



Bericht des Regierungsrats
an den Landrat zur
Gemeindestrukturreform
(GSR)

1. März 2011

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage	1
1. Anlass zur Gemeindestrukturreform	1
2. Bisherige Schritte	1
II. Analyse der Urner Gemeinden	3
1. Allgemeine Tendenzen	3
2. Finanzielle Ebene	4
3. Personelle Ebene	5
4. Aufgabenspezifische und organisatorische Ebene	6
5. Handlungsbedarf	7
III. Ziele der Gemeindestrukturreform	8
1. Vision	8
a) Rolle der Gemeinden	8
b) Rolle des Kantons	8
2. Nutzen der Reform	8
a) Gemeinsamer Nutzen von Gemeinden und Kanton	9
b) Nutzen für die Gemeinden	9
c) Nutzen für den Kanton	9
IV. Handlungsoptionen	10
1. Anforderungen an eine gut funktionierende Gemeinde	10
2. Strategische Ansätze	10
3. Massnahmen	12
3.1 Überblick	12
a) Öffentliche Aufgaben der Gemeinden	12
b) Mittel, um die Gemeindeaufgaben zu erfüllen	13
3.2 Zusammenarbeit	13
a) Grundsatz	13
b) Heutige Zusammenarbeit unter den Gemeinden	14
c) Zusammenarbeitsformen	14
d) Pflicht zur Zusammenarbeit	15
e) Folgerungen	15
3.3 Gemeindefusionen	16
a) Begriff	16

b)	Zur Gemeindefusion im Allgemeinen	16
c)	Rechtlicher Regelungsbedarf im Überblick	17
d)	Fusionsverfahren	17
e)	Verbindlicher Fusionsplan	18
f)	Gemeindestruktur mit fünf Gemeinden	19
g)	Gemeindestruktur mit sieben Gemeinden	20
3.4	Förderungsmassnahmen	21
a)	Einleitung	21
b)	Form der finanziellen Unterstützung des Kantons	21
c)	Verzicht auf besondere Voraussetzungen für Gemeindefusionen	22
d)	Zeitpunkt der Voraussetzungen der Vergabe der finanziellen Mittel	23
e)	Dauer der finanziellen Unterstützungsmassnahmen	23
f)	Zwangsfusionen	23
V.	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	24
1.	Überblick	24
2.	Änderung der Kantonsverfassung	25
3.	Gemeindeförderungsgesetz (GFG)	28
3.1	Einleitung	28
3.2	Einzelne Regelungsbereiche	28
a)	Gegenstand und Geltungsbereich	28
b)	Gemeindeordnung	29
c)	Übertragung öffentlicher Aufgaben	29
d)	Zusammenarbeit	29
e)	Zweckverbände	29
f)	Gemeindefusion	29
VI.	Weiteres Vorgehen	31

I. Ausgangslage

1. Anlass zur Gemeindestrukturreform

In der Februar-Session 2008 brachte der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf eine erheblich erklärte Motion einen Bericht zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri zur Kenntnis. Darin stellte der Regierungsrat in Aussicht, ein Gemeindestrukturreformprojekt in Angriff zu nehmen. Zudem setzte er sich im Regierungsprogramm 2009 bis 2012 zum Ziel, die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimale Gemeindestruktur zu schaffen.

2. Bisherige Schritte

Am 21. April 2009 startete der Regierungsrat zusammen mit dem Urner Gemeindeverband das Projekt "Gemeindestrukturreform (GSR)". Er setzte unter der Leitung der Justizdirektion eine besondere Projektorganisation ein, bestehend aus einem politischen Steuerungsausschuss und der Projektleitung. Im Steuerungsausschuss und in der Projektleitung nahmen auch Gemeindevertreter Einsitz. Der Projektorganisation gehören an: Justizdirektorin Dr. Heidi Z'graggen, Finanzdirektor Josef Dittli (bis 31. Juli 2010 Dr. Markus Stadler), Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektor Stefan Fryberg, Gemeindepräsident Beat Jörg, Gurtellen, Gemeindepräsident Beat Gehrig, Spiringen (bis 31. Dezember 2010 Hugo Forte), Gemeindeverwalterin Christine Widmer, Altdorf, Kanzleidirektor Dr. Peter Huber, Direktionssekretär Dr. Emanuel Strub, Direktionssekretär Rolf Müller, Informationsbeauftragter Adrian Zurfluh, Gemeinbeschreiber Emil Walker, Bürglen, Gemeinbeschreiber Rico Vanoli, Flüelen. Für die Begleitung des Projekts zog der Regierungsrat das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern bei.

Im Herbst 2009 analysierte das KPM die Ist-Situation der Urner Gemeinden. Das Ergebnis der Analyse und die Empfehlungen für das weitere Vorgehen wurden im Expertenbericht "Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen"¹ festgehalten.

Am 3. Mai 2010 stellte die Projektleitung den Gemeinden anlässlich eines Workshops den Expertenbericht vor und räumte ihnen die Möglichkeit ein, bis zum 15. Juli 2010 zur Expertenanalyse Stellung zu nehmen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens äusserten sich die Gemeinden insbesondere zu den skizzierten Szenarien.

In den Stellungnahmen der Gemeinden kam verschiedentlich zum Ausdruck, dass im Kanton Uri die Gemeindeautonomie und der föderale Staatsaufbau tief in der politischen Kultur veran-

¹ Kpm-Schriftenreihe Nr. 36, Bern 2010

kert und zu respektieren sind. Eine vom Kanton vorgegebene Gemeindestruktur sei nicht akzeptabel und politisch unrealistisch. Die Gemeinden wünschten jedoch, dass für fusionswillige Gemeinden günstige Voraussetzungen für Fusionen geschaffen werden. Die Gemeinden begrüßten es, wenn der Kanton auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zusätzliche Rahmenbedingungen schafft, welche Gemeindefusionen begünstigen. Die Gemeinden sprachen sich für die im Bericht beschriebene Variante 1b aus. Variante 1b bedeutet, dass bei Gemeindefusionen zwar der Grundsatz der Freiwilligkeit beachtet wird, dass aber der Kanton gewisse Rahmenbedingungen vorgeben soll. Derartige Rahmenbedingungen können verschiedener Art sein. Sie können sich an der Professionalität der Gemeindeleitung und -verwaltung orientieren, etwa Qualifikation der Behörden und des Gemeindepersonals, Ausbildungsstandard usw. Die Rahmenbedingungen können jedoch auch auf die Art der Dienstleistungen der Gemeinde ausgerichtet sein, etwa bürgernahe Gemeindeverwaltung, Schalteröffnungszeiten usw.

Aus der Sicht des Regierungsrats sind derartige Rahmenbedingungen für Uri nicht zweckmässig. Denn sie bedeuten einen unnötigen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Zudem bezwecken Gemeindefusionen ja gerade, die Dienstleistungen und die Gemeindeführung zu verbessern. Daher werden sich die erwähnten Rahmenbedingungen bei Fusionen "von selbst" einstellen.

Am 7. September 2010 sprach sich der Regierungsrat im Sinne eines Zwischenentscheids dafür aus, eine Lösung zu erarbeiten, die Gemeindefusionen fördert, jedoch die Gemeindeautonomie möglichst wahrt. Die zu erarbeitende Lösung solle verhindern, dass Gemeindegebilde entstehen können, die wiederum zu ungleichen Gemeinden führen. Gemeindefusionen sollen letztlich zu Gemeinden führen, die gestärkt und selbstständig ihre Aufgaben erfüllen können. Es solle verhindert werden, dass schwächere Gemeinden "auf der Strecke bleiben", während die stärkeren sich durch Zusammenschlüsse noch weiter stärken.

In diesem Sinn beauftragte der Regierungsrat die Projektleitung, ein Konzept für die Revision der Kantonsverfassung, die Ausgestaltung des Anreizsystems und der dafür erforderlichen Gesetzesgrundlagen zu erarbeiten.

Am 20. September 2010 stellte der Regierungsrat den Expertenbericht "Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen" dem Landrat zur Kenntnis zu. Gleichzeitig informierte er die Landratsmitglieder über das beabsichtigte weitere Vorgehen. Insbesondere stellte der Regierungsrat dem Landrat einen besonderen Planungsbericht in Aussicht. Mit dem nachstehenden Bericht leistet der Regierungsrat dem angekündigten Vorgehen Folge.

II. Analyse der Urner Gemeinden²

Die Urner Gemeinden erbringen ihre Leistungen bürgernah und stehen finanziell mehrheitlich gesund da. Die Situation ist allerdings nicht problemlos. Anzeichen deuten auf eine zunehmende Verschärfung der Problemlage für eine Vielzahl Urner Gemeinden hin. Dies soll in der folgenden Analyse aufgezeigt werden, indem nach einem Überblick die finanzielle, die personelle, die organisatorische und die aufgabenbezogene Situation und Entwicklung dargestellt werden.

1. Allgemeine Tendenzen

- Die wirtschaftliche Ungleichheit der Urner Gemeinden (Talboden- und Seegemeinden sowie Tourismusgemeinde Andermatt vs. Gemeinden in peripheren Regionen) wird tendenziell weiter zunehmen.
- Die wachsenden Bedürfnisse der Bevölkerung an den Staat stellen die Gemeinden vor grosse Herausforderungen.

Der Kanton Uri hat grosse Anstrengungen unternommen, um im Steuerwettbewerb mit den Nachbarkantonen Obwalden, Nidwalden und Schwyz eine höhere Konkurrenzfähigkeit zu erlangen. Die angestrebte Neuansiedlung von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Unternehmen kommt jedoch nicht allen Urner Gemeinden gleichermassen zugute. Profitieren werden tendenziell jene Gemeinden, welche sich bereits bisher als Wohn- oder Arbeitsgemeinden auszeichnen konnten. Der Grund hierfür ist in deren geografisch-topografischer Lage zu finden. 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 in den Seitentälern, dem oberen Reusstal und dem Urserntal relativ weit von den Wirtschaftszentren entfernt.

