklung dar. Wenn sie wirksam umgesetzt werden soll, bedingt dies, dass in allen künftigen Vorlagen an den Regierungsrat bzw. an den Landrat auch darüber Rechenschaft abgelegt wird, inwiefern die beantragte Massnahme mit dem Leitbild im Einklang steht (dies gilt insbesondere für alle Vorlagen der Rechtsetzung).

Das Leitbild folgt gedanklich drei Schritten: Es hält zuerst die Rahmenbedingungen (Prämissen) für die Strategie fest (was ist gegeben?), befasst

⁹⁷ Vgl. auch die Beschreibung des Projektvorgehens in der Offerte des KPM, Meilenstein 3.

sich dann mit den Zielen hinsichtlich der Gemeinden und der Gemeindestruktur (wo wollen wir hin?) und zeigt – in einem Hauptteil – Massnahmen auf, welche diese Zielsetzung unterstützen (welches ist der Weg dazu?).

Die *Prämissen* der Strategie zur Entwicklung der Urner Gemeinden wurden im Rahmen der bisherigen Projektarbeiten entwickelt (vgl. auch 5.1):

- Der Kanton will starke Gemeinden (es wird allenfalls im Leitbild noch genauer auszuführen sein, was starke Gemeinden auszeichnet, woran man sie erkennt).
- Die seit dem Projekt NFA bestehende Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden soll nicht angetastet werden.

Die Zielsetzungen, d.h. die Ziele, die mit der Strategie angestrebt werden, müssen im Strategiepapier nach zwei Gesichtspunkten geordnet werden, wobei allenfalls widersprüchliche Zielsetzungen aufzuzeigen und zu thematisieren sein werden:

- *Binnensicht der Gemeinde*: Die Binnensicht der Gemeindestruktur betrifft die innere Organisation von Gemeinden und beantwortet die Frage, welche Gemeinden der Kanton Uri künftig will.
- *Gemeindestruktur des Kantons*: Die kantonale Sicht der Gemeindestruktur betrifft die Rolle der Gemeinden im kantonalen Verbund. Sie beantwortet die Frage, wie das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden, aber auch unter den Gemeinden bei gegebener Aufgabenteilung ausgestaltet sein soll.

Der Hauptteil des Leitbildes soll den Massnahmen gewidmet sein, die notwendig sind, um vom heutigen Zustand (Ist) zu den gesetzten Zielen (Soll) zu gelangen. Der Massnahmenkatalog wird entsprechend der in der heutigen Lehre gängigen Kriterien (Struktur, Instrumente, Personal und Kultur) gegliedert.⁹⁸ Zudem gibt es Massnahmen auf der Metaebene der

⁹⁸ Schedler/Proeller (2009: S. 21) nennen als Handlungsfelder im Public Management Strategie, Kultur, Struktur und Potenzial. Unter Struktur fallen die Aufbau- und Ablauforganisation und die normativen Regelungen (S. 85), unter Potenzial das Humanpotenzial bzw. Personal und das technische Potenzial (S. 229). Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt man auch, wenn man von der neueren Management-

Anreize. Die verschiedenen Kriterien decken konkret Massnahmen in den folgenden Themenbereichen ab:

Strukturelle Massnahmen:

- Organisation der Gemeinden
- Organisation des Kantons in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden
- IKZ-Organisation

Instrumentale Massnahmen:

- Recht (Verfassung, gesetzgeberische Arbeiten)
- Finanzausgleich
- Controlling/Aufsicht
- minimale Steuerungsinstrumente der Gemeinden

Personelle Massnahmen (Potenzial):

- Gemeindeverwaltung (min. Anforderungen an Gemeindeschreiber?)
- Exekutivmitglieder (Wohnsitzpflicht?, minimaler Anstellungsgrad?)

Kulturelle Massnahmen:

- vertrauensbildende Massnahmen durch den Kanton

Anreizsystem als Metaebene:

- finanzielle Anreize
- fachliche Unterstützung
- Erleichterung Strukturwandel

Inhaltlich ergeben sich die Ziele und Massnahmen als Folge des gewählten Szenarios.