Nebst der wirtschaftlichen Dynamik spüren die Gemeinden die zunehmenden Ansprüche der übergeordneten Staatsebenen und der Bevölkerung. Der Bund und der Kanton machen vermehrt Vorgaben, die auch die Gemeinden betreffen, so etwa beim Bildungs- und Sozialwesen. Zusätzlich sind die Gemeinden mit geänderten Bedürfnissen ihrer Bevölkerung konfrontiert. Erwartet werden beispielsweise längere Öffnungszeiten und ein umfassendes Online-Angebot.

² siehe dazu Steiner/Reist/Kettiger, Gemeindestruktur-Reform im Kanton Uri. Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen (KPM-Schriftenreihe Nr. 36)

2. Finanzielle Ebene

- Die Finanzlage der Urner Gemeinden hat sich im Allgemeinen entspannt. Die grosse Mehrheit der Gemeinden war zwischen 2002 und 2008 in der Lage, ihre Schuldenlast abzubauen.
- Periphere Gemeinden sind häufig auf den Finanz- und Lastenausgleich angewiesen.
- Nicht kalkulierte Zusatzkosten bergen für kleinere Gemeinden aufgrund der geringen Budgets ein hohes Verschuldungsrisiko.
- Zukünftig rechnen die Gemeinden eher wieder mit einer Verschlechterung der finanziellen Situation.
- Im gesamtschweizerischen Vergleich ist das Steuerpotenzial der Urner Gemeinden markant tiefer.

Die finanzielle Lage der Urner Gemeinden hat sich in den vergangenen Jahren deutlich entspannt. Der Steuerertrag durch natürliche und juristische Personen ist zwischen 2002 und 2008 in Gemeinden ausserhalb des Talbodens überdurchschnittlich angestiegen. Am markantesten sind die Verbesserungen in Silenen und Andermatt. Beachtliche Zunahmen an Steuererträgen finden sich auch in Realp, Hospental, Göschenen und Gurtnellen.

Andere periphere Gemeinden konnten zumindest überdurchschnittlich von der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs profitieren. Zu nennen sind etwa Spiringen, Unterschächen und Isenthal. Insgesamt profitierten die Gemeinden zwischen 2006 und 2009 umso stärker von den Anpassungen des Finanz- und Lastenausgleichs, je kleiner diese sind. Diese Entwicklung geht tendenziell zulasten der Talbodengemeinden und damit der Wirtschaftsmotoren des Kantons: Negativ betroffen sind insbesondere Schattdorf und Altdorf.

Eine logische Folge dieser Entwicklung ist eine überdurchschnittliche Abnahme der Schuldenlast in Gurtnellen, Realp, Hospental, Silenen und Sisikon. Die Gemeinden des Talbodens liegen diesbezüglich im Mittelfeld, zugenommen haben die Schulden insbesondere in Wassen und Bürglen.

Trotz diesen Entwicklungen stehen einzelne Gemeinden weiterhin vor grossen Herausforderungen. Zu nennen ist in erster Linie die Gemeinde Isenthal, welche kantonsweit die tiefsten Pro-Kopf-Steuererträge aufweist. Entsprechend beträgt der Anteil der Zahlungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich an das Total der laufenden Erträge über ein Drittel. Ähnlich präsentiert sich die Situation in Spiringen und Unterschächen. Die geringen Budgets kleiner Gemeinden bergen zudem aufgrund nicht kalkulierter Zusatzkosten ein hohes Verschuldungsrisiko.

Durch den Wegfall des Härteausgleichs ab dem Jahr 2012 wird sich die Situation zusätzlich verschärfen.

Im nationalen Vergleich wird deutlich, dass die finanzielle Potenz der Urner Gemeinden deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt. Die Schere öffnete sich zwischen 2002 und 2006 stark. Tendenziell fehlen den Urner Gemeinden die finanziellen Voraussetzungen, um auf organisatorischer und leistungsspezifischer Ebene auf dem schweizerischen Durchschnittsniveau zu operieren.

3. Personelle Ebene

- Die grosse Mehrheit der Gemeinden hat Schwierigkeiten, qualifizierte Kandidierende für die Exekutive zu finden.
- Die Rekrutierungsproblematik im Gemeinderat ist nicht ausschliesslich ein Problem fehlender Kandidaturen, sondern hängt auch mit der mangelnden Attraktivität dieses Amtes in überlasteten Gemeinden zusammen.
- Über die Hälfte der Gemeinden bekundet Mühe, Vakanzen in den Schulräten, Kommissionen sowie in der Kernverwaltung zu besetzen.

Die Rekrutierungsproblematik der Urner Gemeinden zeigt sich bei der Besetzung der Exekutivämter: Zwölf Gemeinden schätzen die Situation als schwierig und vier Gemeinden als sehr schwierig ein. Während im Kanton Uri lediglich drei Gemeinden keine Mühe bekunden, geeignete Gemeinderäte zu finden, sind dies in der Schweiz immerhin rund die Hälfte.

Ein Hauptgrund für dieses Rekrutierungsproblem ist die abnehmende Bereitschaft, in der Freizeit ehrenamtlichen Tätigkeiten nachzugehen. Häufig verhindert auch die berufliche Belastung ein Engagement in einem Behördenamt. Statistische Analysen verdeutlichen zudem, dass die Rekrutierungsproblematik bei Urner Gemeinden umso gravierender ausfällt, je eher die Gemeinde Mühe bei der Aufgabenerfüllung bekundet. Weitere Gründe könnten in der schweizweit überdurchschnittlichen Anzahl Mitglieder der Urner Exekutiven und in der tiefen Entschädigung liegen: Während ein Gemeinderat in der Schweiz durchschnittlich Fr. 22.50 pro Stunde verdient, beträgt die Entschädigung im Kanton Uri Fr. 7.50.

Tendenziell ist die Besetzung der Schulräte und Kommissionen etwas einfacher. Der Grund hierfür liegt bei der geringeren Exponiertheit gegenüber der Bevölkerung, dem kleineren Aufwand sowie beim direkteren Bezug zum behandelten Sachgeschäft.

Beim Finden geeigneter Mitarbeitender für die Kernverwaltung zeigen sich zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede. Schwierigkeiten bekunden tendenziell jene Gemeinden, welche ihre Verwaltungsaufgaben fast ausschliesslich durch den Gemeindegemeinschafter ausführen lassen. Eine qualifizierte Neubesetzung dieses Amtes ist schwierig, weil nebst einem sehr breiten Fachwissen auch ein Verständnis für die Eigenheiten der Gemeinde und deren Bevölkerung gefragt sind.

4. Aufgabenspezifische und organisatorische Ebene

- Die Aufgabenbreite der Urner Gemeinden hat in den letzten Jahren tendenziell abgenommen (Übernahme der Aufgaben durch den Kanton, neue IKZ-Lösungen).
- Der Leistungserfüllungsgrad hat sich seit Ende der 1990er Jahre dadurch verbessert.
- Der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Gemeindebehörden nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell ab.
- 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.

In den letzten Jahren hat die Aufgabenbreite der Urner Gemeinden abgenommen. Als Gründe sind einerseits Übernahmen der Aufgaben durch den Kanton zu nennen (wie Zivilstandsamt, Passwesen, Schlichtungsbehörde), andererseits werden verschiedene Aufgaben neu interkommunal erbracht (Abwasser, Sozialhilfe).

Da die Gemeinden weniger Aufgaben zu erfüllen haben, klagen auch weniger Gemeinden über Leistungsgrenzen. So haben heute deutlich weniger Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerfüllung als noch Ende der 1990er Jahre, wie die Erhebung bei den Urner Gemeinden zeigt. Ein Hauptgrund liegt natürlich auch in der verbesserten Finanzlage.

Öfters Schwierigkeiten bei der Leistungserfüllung bekunden die Exekutiven. Von kleineren Gemeinden wird darauf hingewiesen, dass ihre Gemeinderäte oft in Aufgaben involviert sind, welche in grösseren Gemeinden durch die Verwaltung erledigt werden.

Bei der Kostenanalyse der Gemeindeorganisationen fällt auf, dass der Pro-Kopf-Aufwand von Verwaltung und Gemeindebehörden mit zunehmender Gemeindegrösse abnimmt. Dieser Befund ist umso bedeutsamer, als grössere Verwaltungen einen höheren Spezialisierungsgrad aufweisen.

Die Personalsituation in kleinen Verwaltungen stellt ein Klumpenrisiko dar, da sich das nötige Know-how für die zu bewältigenden Aufgaben oft auf eine einzige Person konzentriert und Stellvertretungsregelungen nur schwer möglich sind.

5. Handlungsbedarf

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Urner Gemeinden verläuft im Kanton sehr unterschiedlich. Die Entwicklungsmöglichkeiten sind für die Mehrheit der Urner Gemeinden mit den aktuellen Strukturen begrenzt. Auf der personellen Ebene bekunden die Urner Gemeinden in der überwiegenden Mehrheit der Fälle Schwierigkeiten, ihre Exekutivämter mit qualifiziertem Personal zu besetzen. Kein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt sich aus finanzieller, organisatorischer und aufgabenspezifischer Sicht.

Allerdings birgt die Kleinheit einzelner Gemeinden drei zentrale Gefahren: Erstens sind kleine Gemeinden eher gefährdet, sich durch nicht kalkulierte Zusatzkosten zu verschulden. Zweitens stellt die Personalsituation ein Klumpenrisiko dar, da sich das nötige Know-how für die zu bewältigenden Aufgaben oft auf eine einzige Person konzentriert. Drittens droht ein Verlust der Gemeindeautonomie, da sie zusehends zu reinen Koordinationsstellen ausgelagerter Aufgaben werden, über welche sie ihre Gestaltungsmacht weitgehend verloren haben.

Daraus leitet sich folgender Handlungsbedarf ab:

- Eine Stärkung der Gemeindeautonomie setzt eine selbstständige Erfüllung der Kernaufgaben voraus. Dies bedingt eine Mindestgrösse der Verwaltung und eine entsprechende Finanzkraft.
- Die Qualifikation der Exekutiven und der Verwaltungsmitarbeitenden ist weiter zu verbessern. Das personelle Klumpenrisiko kleiner Gemeinden ist zu senken und die Attraktivität der Ämter zu steigern.
- Sind die finanziellen Mittel für eine Professionalisierung nicht vorhanden oder ist die Gemeinde für professionellere Strukturen zu klein, ist ein Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde in Betracht zu ziehen.
- Gemeindezusammenschlüsse können helfen, dass auch periphere Regionen kohärente Entwicklungsstrategien entwickeln und umsetzen können. Zudem können die Kräfte in den starken Regionen gebündelt werden.

III. Ziele der Gemeindestrukturreform

Mit der Gemeindestrukturreform wird eine Vision für die Zukunft der Gemeinden und des Kantons angestrebt. Die Realisierung dieser Vision soll sowohl für die Gemeinden als auch den Kanton Nutzen stiften.

1. Vision

a) Rolle der Gemeinden

Die Gemeinden des Kantons Uri erbringen ihre Leistungen bedarfsgerecht, bürgernah und in einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis. Sie stehen finanziell gesund da. Sie nehmen im Kanton Uri eine wichtige Rolle für die öffentliche Leistungserbringung zugunsten der Bevölkerung und der Wirtschaft wahr.

Die kommunale Selbstverwaltung wird durch kompetente Behörden und eine aktiv genutzte Demokratie ausgeübt.

Die Gemeinden bieten Lebensqualität für Wohnen und Arbeiten.

b) Rolle des Kantons

Der Kanton arbeitet in einem Vertrauensverhältnis mit den Gemeinden zusammen.

Kanton und Gemeinden sind gleichwertige und gleichstarke Partner mit den ihnen eigenen Kernkompetenzen.

Der Kanton schafft die notwendigen Rahmenbedingungen, damit alle Gemeinden ihre Aufgaben langfristig eigenständig erfüllen können und ihre Autonomie gestärkt wird.

2. Nutzen der Reform

Beide Partner sollen einen Nutzen aus diesem Projekt ziehen können. Dieser Nutzen beinhaltet folgende Aspekte:

a) *Gemeinsamer Nutzen von Gemeinden und Kanton*

- Der Kanton und die Gemeinden sind ebenbürtige Akteure: Der Kanton erhält einen leistungsstarken und kompetenten Ansprechpartner und die Gemeinden werden in ihrer Verhandlungsposition gestärkt.
- Die Effektivität und Effizienz gemeinsamer Projekte zwischen den Gemeinden und dem Kanton nimmt zu.
- Die Steuerbelastung wird sowohl für die Gemeinden als auch den Kanton verbessert. Dies liegt im Interesse der Urner Bevölkerung, welche beiden Gemeinwesen angehört.
- Die Staatsstruktur gewinnt durch die Reduktion interkommunaler Zusammenarbeitsgremien an Übersicht.

b) *Nutzen für die Gemeinden*

- Es fällt den Gemeinden leichter, kompetente Behördenmitglieder und Verwaltungspersonal zu finden.
- Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, mehr Leistungen in besserer Qualität anzubieten.
- Die Entwicklungsperspektiven der Gemeinden verbessern sich (z. B. im Bereich Wirtschaft und Bildung).
- Das Klumpenrisiko der Gemeinden (Stellvertretung Gemeindeschreiber, nicht kalkulierte Zusatzkosten usw.) verringert sich.
- Die Stabilität der Gemeinden nimmt zu.
- Das Subsidiaritätsprinzip wird durch die Reform gestärkt. Wenn alle Gemeinden eine minimale Leistungsqualität erbringen können, dann lassen sich neue Aufgaben vom Kanton eher an die Gemeinden übertragen.
- Die Selbstständigkeit bei der Aufgabenerfüllung nimmt zu. Dies führt zu einer Stärkung der demokratischen Mitbestimmung durch die Bevölkerung.
- Wo interkommunale Zusammenarbeitsprojekte weiterhin Sinn machen, operieren die Gemeinden als ebenbürtige Akteure, welche im Stande sind, ihre Interessen adäquat zu vertreten.

c) *Nutzen für den Kanton*

- Der Aufwand des Kantons für die Gemeinden verringert sich.
- Die Abhängigkeit der Gemeinden von kantonalen Leistungen verringert sich.
- Die Entwicklungsperspektiven des Kantons verbessern sich.

IV. Handlungsoptionen

1. Anforderungen an eine gut funktionierende Gemeinde

Die Analyse des Zustands der Urner Gemeinden und die formulierte Vision, welche Gemeindestruktur der Kanton Uri langfristig anstrebt, führt zu konkreten Anforderungen an eine gut funktionierende Gemeinde. Diese können nach finanziellen, personellen, aufgabenbezogenen und organisatorischen Anforderungen aufgegliedert werden:

Finanzielle Anforderungen

- Die Gemeinde verfügt über eine gesunde finanzielle Basis.
- Die Ausgaben der Gemeinde übersteigen deren Einnahmen nicht.
- Die Gemeinde ist genügend robust, so dass die finanzielle Handlungsfähigkeit bei unvorhersehbaren Ausgaben gewährleistet bleibt und auch zukunftsorientierte Projekte finanziert werden können.

Personelle Anforderungen

- Die Verwaltungsangestellten wie auch die Mitglieder des Gemeinderates und der Kommissionen erfüllen ihre Aufgaben mit der nötigen fachlichen Kompetenz.
- Im Optimalfall herrscht bei der Rekrutierung neuer Behördenmitglieder eine Wahlkonkurrenz.
- Stellvertretungsregelungen sind vorhanden.

Aufgabenspezifische und organisatorische Anforderungen

- Die Gemeindeverwaltung ist ausreichend spezialisiert, um die Mehrzahl der kommunalen Aufgaben eigenständig erfüllen zu können.
- Die Gemeinde erstellt ihre Leistungen bürgernah und effizient.
- Eine ausreichende Trennung zwischen politisch-strategischer und operativer Ebene ist gewährleistet.
- Bei interkommunalen Zusammenarbeitsprojekten kann die Gemeinde als ebenbürtiger Partner der anderen Kooperationsgemeinden auftreten.

2. Strategische Ansätze

Aufgrund des Expertenberichts besteht im Kanton Uri Handlungsbedarf erstens in einer nachhaltigen Stärkung schwacher Gemeinden unter Verminderung finanzieller Risiken. Zweitens sind Lösungen für eine Minimierung der Rekrutierungsproblematik im Gemeinderat und eine

Optimierung der Exekutivarbeit gefragt. Drittens ist die prozessuale Autonomie der Aufgabenerfüllung der Gemeinden zu erhöhen.

Der Expertenbericht stellt drei mögliche Szenarien für eine Gemeindestrukturreform im Kanton Uri dar. Szenario 1a geht von einer partnerschaftlichen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden durch den Kanton aus. Gefördert werden Fusionen insbesondere durch Beratungsleistungen sowie moderate finanzielle Anreize. 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. Bei Szenario 2 schliesslich wird die zukünftige Gemeindestruktur durch eine kantonale Abstimmung in einem Schritt festgelegt (Glerner Modell). Die Szenarien 1a und 1b können als anreizorientierte Ansätze, Szenario 2 als ergebnisorientierter Ansatz bezeichnet werden.

Die Vorteile von Szenario 1a liegen in der Akzeptanz beziehungsweise in der politische Realisierbarkeit. 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. Hinzu kommt die Möglichkeit der Gemeinden, völlig frei zu fusionieren mit der Folge, dass am Ende eine Gemeindestruktur entsteht, die dem gesteckten Ziel widersprechen könnte.

Szenario 1b bedeutet, dass bei Gemeindefusionen zwar der Grundsatz der Freiwilligkeit beachtet wird, dass aber der Kanton gewisse Rahmenbedingungen vorgeben soll (z. B. Anforderungen an den Ausbildungsstandard des Gemeindepersonals). Aus der Sicht des Regierungsrats sind derartige Rahmenbedingungen für Uri nicht zweckmässig. Denn sie bedeuten einen unnötigen Eingriff in die Gemeindeautonomie.

Der Vorteil von Szenario 2 schliesslich liegt insbesondere bei der kohärenten Entwicklung der kantonalen Gemeindestrukturen, der nachhaltigen Stärkung der Leistungsfähigkeit und Gemeindeautonomie, beim 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 für längere Zeit blockieren.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen unterstützen 13 Gemeinden Szenario 1b, drei Gemeinden Szenario 1a und drei Gemeinden Szenario 2. In den Stellungnahmen der Gemeinden kommt verschiedentlich zum Ausdruck, dass im Kanton Uri die Gemeindeautono-

mie und der föderale Staatsaufbau tief in der politischen Kultur verankert und zu respektieren sind. Eine vom Kanton vorgegebene Gemeindestruktur sei nicht akzeptabel und politisch unrealistisch. Die Gemeinden wünschen jedoch, dass für fusionswillige Gemeinden günstige Voraussetzungen für Fusionen geschaffen werden.

Insgesamt zeigt das Vernehmlassungsverfahren, dass bei den Gemeinden die Akzeptanz für eine vom Kanton vorgegebene Gemeindestruktur fehlt. Die Gemeinden begrüßen es jedoch, wenn der Kanton auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zusätzliche Rahmenbedingungen schafft, die, auf der Grundlage der Freiwilligkeit, Gemeindefusionen begünstigen und kanalisieren. Der verbindliche Fusionsplan, der hinten beschrieben wird, soll das Mittel dazu sein.

Der Regierungsrat hat sich deshalb dafür ausgesprochen, eine Lösung zu erarbeiten, die Gemeindefusionen fördert und die Gemeindeautonomie möglichst wahrt. Die zu erarbeitende Lösung soll letztlich zu Gemeinden führen, die gestärkt und selbstständig ihre Aufgaben erfüllen können. Sie soll verhindern, dass Gemeindegebilde entstehen können, die (wiederum) zu ungleichen Gemeinden führen oder schwächere Gemeinden "auf der Strecke bleiben", während die stärkeren sich durch Zusammenschlüsse noch weiter stärken.