Der Bericht hat aufgezeigt, dass es sich lohnt, eine Gemeindestrukturreform in Angriff zu nehmen. Die Reform wird zwar kurzfristig die Handlungsspielräume der Gemeinden beeinflussen, letztlich kann dadurch aber die Gemeindeautonomie im Kanton Uri gestärkt werden. Aus der Reform resultieren selbstständige sowie effizient und wirkungsvoll produzierende Gemeinden, die für die Anliegen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft da sind. Dies macht den Kern starker Gemeinden aus, wie sie der Regierungsrat durch seine Reform anstrebt.

Quellenverzeichnis

Literatur

Dubs, Rolf / Euler, Dieter / Rüegg-Stürm, Johannes / Wyss, Christina (2004): Einführung in die Managementlehre. Bern: Haupt.

Jann, Ben (2005). Einführung in die Statistik, 2. Auflage. München: Oldenbourg.

Käppeli, Stephan / Baumeler, Myriam / Bürkler, Paul / Schwaller, Bernhard (2008): Grundlagen in Bezug auf die strategische Ausrichtung der Region Sursee. Luzern: Hochschule Luzern Wirtschaft.

Ladner, Andreas / Reist, Pascal / Steiner, Reto (2010): Kommunale Reformprojekte und deren Auslöser. In: Steiner, Reto / Ladner, Andreas / Reist, Pascal (Hrsg.): Reformen in Gemeinden und Kantonen. Bern: Haupt S. 93-119.

Rüegg-Stürm, Johannes (2003): Das Neue St. Galler Management-Modell, 2. Auflage. Bern: Haupt.

Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2009): New Public Management, 4. Auflage. Bern: Haupt.

Schmidt, Manfred (1995): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.

Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz. Bern: Haupt.

Websites und Dokumente der Kantonsverwaltung (19.03.2010)

Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. Januar 2008 an den Landrat zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri. Vgl. http://www.ur.ch/datei manager/botschaften/botschaft_file_527_8863.pdf

Bildungs- und Beratungsstatistik 2008/2009. Vgl. <http://www.ur.ch/datei manager/bildungsstatistik08-09.pdf>

Gemeindestruktur-Reform durch Kanton und Gemeinden gemeinsam gestartet. Vgl. http://www.ur.ch/de/la/sk/medienmitteilungen-direktionen-m658/?m=658&page_no=1&suche_loeschen=1&information_id=4374

Gutes Steuerklima in Uri. Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/image_steuerbeilage2009.pdf

Neues Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden. Vgl. http://www.ur.ch/de/la/sk/medienmitteilungen-regierungsrat-m657/?m=657&information_id=4947

Raumentwicklung unteres Reusstal. Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/raumentwicklung-unteres-reusstal-reur-m1849>

Regierungsprogramm 2008-2012, Finanzplan 2009-2012. Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_587_2767.pdf

Reglement über die Stützpunktfirewehren. Vgl. <http://www.ur.ch/dateimanager/reglementfw2010.pdf>

Richtplananpassung unteres Reusstal. Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/09_08_14_rp_unteres-reusstal.pdf

Totalrevision Baugesetz. Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/totalrevision-baugesetz-m1439>

Tourismusresort Andermatt. Vgl. <http://www.ur.ch/de/jd/are/tourismusresort-andermatt-m1850>

Vernehmlassung zur Totalrevision der Urner Steuergesetze 2011. Vgl. <http://www.ur.ch/de/fd/afs/steuern-aktuell-m554/>

Volksschule 2016. Vgl. <http://www.ur.ch/de/bkd/afv/volksschule-2016-m1741>

Vorstudie zur kantonalen Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Registerharmonisierung (RHG). Vgl. http://www.ur.ch/dateimanager/08.03.13_rhg-internet-uri.pdf

Bericht zum Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der richterlichen Behörden und zur Anpassung des Verfahrensrechts, Vernehmlassungsvorlage vom 22. Dezember 2009

Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984, RB 1.1101.