3. Massnahmen

Vor diesem Hintergrund hat der Steuerungsausschuss verschiedene Massnahmen erarbeitet, die hier vorgestellt und alsdann mit den Gemeinden geprüft und verfeinert werden sollen.

3.1 Überblick

a) Öffentliche Aufgaben der Gemeinden

Nach Artikel 107 der Verfassung des Kantons Uri (KV; RB 1.1101) erfüllen die Einwohnergemeinden alle Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer öffentlicher Körperschaften und Anstalten fallen. Sie erfüllen zudem die ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben. Und nach Artikel 106 KV sind sie befugt, im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung sich selbst zu organisieren und insbesondere ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen.

Die Praxis bekundet oft Schwierigkeiten, klar zu bestimmen, welche Aufgaben Sache der Gemeinden und welche Sache des Kantons sind. Die erwähnten Verfassungsbestimmungen geben nur unvollständig Auskunft. Zwar besagen sie, dass die Gemeinden die eigenen und die übertragenen Aufgaben zu erfüllen haben. Was aber als eigene beziehungsweise als "Aufgabe

von lokaler Bedeutung" zu verstehen ist, ist nicht immer klar erkennbar. Die besondere Gesetzgebung verdeutlicht den Aufgabenbereich der Gemeinden in vielfacher Hinsicht, jedoch nicht in allgemeiner Art. Ohne damit eine materielle Veränderung zu verbinden, drängt sich auf, die öffentlichen Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben, deutlicher zu beschreiben, sodass keine Lücke zwischen den Kantons- und den Gemeindeaufgaben besteht. Das geschieht dadurch, indem die Kantonsverfassung etwa erklärt, die Gemeinden hätten alle Aufgaben zu erfüllen, die der Kanton ihnen überträgt. Zudem erfüllen sie jene Aufgaben, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind. Diese "Auffangzuständigkeit" zugunsten der Gemeinden entspricht dem Prinzip, das auch die Bundesverfassung für das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen wählt³. Damit werden die Gemeinden in ihrer Autonomie gestärkt, was ein erklärtes Ziel der Gemeindestrukturereform ist.

b) *Mittel, um die Gemeindeaufgaben zu erfüllen*

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, stehen den Gemeinden grundsätzlich drei Möglichkeiten offen: Sie können ihre Aufgaben aus eigener Kraft, mithin selbstständig erfüllen. Sie können aber auch mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, um so die Aufgabenerfüllung zu optimieren. Und schliesslich anbietet sich die Möglichkeit, sich zusammenzuschliessen (Fusionen), wenn sich das als zweckmässigste Lösung anbietet. Das geltende Recht enthält nur wenig Regeln, wie die Gemeinden zusammenarbeiten können. Gänzlich schweigt sich das geltende Recht aus über Gemeindefusionen. Es liegt daher durchaus im Interesse des Kantons und der Gemeinden, rechtliche Massnahmenpakete anzubieten, um einerseits die Zusammenarbeit unter den Gemeinden zu fördern und andererseits Fusionen zu ermöglichen und zu begünstigen, wenn das zweckmässig erscheint.

3.2 Zusammenarbeit

a) *Grundsatz*

Die Gemeinden sollen grundsätzlich selbst entscheiden, ob sie ihre Aufgaben allein oder zusammen mit anderen Gemeinden erfüllen wollen. Auch ist es deren Sache, die geeigneten Organisationsformen zu wählen.

Die Erfahrung lehrt jedoch, dass es notwendig oder doch sinnvoll ist, den Gemeinden rechtliche Gefässe anzubieten, die für die gemeindliche Zusammenarbeit benutzt werden können. Kantonale Rechtsgrundlagen dazu fördern die Zusammenarbeit unter den Gemeinden, wie Beispiele aus anderen Kantonen belegen. Dabei lassen sich verschiedene Modelle unter-

³ siehe dazu Artikel 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101)

scheiden: Eine Aufgabe wird durch eine Gemeinde allein für andere Gemeinden erfüllt (Sitzgemeindemodell), mehrere Gemeinden zusammen erfüllen die Aufgaben (gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn) oder einer Drittperson wird die Aufgabenerfüllung übertragen⁴.

b) *Heutige Zusammenarbeit unter den Gemeinden*

Bereits heute arbeiten die Urner Gemeinden in vielfältiger Weise zusammen. So haben sie etwa den Urner Gemeindeverband als Verein gegründet mit dem Zweck, "die Stellung der Gemeinden als wichtigen Partner des Kantons zu stärken und möglichst schlanke und effiziente Gemeindestrukturen zu unterstützen"⁵. Darüber hinaus arbeiten die Gemeinden in zahlreichen Teilbereichen zusammen. Zu erwähnen ist etwa der Baubereich, wo die Gemeinde Altdorf verschiedenen anderen Gemeinden administrative Unterstützung leistet. Im Urner Oberland übernimmt die neu gegründete "Baukommission Urner Oberland" sogar die hoheitlichen Aufgaben der beteiligten Gemeinden im Baubereich. Zu erwähnen sind im Weiteren die Sozialdienste Urner Oberland und Uri Nord, die neu geschaffenen Vermittlungskreise, die Amtsvormundschaft usw. Mit dem kantonalen Umweltgesetz (KUG; RB 40.7011) haben sich die Gemeinden schliesslich zur Aktiengesellschaft "Abwasser Uri" zusammengeschlossen, um sämtliche Fragen im Abwasserbereich gemeinsam zu lösen.

c) *Zusammenarbeitsformen*

Die Gemeinden können in privatrechtlichen Formen zusammenarbeiten, indem sie beispielsweise eine Aktiengesellschaft, einen Verein, eine Genossenschaft oder eine Stiftung gründen. Zur Hauptsache sind es aber öffentlich-rechtliche Verträge, die die Gemeinden schliessen, um öffentliche Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Artikel 107 Absatz 5 KV handelt zudem von der Möglichkeit, dass die verschiedenen Gemeinden (Einwohnergemeinde, Ortsbürgergemeinde, Kirchgemeinde, Korporationsbürgergemeinde) vertragliche Vereinbarungen über die Aufgabenteilung treffen. Davon abgesehen enthält das geltende Recht keine grundsätzliche Norm, die den Gemeinden erlaubte, hoheitliche Befugnisse zu übertragen. Zwar kennt die Praxis Beispiele, die diesen Weg wählen (z. B. Baukommission Urner Oberland), doch besteht kein verfassungsmässiges Fundament, auf das sich derartige Abmachungen stützen könnten; insbesondere fehlen Bestimmungen, die in derartigen Fällen die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gewährleisten. Dass die Übertragung hoheitlicher Befugnisse unter Umständen sinnvoll ist, steht ausser Zweifel. Umso wichtiger ist es, dass die Gemeindestruk-

⁴ Paul Richli/Franz Wicki, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, Artikel 71 N 5

⁵ Statuten des Urner Gemeindeverbands vom 11. November 2005

turreform sich auch dieser Zusammenarbeitsform widmet und geeignete Rechtsgrundlagen dafür schafft.

Schliesslich handelt Artikel 71 KV von den "Gemeindeverbänden". Diese Bestimmung beschränkt sich auf den Grundsatz, den Gemeinden zu ermöglichen, sich zu Zweckverbänden zusammenzuschliessen und sie dabei zu verpflichten, die Mitbestimmungsrechte der Stimmbürger zu wahren. Diese rudimentäre Regel lässt viele Fragen offen. Die Gemeindestrukturreform soll daher auch das Institut der Zweckverbände so regeln, dass es den Gemeinden möglichst förderlich zur Verfügung steht.

Für die kantonsübergreifende Zusammenarbeit unter Gemeinden fehlt im geltenden Recht jegliche Regelung. Dies, obwohl ein Bedürfnis dazu bestehen kann, wie etwa das Beispiel Seelisberg belegt. Die unterschiedlichen Rechtsordnungen, denen die Grenzgemeinden unterstellt sind, erschweren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Deshalb soll der Kanton verpflichtet werden, die Zusammenarbeit der Gemeinden über die Kantonsgrenze hinaus zu ermöglichen. Entsprechende Rechtsgrundlagen sind zu schaffen⁶.

d) *Pflicht zur Zusammenarbeit*

In Ausnahmefällen, namentlich wenn eine Aufgabe nur so zweckmässig erfüllt werden kann, soll der Kanton Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten können. Selbstverständlich sind die Voraussetzungen und das Verfahren auf Gesetzesstufe klar zu umschreiben. Namentlich sind die üblichen rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten, wie das Rechtsgleichheitsprinzip, das Willkürverbot, das Recht, angehört zu werden, und das Verhältnismässigkeitsprinzip⁷.

e) *Folgerungen*

Zusammengefasst zeigt sich, dass die Gemeinden das Instrument der freiwilligen Zusammenarbeit bereits heute intensiv nutzen. Umso wichtiger ist es, förderliche Rechtsgrundlagen zu erarbeiten, um diese Zusammenarbeit für die Zukunft zu erleichtern. Das gilt für die vertragliche Zusammenarbeit wie für jene im Rahmen von Zweckverbänden. Besonders zu beachten sind Zusammenarbeitsformen, die hoheitliche Befugnisse übertragen. Hier richtet sich der Blick nicht nur auf die zweckmässige Aufgabenerfüllung, sondern ebenso sehr auf die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten, die zu wahren sind.

⁶ siehe dazu Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Artikel 90 N 13

⁷ Paul Richli/Franz Wicki, a.a.O. Artikel 71 N 10

Auch wenn der Grundsatz zur freiwilligen Zusammenarbeit unter den Gemeinden hoch zu halten ist, sind Fälle denkbar, in denen der Kanton Gemeinden verpflichten muss, eine Aufgabe gemeinsam zu erfüllen. Dies namentlich dann, wenn eine Aufgabe nur so zweckmässig erfüllt werden kann oder wenn wichtige öffentliche Interessen das erfordern.

3.3 Gemeindefusionen

a) *Begriff*

Der Begriff "Gemeindefusion" umfasst im Wesentlichen zwei Tatbestände: die Gemeindefusion im engeren Sinn, wo sich zwei Gemeinden zu einem neuen Rechtsgebilde zusammenschliessen, und die sogenannte "Eingemeindung", wo eine Gemeinde von der anderen aufgenommen wird. Die Lehre spricht im ersten Fall gelegentlich von "Kombinationsfusion", während sie für den zweiten Fall den Ausdruck "Absorbtionsfusion" oder eben "Eingemeindung" verwendet⁸.

Daneben kann auch die Aufteilung einer Gemeinde in zwei oder mehrere Gemeinden zur Bildung neuer Gemeinden führen, indem von einer grösseren Gemeinde Teile abgetrennt und zu einer eigenen Gemeinde gemacht werden⁹. Diese Möglichkeit ist für den Kanton Uri zu vernachlässigen und im Folgenden nicht mehr weiter zu berücksichtigen.

b) *Zur Gemeindefusion im Allgemeinen*

Wie die Analyse der Urner Gemeinden (siehe Kapitel II) aufzeigt, müssen diese heute mehr und schwierigere öffentliche Aufgaben erfüllen als früher. Hinzu kommen die gesteigerten Ansprüche der Bürgerschaft, was insgesamt die Arbeit in der Gemeinde anspruchsvoller gestaltet und höhere Professionalität verlangt. Aus diesen und anderen Gründen lässt sich seit einigen Jahren in der Schweiz ein Trend zu Gemeindefusionen feststellen¹⁰.

Gemeindefusionen ziehen, vereinfacht ausgedrückt, verschiedene Vor- und Nachteile nach sich. So haben grössere Gebietseinheiten erhöhtes politisches und wirtschaftliches Gewicht. Sie sind in der Lage, der Bürgerschaft professionellere Dienstleistungen zu erbringen, können sich dank vermehrter sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen optimaler organisieren, müssen dank erhöhter Selbstständigkeit gegenüber anderen Gemeinden weniger Koordinationsaufwand betreiben und stärken so insgesamt ihre Autonomie¹¹. Auf der anderen Seite

⁸ Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz, Bern 2002, Seite 113; Ursin Fetz, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009, Seite 41

⁹ siehe dazu Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, a.a.O., Artikel 84 N 16

¹⁰ Gemeindefusion-Reform im Kanton Uri, KPM-Schriftreihe Nr. 36, Seite 5 f.

¹¹ Reto Steiner, a.a.O. S. 119 ff.; Ursin Fetz, a.a.O. S. 62ff.

vermindert sich mit zunehmender Grösse einer Gemeinde deren Bürgernähe. Das demokratische Mitspracherecht der Bürgerschaft ist notwendigerweise eingeschränkt, es sei denn, gezielte Gegenmassnahmen werden ergriffen. Die Lehre hat versucht, eine optimale Gemeindegrösse zu definieren. Das ist aber misslungen, weil die Besonderheiten jeder Gemeinde zu berücksichtigen sind. Insgesamt zeigt sich, dass Gemeindefusionen, wenn sie gut vorbereitet, gut begleitet und gut umgesetzt sind, wesentliche Vorteile mit sich bringen können. Jede Gemeinde muss für sich entscheiden, ob sie fusionieren will, um sich für die Zukunft möglichst gut zu wappnen. Aufgabe des Kantons ist es, den Gemeinden günstige Voraussetzungen zu schaffen, um den Weg einer Gemeindefusion beschreiten zu können.

c) *Rechtlicher Regelungsbedarf im Überblick*

Um eine Gemeindefusion erfolgreich einzuleiten, durchzuführen und umzusetzen, bedarf es Verfahrensregeln, die gewährleisten, dass die beteiligten Gemeinden und deren Stimmberechtigte ihren freien Willen zur Fusion äussern können. Zudem muss der rechtliche Rahmen einen geordneten Verfahrensablauf sichern, sodass das Fusionsprojekt jederzeit transparent nachvollziehbar ist.

Die Erfahrung lehrt, dass praktisch kein Gemeindefusionsprojekt umgesetzt werden kann ohne finanzielle (materielle Anreize) und ideelle (Beratungsdienstleistungen) Unterstützung durch den Kanton. Diese Förderungsmassnahmen sind im Gesetz zu umschreiben.

d) *Fusionsverfahren*

Das Fusionsverfahren orientiert sich am Ablaufschema, das die Betriebswirtschaftslehre entwickelt hat. So drängen sich Vorabklärungen auf, die vor allem politischer Natur sein werden (soll das Fusionsprojekt überhaupt angegangen werden?). Anschliessend ist eine Fusionsanalyse zu entwerfen, in der die Vor- und Nachteile sowie der Handlungsbedarf der geplanten Fusion analysiert werden. Gestützt darauf folgt der Fusionsvertrag, der den Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden vorgelegt werden muss. Wird der Fusionsvertrag angenommen, hat der Kanton das Gesamtwerk zu genehmigen und die Gemeinde kann die Umsetzung starten¹².

Eine der wichtigsten Aufgabe des kantonalen Gesetzes in diesem Zusammenhang wird es sein, die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten zu wahren und für eine geeignete Übergangsordnung und für den geordneten Übergang der Rechtsverhältnisse zu sorgen.