Übrige Websites und Dokumente (19.03.2010)

Einfache Gesellschaft Amtsvormundschaft Uri. Gesellschaftsvertrag. Vgl. <http://www.gemeindeverband.ch/dateimanager/einfache-gesellschaft-amtsvormundschaft-uri.pdf>

Gemeinde Erstfeld: Betriebsamt. Vgl. <http://www.erstfeld.ch/de/verwaltung/betriebsamt-m434>

GL 2011: 3 starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton. Vgl. http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d578/f598.cfm

Strukturreformen Kanton Appenzell I.Rh. Diskussionsbericht der Ständekommission. Vgl. http://www.ai.ch/dl.php/de/4ac0d1596d72d/Diskussionsbericht_Strukturreformen.pdf

Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005-2050. Kanton Uri. Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/03/blank/key_kant/03/04.Document.90473.pdf

TIP Uri. Mobile Jugendarbeit. Vgl. <http://www.infoklick.ch/netzwerk/tip-uri/>

Urner Gemeindeverband: Auswertung Gemeindegespräche. Vgl. http://www.gemeindeverband.ch/de/aktuelles-m590/?m=590&information_id=94

Voranschlag Budget Unterschächen 2010: Vgl. <http://www.unterschaechen.ch/pages/Bericht%20Budget%202010.pdf>

Websites der Gemeinden (19.03.2010)

www.altdorf.ch

www.ander matt.ch

www.attinghausen.ch

www.bauen.ch

www.bürglen.ch

www.erstfeld.ch

www.flüelen.ch

www.goeschenen.ch

www.gurtnellen.ch

www.hospental.ch

www.isenthal.ch

www.realp.ch

www.schattdorf.ch

www.seedorf.ch

www.seelisberg.ch

www.silenen.ch

www.sisikon.ch

www.spiringen.ch

www.unterschaechen.ch

www.wassen.ch

Daten

Gemeindeschreiberbefragung 2009 / 2005 / 1998: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) Universität Bern.

Befragung der Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden 2009: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) Universität Bern.

Bundesamt für Statistik: <http://www.bfs.admin.ch>

Eidgenössische Steuerverwaltung: <http://www.estv.admin.ch>

Steuerstatistik Kanton Uri: <http://www.ur.ch/de/fd/afs/amt-fuer-steuern-m407/>

Laufende Rechnungen 2008 der Urner Gemeinden: Finanzdirektion Uri

Interviews Gemeindepräsidenten⁹⁹

Altdorf	Barbara Bär-Hellmüller	21.09.2009
Andermatt	Karl Poletti	21.09.2009
Attinghausen	Othmar Arnold	30.09.2009
Bauen	Hans Kempf	29.09.2009
Bürglen	Georges Danioth-Eger	24.09.2009
Erstfeld	Werner Zgraggen-Kawälde	23.09.2009
Flüelen	Walker Beat	29.09.2009
Göschenen	Banholzer Trudy	22.09.2009
Gurtellen	Beat Jörg-Abächerli	22.09.2009
Hospental	Gregor Regli	21.09.2009
Isenthal	Prisca Bissig-Hodel	29.09.2009
Realp	Anton Simmen	01.10.2009
Schattdorf	René Zgraggen	23.09.2009
Seedorf	Andreas Bilger	01.10.2009
Seelisberg	Beat Aschwanden-Umbricht	28.09.2009
Silenen	Wendelin Loretz	23.09.2009

⁹⁹ Von sämtlichen Interviews existieren Audiofiles: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) Universität Bern.

Sisikon	Bruno Aschwanden	28.09.2009
Spiringen	Hugo Forte	30.09.2009
Unterschächen	Hans Muheim	24.09.2009
Wassen	Marco Calcagni-Gartenmann	22.09.2009

Interviews mit kantonalen Partei- und Fraktionspräsidien

CVP	Patrizia Danioth Halter / Stefan Trüb	26.10.2009
FDP	Jules Christen / Stefan Baumann	20.10.2009
Grüne	Alf Arnold	20.10.2009
SP	Urs Kälin	21.10.2009
SVP	Gusti Planzer / Beat Arnold	21.10.2009

Interviews mit den Kantonsvertretern

Finanzdirektor	Markus Stadler	04.11.2009
Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektor	Stefan Fryberg	29.10.2009
Kanzleidirektor / Vertreter der Regierung im Gemeindeverband	Peter Huber	19.10.2009
Justizdirektorin	Heidi Z'Graggen	19.10.2009