¹² siehe dazu Ursin Fetz, a.a.O., S. 114

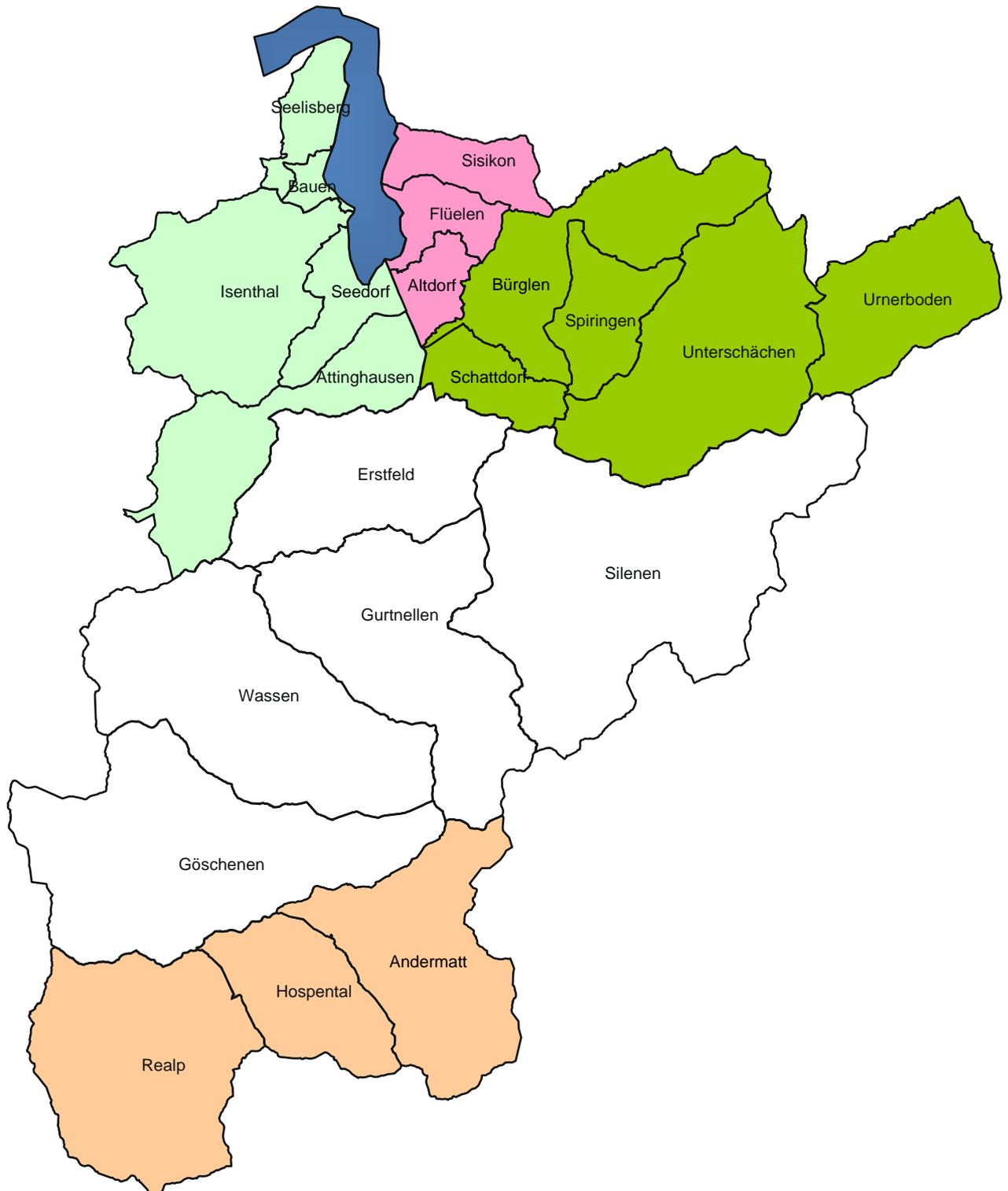
e) *Verbindlicher Fusionsplan*

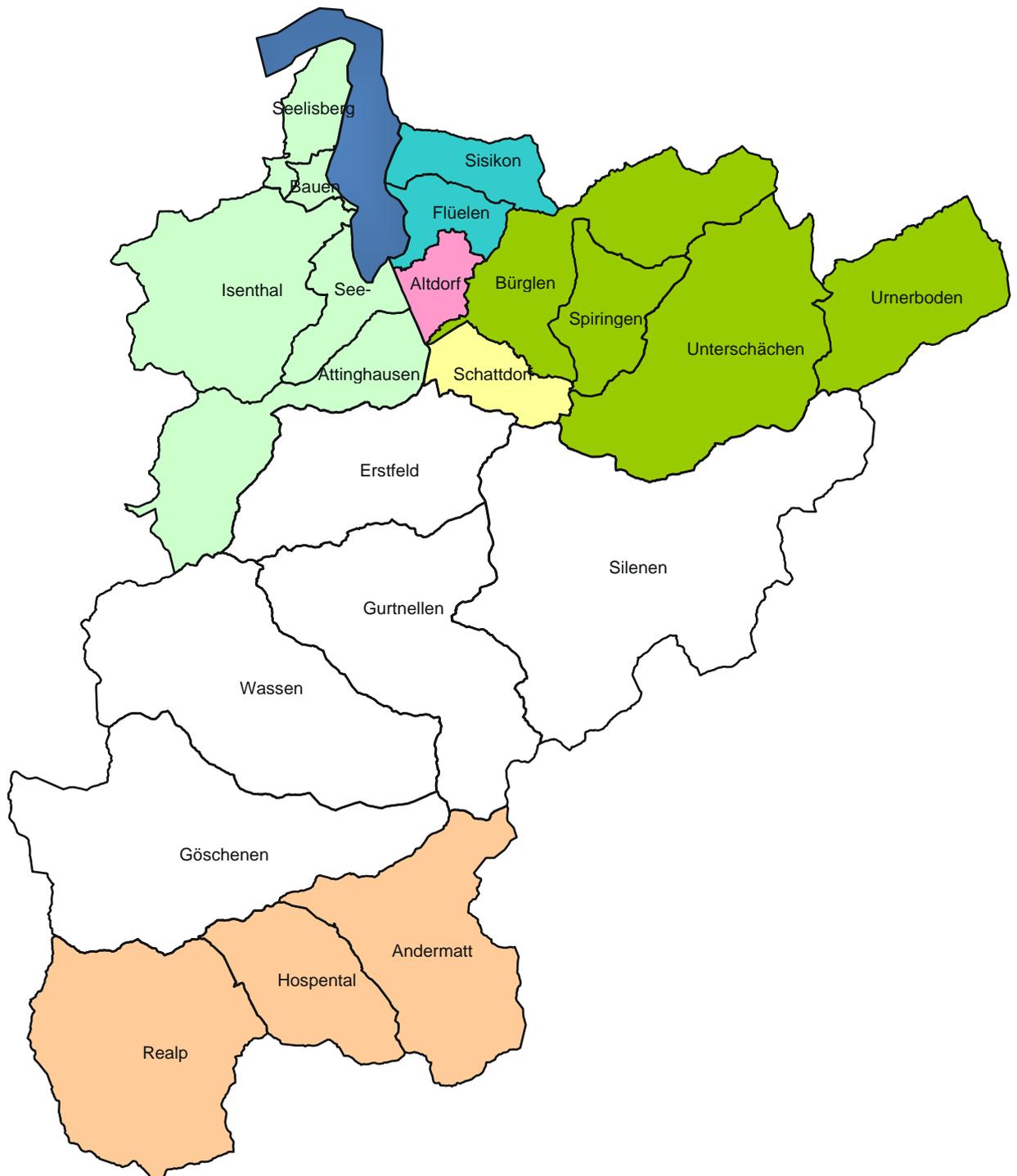
Ausgangspunkt bildet das Ergebnis der ersten Vernehmlassung bei den Gemeinden, das sich deutlich für kantonale Rahmenbedingungen bei Gemeindefusionen ausgesprochen hat (Variante 1b). Ein weiterer Orientierungspunkt ist das Ziel der Gemeindestrukturreform. Dieses erstrebt, wie gesagt, Gemeinden, die gestärkt und selbstständig ihre Aufgaben erfüllen können. Sie soll verhindern, dass Gemeindegebilde entstehen können, die (wiederum) zu ungleichen Gemeinden führen oder schwächere Gemeinden "auf der Strecke bleiben", während die stärkeren sich durch Zusammenschlüsse noch weiter stärken.

Mittel dazu ist der verbindliche Fusionsplan. Er besagt, dass es den Gemeinden zwar freigestellt bleibt, ob sie fusionieren wollen; das Prinzip der Freiwilligkeit wird damit gewahrt. Wenn sie sich aber dazu entschieden haben, müssen sie das innerhalb des vorgegebenen Fusionsrayons tun. Der verbindliche Fusionsplan berücksichtigt die tatsächlichen Gegebenheiten, die räumliche Nähe der betroffenen Gemeinden sowie den historischen, kulturellen und gesellschaftlichen Hintergrund. Wie dieser Plan letztlich aussehen wird, ist zurzeit nicht entschieden. Vielmehr muss der Fusionsplan – im Rahmen der gesteckten Ziele – gemeinsam mit den Gemeinden erarbeitet werden.

Zwei Beispiele eines möglichen Fusionsplans seien als Verdeutlichung erwähnt: eines mit fünf und eines mit sieben Gemeinden.

f) *Gemeindestruktur mit fünf Gemeinden*



g) *Gemeindestruktur mit sieben Gemeinden*

3.4 Förderungsmassnahmen

a) *Einleitung*

Als Förderungsmassnahmen fallen finanzielle und personelle Unterstützungen in Betracht. Der Regierungsrat hat sich stets bereit erklärt, Zusammenarbeits- oder Fusionsprojekte von Gemeinden auch personell zu unterstützen. Gemeint ist damit die ideelle Hilfe des Kantons bei derartigen Projekten. Denkbar ist etwa die Unterstützung durch einen Fusionskoordinator oder dass der Kanton den Gemeinden Unterlagen, Vorgehenspläne und weitere Grundlagen zur Verfügung stellt. Weitere Hilfestellungen sind ebenfalls möglich. Diese müssen im Einzelfall mit den betroffenen Gemeinden vereinbart werden. Sie sind hier nicht weiter zu beleuchten.

Hingegen sollen die erwogenen finanziellen Fördermassnahmen näher dargestellt werden. In seinem Bericht vom 22. Januar 2008 an den Landrat zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri hat der Regierungsrat erklärt, finanzielle Anreize seien ein wichtiges Instrument zur Förderung von Gebietsreformen. Dadurch könne das Prinzip der Freiwilligkeit aufrechterhalten, gleichzeitig aber eine Verhaltenssteuerung der Gemeinden bewirkt werden. Das Hauptziel der Anreize sei die Angleichung der finanziellen Situation von fusionswilligen Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund gilt es,

- die Form der Unterstützung des Kantons zu bestimmen;
- zu regeln, wann und unter welchen Voraussetzungen diese finanziellen Mittel geleistet werden;
- und schliesslich zu bestimmen, wie lange diese finanziellen Unterstützungsmassnahmen den Gemeinden zur Verfügung stehen sollen.

Zudem soll die Gesetzgebung eine geeignete Wirkungs- und Erfolgskontrolle vorstehen.

b) *Form der finanziellen Unterstützung des Kantons*

Die meisten Kantone unterstützen Gemeindefusionen mit Finanzhilfen, die sich pro Kopf der betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner berechnen. Andere Kantone orientieren ihre Finanzhilfe an der Steuerkraft oder am Ressourcenindex der betroffenen Gemeinden. Bei der Höhe der Pro-Kopf-Beiträge finden sich grosse Unterschiede. Sie reichen etwa von Fr. 100.-- im Kanton Solothurn bis zu Fr. 500.-- im Kanton Jura. Um die Finanzhilfen einzugrenzen, kennen die meisten Gesetzgebungen eine Höchstsumme pro Fusion.

Für den Kanton Uri erwägt der Regierungsrat das folgende Modell:

- Jede an der Fusion beteiligte Gemeinde erhält einen Grundbeitrag und einen Projektbeitrag. Der Projektbeitrag wird beim Projektstart nach der Unterzeichnung einer Vereinbarung mit dem Kanton ausgerichtet, der Grundbeitrag erst, wenn das Fusionsprojekt zustande gekommen ist. Der Grundbeitrag und der Projektbeitrag werden jeder Gemeinde nur einmal ausbezahlt, selbst wenn sie mehrmals fusioniert.
- Zum Grundbeitrag und zum Projektbeitrag hinzu kommt ein Fusionsbonus. Der Fusionsbonus orientiert sich beispielsweise an der Zahl der betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner. Je höher diese Zahl ist, desto kleiner fällt der Fusionsbonus aus. Dieser Pro-Kopf-Betrag kann sich nach den finanziellen Ressourcen der betroffenen Gemeinden richten; weitere Kriterien sind ebenso denkbar. Jedenfalls soll der Fusionsbonus insgesamt durch eine Höchstsumme begrenzt sein.
- Es ist noch zu prüfen, ob neben dem Grundbeitrag, dem Projektbeitrag und dem Fusionsbonus den fusionierten Gemeinden während einer bestimmten Zeit ein Besitzstand zu gewähren ist.
- Diese finanziellen Förderungsmassnahmen des Kantons sollen zeitlich begrenzt werden, etwa auf den Zeitraum von zehn Jahren nach Rechtskraft der geänderten Kantonsverfassung bzw. des neuen Gemeindefusionsgesetzes.
- Das Modell der finanziellen Unterstützung durch den Kanton muss aber zusammen mit den Gemeinden besprochen und bearbeitet werden. Die vorliegende Darstellung dient nur als Beispiel, wie ein solches Modell aussehen könnte.

c) *Verzicht auf besondere Voraussetzungen für Gemeindefusionen*

Es fragt sich, ob besondere Voraussetzungen erfüllt werden müssten, damit der Kanton Gemeindefusionen finanziell unterstützen darf. Zu denken ist etwa an die Voraussetzung, dass die neu gebildete Gemeinde eine bestimmte Professionalität nachweist, dass sie nur entsprechend ausgebildetes Personal (Gemeinbeschreiber bzw. Gemeinbeschreiberin und Finanzverwaltung) anstellt, dass ihre Dienstleistungen der Bürgerschaft gegenüber einem vorgegebenen Niveau entsprechen und dergleichen. Allein, auf solche Kriterien soll verzichtet werden. Denn in erster Linie liegt es im Interesse der beteiligten Gemeinden, ihre öffentlichen Aufgaben optimal zu erfüllen. Zudem liegt es auf der Hand, dass Gemeinden mit einer Gemeindefusion das Ziel erstreben, sich als Träger hoheitlicher Aufgaben und als Dienstleister ihrer Bürgerschaft gegenüber zu verbessern. Die Eigenverantwortung der beteiligten Gemeinden ist Garantie genug, sodass sich weitere Kriterien für die finanzielle Unterstützung des Kantons erübrigen.

d) *Zeitpunkt und Voraussetzungen der Vergabe der finanziellen Mittel*

Wie gesagt soll der Kanton die Gemeinden bei Fusionsvorhaben in doppelter Hinsicht unterstützen: in Form von Beratung und mit finanziellen Mitteln. Während die Beratungsleistungen von Anfang an zur Verfügung stehen, verhält es sich bei den finanziellen Leistungen anders. Der Projektbeitrag wird beim Start des Projekts ausgerichtet, sobald die beteiligten Gemeinden eine Vereinbarung mit dem Kanton unterzeichnet haben. Der Grundbeitrag und der Fusionsbonus werden den beteiligten Gemeinden ausbezahlt, wenn die Fusion zustande gekommen ist.

e) *Dauer der finanziellen Unterstützungsmassnahmen*

Es ist klar, dass Gemeindefusionen nicht nur für sich selbst wirken, sondern in vielfacher Hinsicht ausstrahlen auf andere Gemeinden und auf den Kanton. Der Umbruch, der im Gefüge der Gemeindelandschaft entstehen wird, erschwert vorübergehend die Arbeit. Zudem muss der Kanton abschätzen können, welche finanziellen Mittel er wie lange für die Gemeindestrukturereform zur Verfügung halten muss. Schliesslich ist es ein erklärtes Ziel der Gemeindestrukturereform, den eingeleiteten Prozess möglichst rasch abzuschliessen. All diese Gründe legen nahe, den Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung bei Gemeindefusionen zeitlich zu begrenzen. Im Vordergrund steht dabei ein Zeitraum von etwa zehn Jahren, während dem der Kanton die Gemeinden finanziell unterstützt, um Fusionsprojekte zu verwirklichen.

f) *Zwangsfusionen*

Grundsätzlich entscheiden die Beteiligten freiwillig, ob und mit welcher Gemeinde sie fusionieren wollen. Wie bei der Zusammenarbeit unter den Gemeinden, muss aber auch für Gemeindefusionen die Möglichkeit bestehen, diese zu erzwingen. Selbstverständlich sind Zwangsfusionen an strenge Voraussetzungen gebunden. Sie sollen nur zulässig sein, wenn eine Gemeinde ihre öffentlichen Aufgaben nicht mehr wirksam und wirtschaftlich erfüllen kann. Das trifft etwa zu, wenn eine Gemeinde während mehrerer Jahre und ohne Aussicht auf Verbesserung merkliche Defizite im Gemeindehaushalt aufweist, wenn sie stark verschuldet ist, oder wenn sie über eine längere Zeitspanne hinweg nicht in der Lage ist, ihre Behörden zu bestellen, ihre Aufgaben zu erfüllen und der Bürgerschaft wenigstens minimale Dienstleistungen zu erbringen. Zu denken ist dabei etwa an eine verschuldete Kleingemeinde, die ihre Unabhängigkeit und Selbstständigkeit bewahren will, ihre gesetzlichen Aufgaben jedoch mangels nötiger Mittel etwa personeller oder finanzieller Art offensichtlich nicht mehr erfüllen kann. Denkbar ist zudem die Situation, in der sich verschiedene Gemeinden zusammenschliessen und eine weitere Gemeinde im Fusionsrayon nach dem Fusionsplan, beispielsweise aus historischen

oder anderen Gründen, keinen Anschluss findet. Sprechen gute Gründe gegen eine Zwangsfusion, darf sie nicht angeordnet werden¹³.

Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, greift die Zwangsfusion nur als letzte Möglichkeit. Vorher ist zu versuchen, die geeignete Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu erzielen oder Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, die die Zwangsfusion abwenden können. Nur wenn alle vorgängigen Möglichkeiten erfolglos ausgeschöpft sind, soll die Zwangsfusion zulässig sein. Aufgabe des Landrats ist es, diesen Entscheid zu fällen. Die Zuständigkeit des Landrats ergibt sich aus seiner Gesamtverantwortung als politische Oberaufsichtsbehörde. Letztlich untersteht der Landratsbeschluss dem fakultativen Referendum.

Zahlreiche Kantone kennen ebenfalls das Mittel der Zwangsfusionen¹⁴. In jedem Fall stellt die Zwangsfusion die Ausnahme dar, die als ultima ratio gedacht ist.

V. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

1. Überblick

Um die Idee der entworfenen Gemeindestrukturreform gesetzgeberisch aufzufangen, sind verschiedene Massnahmen nötig. Allen voran muss die Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) so geändert werden, dass sie die zwingende Zahl der Gemeinden im Kanton aufgibt, dass sie die Grundsätze der Gemeindestrukturreform festschreibt und insbesondere die demokratischen Mitwirkungsrechte der beteiligten Stimmberechtigten gewährleistet. In zweiter Linie gilt es, ein Gemeindeförderungsgesetz (GFG) zu erarbeiten, das die verfassungsmässigen Grundsätze verfeinert; auf ein umfassendes Gemeindegesetz, wie das viele andere Kantone kennen, soll verzichtet werden. Und schliesslich ist das geltende Recht der Neuordnung anzupassen; betroffen ist dabei in erster Linie das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131).

Diese Rechtserlasse will der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden erarbeiten. Die folgenden Bemerkungen sind deshalb als blosse Vorschläge zu betrachten, um die gesetzgeberische Richtung aufzuzeigen, die der Regierungsrat erwägt.

¹³ Paul Richli/Franz Wicki, a.a.O., Artikel 74 N 21

¹⁴ Paul Richli/Franz Wicki, a.a.O., Artikel 74 N 19 mit Hinweisen auf die Gesetzgebung anderer Kantone

2. Änderung der Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung soll, wie gesagt, die Grundzüge der Gemeindestrukturereform enthalten. Teilt man das geschilderte Grundkonzept, könnte die Verfassung etwa so geändert werden:

Text	Bemerkungen
<p><i>Artikel 67 Einwohnergemeinden</i></p> <p>Der Kanton Uri gliedert sich in Einwohnergemeinden, deren Bestand im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung gewährleistet ist.</p>	<p>Die Aufzählung der Urner Gemeinden wird aufgehoben. Der Bestand der Gemeinden ist jedoch im Rahmen der KV und der Gesetzgebung gewährleistet.</p>
<p><i>Artikel 69 Absatz 3</i></p> <p>³ Wird eine Einwohnergemeinde aufgehoben oder schliesst sie sich mit einer anderen zusammen, gilt das auch für die ausgeschiedene Ortsbürgergemeinde.</p>	<p>Die ausgeschiedenen Ortsbürgergemeinden müssen klar einer eingemeindeten oder fusionierten Gemeinde zugeordnet werden. Sie teilen das rechtliche Schicksal der "Muttergemeinde".</p>
<p><i>Artikel 71</i></p> <p>aufgehoben</p>	<p>Gemeindeverbände gehören zur Organisation der Gemeinde. Deshalb werden sie nicht hier, sondern bei der Organisation geregelt. (Keine materielle Änderung.)</p>
<p><i>Artikel 107 Absatz 1</i></p> <p>¹ Die Gemeinden erfüllen alle öffentlichen Aufgaben, die der Kanton ihnen überträgt. Zudem erfüllen sie jene, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind.</p>	<p>Diese Änderung verdeutlicht den heutigen ungenauen Begriff der Aufgabe von "lokaler Bedeutung". Sie schliesst damit jede Lücke aus. Inhaltlich entspricht sie dem geltenden Recht. (Keine materielle Änderung.)</p>
<p><i>Artikel 109a Gemeindeordnung (neu)</i></p> <p>Jede Gemeinde legt die Grundzüge ihrer Organisation und Zuständigkeiten in einer Gemeindeordnung fest.</p>	<p>Es ist angezeigt, die Gemeinden zu verpflichten, sich eine Gemeindeordnung zu geben, die die Grundzüge der Gemeindeorganisation und der Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinde regelt.</p>

<p><i>Artikel 109b Übertragung öffentlicher Aufgaben</i></p> <p>¹ Die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können dazu Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.</p> <p>² Werden mit der Aufgabenerfüllung Dritten hoheitliche Befugnisse übertragen, muss das in der Gemeindeordnung geregelt werden. Zu regeln sind insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben; b) die Struktur der Organisation des oder der Dritten, dem oder der die Aufgaben übertragen werden; c) der Umfang der zu übertragenden hoheitlichen Befugnisse; d) Die Aufsicht und der Rechtsschutz. 	<p>Eine Aufgabe ist öffentlich, wenn die Verfassung oder die Gesetzgebung das so festlegt oder wenn das sich aus der Natur der Sache ergibt. Vereinbarungen, die keine hoheitlichen Befugnisse übertragen, unterliegen nicht dem qualifizierten Verfahren, das in Absatz 2 umschrieben ist. Der Unterschied ist gerechtfertigt, weil im zweiten Fall die herkömmliche Zuständigkeitsordnung und damit die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten geändert werden.</p>
<p><i>Artikel 109c Zusammenarbeit</i></p> <p>¹ Die Gemeinden können ihre Aufgaben gemeinsam erfüllen.</p> <p>² Der Kanton ermöglicht die Zusammenarbeit der Gemeinden über die Kantons- grenzen hinaus.</p> <p>³ Der Kanton kann die Gemeinden zur Zusammenarbeit zwingen, wenn eine Aufgabe nur so zweckmässig erfüllt werden kann.</p>	<p>Die weit verbreitete interkommunale Zusammenarbeit soll verfassungsmässig verankert werden. Das Gesetz wird die Zusammenarbeitsmöglichkeiten verdeutlichen. Zudem wird der Kanton verpflichtet, den Gemeinden die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenze hinaus zu ermöglichen.</p> <p>Notfalls kann der Kanton die Gemeinden zur Zusammenarbeit zwingen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind (ultima ratio). Der Kanton oder andere Gemeinden sollen in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht dadurch behindert oder beeinträchtigt werden, dass eine Gemeinde ihre öffentlichen Aufgaben nicht erfüllt bzw. nicht erfüllen kann.</p>

<p><i>Artikel 109d Zweckverbände</i></p> <p>¹ Gemeinden können sich zu Zweckverbänden zusammenschliessen, um eine oder mehrere Aufgaben gemeinsam zu erfüllen.</p> <p>² Sie können dazu verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern.</p> <p>³ Zweckverbände sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie regeln ihre Aufgaben und ihre Organisation in Statuten. Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden müssen gewahrt bleiben.</p> <p>⁴ Die Statuten der Zweckverbände sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Dieser prüft, ob sie rechtmässig sind.</p> <p style="text-align: center;"><i>Übergangsbestimmung</i></p> <p style="text-align: center;">Bestehende Zweckverbände gelten als genehmigt.</p>	<p>Die Gemeindeverbände sind heute in Artikel 71 KV geregelt. Grundsätzlich drängt sich keine materielle Änderung auf. Artikel 109d KV ist denn auch vorwiegend redaktioneller Natur. Einzig die Möglichkeit, Zweckverbände zu erzwingen – namentlich eine Gemeinde zum Beitritt zu veranlassen oder einen bestehenden Zweckverband zu zwingen, eine nicht beteiligte Gemeinde aufzunehmen, ist neu. Der Zwang begründet sich gleich wie jener zur Zusammenarbeit oder zur Gemeindefusion, wenn auch mit anderen Voraussetzungen.</p>
<p><i>Artikel 109e Änderung im Bestand</i></p> <p>¹ Gemeinen können sich zusammenschliessen. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden entscheiden darüber an der Urne.</p> <p>² Zusammenschlüsse von Gemeinden bedürfen der Genehmigung durch den Landrat.</p> <p>³ Der Landrat kann den Zusammenschluss von Gemeinden von sich aus beschliessen, wenn eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Volksreferendum.</p>	<p>Die Grundzüge der Gemeindefusion sind wegen ihrer weitreichenden Bedeutung in der Verfassung festzuhalten. Das Gleiche gilt für das Verfahren, die Zwangsfusion und die Pflicht des Kantons, die Gemeinden bei ihren Bestrebungen zu unterstützen.</p> <p>Gemeindefusionen, die sich nicht an den verbindlichen Fusionsplan halten, werden vom Landrat nicht genehmigt.</p> <p>Im Übrigen sei auf den Bericht insgesamt verwiesen, der sich schwergewichtig mit der Zusammenarbeit unter den Gemeinden und den Gemeindefusionen beschäftigt.</p>

<p>⁴ Der Kanton unterstützt Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen.</p>	
<p><i>Artikel 109f Ausführung im Gesetz</i> Das Gesetz führt die Bestimmungen über die Gemeinden näher aus.</p>	<p>Wie gesagt enthält die Verfassung die Grundzüge, während das Gesetz diese Bestimmungen näher ausführt. Hier wird die Rechtsgrundlage dazu geschaffen. (Zum Gesetz im Einzelnen siehe folgendes Kapitel.)</p>

3. Gemeindeförderungsgesetz (GFG)

3.1 Einleitung

Der Kanton Uri kennt, im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen, kein eigentliches Gemeindegesezt. Die grundsätzliche Regelung der Gemeinden findet sich in der Kantonsverfassung. Einzelheiten werden in der Spezialgesetzgebung geordnet. Das hat sich bewährt. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb nicht, ein eigentliches Gemeindegesezt vorzulegen.

Hingegen drängt es sich auf, die Förderungsmassnahmen, die zugunsten der Gemeindestruktureform in der Kantonsverfassung verbrieft sind, in einem "Gemeindeförderungsgesetz (GFG)" zu verdeutlichen. Dieses Gesetz soll, wie gesagt, in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet werden. Die wichtigsten Merkmale werden im Folgenden kurz umrissen.

3.2 Einzelne Regelungsbereiche

a) *Gegenstand und Geltungsbereich*

Das Gesetz legt die Ziele fest, die mit der Zusammenarbeit und der Förderung der freiwilligen Gemeindegeseztzusammenschlüsse erreicht werden sollen. Es bestimmt die Mittel, die vom Kanton dafür zur Verfügung gestellt werden, regelt das Verfahren für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die Gemeindefusionen und ordnet die zwangsweise Zusammenarbeit und die Zwangsfusionen für Extremfälle.

b) *Gemeindeordnung*

Jede Gemeinde legt die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in einer Gemeindeordnung fest. Das Gesetz umschreibt den Mindestinhalt, den die Gemeindeordnung aufweisen muss.

c) *Übertragung öffentlicher Aufgaben*

Die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können dazu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen. Die Voraussetzungen, unter denen hoheitliche Befugnisse übertragen werden können, sind im Gesetz zu regeln. Dazu gehören die Art der übertragenen öffentlichen Aufgabe, die Struktur der Organisation und ihre Aufgaben, der Umfang der hoheitlichen Befugnisse und allenfalls der Rechtsetzungsbefugnisse des oder der Dritten sowie die Aufsicht und der Rechtsschutz.

d) *Zusammenarbeit*

Die Gemeinden können in vielfältiger Weise zusammenarbeiten. Sie können ihre öffentlichen Aufgaben – mit oder ohne hoheitliche Befugnisse – Dritten übertragen (siehe Ziffer c). Sie können aber auch privatrechtliche und namentlich öffentlich-rechtliche Verträge miteinander abschliessen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Schliesslich können sie eigene Rechtsgebilde schaffen. In diesem Zusammenhang regelt das Gesetz namentlich, wer solche Verträge abschliessen darf, wer die damit verbundenen Ausgaben beschliesst und wie die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gewahrt bleiben.

e) *Zweckverbände*

Das Gesetz bestimmt, wer zuständig ist, Zweckverbände zu schaffen und deren Statuten zu beschliessen. Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sind zu wahren. Zudem wird die Mindestorganisation der Zweckverbände im Gesetz zu umschreiben sein. Auch die Finanzordnung der Zweckverbände soll in ihren Grundzügen gesetzgeberisch festgelegt werden.

f) *Gemeindefusion*

Der Hauptteil des Gemeindeförderungsgesetzes wird sich mit diesem Bereich beschäftigen. Dazu gehören namentlich folgende Elemente:

-
- Der Kanton berät und unterstützt fusionswillige Gemeinden.
 - Für den ganzen Kanton wird ein verbindlicher Fusionsplan erarbeitet, der die Idealvorstellungen der Gemeindefusionen abbildet. Der Plan wird vom Kanton in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet.
 - Der Kanton fördert die freiwilligen Zusammenschlüsse der Gemeinden, indem er Fusionsvorhaben ideell und finanziell unterstützt.
 - Neben der Beratung leistet der Kanton einen einmaligen Projekteitrag an die Projektierungskosten.
 - Der Beitrag für abgeschlossene Fusionsprojekte besteht aus einem Grundbeitrag und aus einem Fusionsbonus pro Einwohnerin und Einwohner der beteiligten Gemeinden. Die Kriterien, wie sich der Fusionsbonus zusammensetzt und in welcher Höhe er geleistet wird, soll in der kommenden Zeit zusammen mit den Gemeinden erarbeitet werden.
 - Das Gesetz bestimmt, wie der Kanton die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellt. Denkbar ist, diese einer Spezialfinanzierung zuzuführen, die zeitlich befristet ist. Möglich ist aber auch, die finanziellen Mittel als rechtlich unmittelbar gebundene Ausgaben zu gestalten.
 - Das Gesetz gewährleistet fusionswilligen Gemeinden neben der finanziellen Unterstützung gewisse Sicherheiten, um zu vermeiden, dass Fusionsprojekte scheitern, weil die Fusion für eine der beteiligten Gemeinden zu grosse Nachteile mit sich brächte. Zu denken ist etwa an den Fall, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder dass eine bisher finanzausgleichsberechtigte Gemeinde zufolge der Fusion einen Teil der Finanzausgleichsbeiträge verliert. Diese momentanen "Nachteile" einer Gemeindefusion sollen durch angemessene Garantien aufgehoben oder doch gemildert werden. Das Gesetz umschreibt diese Garantien zugunsten der fusionswilligen Gemeinden.
 - Das Gesetz ordnet das Fusionsverfahren.
 - Neben der Zwangszusammenarbeit soll das Gemeindeförderungsgesetz auch Zwangsfusionen vorsehen, jedoch nur als äusserstes Mittel für Gemeinden, die offenkundig nicht in der Lage sind, ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Es ist Sache des Landrats, die Zwangsmassnahme zu beschliessen. In gleicher Weise wird das Gesetz das Verfahren regeln, das dabei anzuwenden ist.
 - Mit dem Gemeindeförderungsgesetz ist zu prüfen, ob geltendes Recht der Neuordnung anzupassen ist. Zur Hauptsache betroffen ist das FiLaG.

VI. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat beabsichtigt, im Rahmen des Projekts Gemeindestrukturreform das vorgesehene Lösungs- und Normenkonzept zusammen mit den Gemeindevertretern und Gemeindevertreterinnen weiter zu vertiefen. Danach sollen die erforderlichen Rechtserlasse ausgearbeitet werden.

Das Vernehmlassungsverfahren ist für den Herbst 2011 geplant. Voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahrs 2012 soll der Landrat die Vorlage beraten und zuhanden der Volksabstimmung verabschieden.