

BERICHT

über die Gemeindestruktur-Reform (GSR) zur Stärkung der Gemeinden durch freiwillige Gemeindefusionen

I. Einleitung

Die Urner Gemeinden erbringen ihre Leistungen bürgernah und stehen finanziell mehrheitlich gesund da. Die Situation ist allerdings nicht problemlos. Anzeichen deuten darauf hin, dass sich die Lage verschärft. So ist der jährlich steigende finanzielle Aufwand der Gemeinden unübersehbar. Zudem vergrössert sich das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den stärkeren und den schwächeren Gemeinden. Die Aufgaben der Gemeinden werden komplexer und die Erwartungen der Bevölkerung anspruchsvoller.

Der Kanton Uri hat zwar grosse Anstrengungen unternommen, um gegenüber den Nachbarkantonen eine höhere Konkurrenzfähigkeit zu erlangen und sich mit seinen Gemeinden als Wohn- und Arbeitsort attraktiver zu gestalten. Die angestrebte Neuansiedlung von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie von Unternehmen kommt jedoch nicht allen Urner Gemeinden gleichermaßen zu Gute. Profitieren werden tendenziell jene Gemeinden, die sich bereits bisher als Wohn- oder Arbeitsgemeinden auszeichnen konnten. Der Grund hierfür liegt in deren geografisch-topografischen Lage. 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.

Neben der wirtschaftlichen Dynamik und den Auswirkungen ihrer geographischen Unterschiede 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 bei der Bildung und im Sozialbereich. Zudem sind die Gemeinden mit geänderten und gesteigerten Bedürfnissen ihrer Bevölkerung konfrontiert. Namentlich auf dem Gebiet der Informatik, etwa beim Online-Service, genügen die heutigen Gegebenheiten den gesellschaftlichen Bedürfnissen oft nicht mehr.

Verschiedene Gemeinden haben heute zudem Schwierigkeiten, für die zahlreichen ehrenamtlichen Behördenfunktionen Freiwillige zu finden und so ihre Behörden zu besetzen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Regierungsrat in seinem politischen Programm 2009 - 2012 das Ziel gesetzt, die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimierte Gemeindestruktur zu schaffen. Gemeindefusionen sollen verfahrensmässig erleichtert und finanziell gefördert werden. Deshalb hat der Regierungsrat im Frühjahr 2009 zusammen mit dem Urner Gemeindeverband das Projekt „Gemeindestrukturreform (GSR)“ gestartet. Der Regierungsrat erstrebt damit, die Gemeinden zu stärken, damit sie in der Lage bleiben, auch die wachsenden und komplexeren Aufgaben selbstständig, zielstrebig, wirkungsvoll und bürgerfreundlich zu erfüllen.

II. Rückblick

Die heutige Vernehmlassungsvorlage gründet auf umfangreichen Vorarbeiten, bei denen auch die Gemeinden wesentlich mitgearbeitet haben.

- Der Regierungsrat beauftragte als Erstes das Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern, eine Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen zu erarbeiten. Die Gemeinden konnten sich zu diesem Bericht vom 14. April 2010 mündlich, schriftlich und in mehreren Workshops äussern. In den Stellungnahmen der Gemeinden kam verschiedentlich zum Ausdruck, dass im Kanton Uri die Gemeindeautonomie 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 wünschten jedoch, dass auf Verfassungs- und Gesetzesstufe für fusionswillige Gemeinden günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden. Gestützt darauf erklärte sich der Regierungsrat bereit, eine Lösung zu erarbeiten, die Gemeindefusionen fördert, jedoch die Gemeindeautonomie möglichst wahrt. Die zu erarbeitende Lösung solle aber 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 mehr stärken. Um diese Zielvorstellungen zu verdeutlichen und um Massnahmen vorzuschlagen, setzte der Regierungsrat einen Steuerungsausschuss ein, dem Kantons- und Gemeindevertreter angehörten.

- Mit seinem Bericht vom 1. März 2011 zur Gemeindestruktur-Reform (GSR) informierte der Regierungsrat den Landrat über den Expertenbericht des kpm, über seine Ziele im Zusammenhang mit der GSR und über die geplanten Massnahmen.
- Der Steuerungsausschuss erarbeitete verschiedene Förderungsmassnahmen. Kernelemente dazu sind der Fusionsplan und die Kantonsbeiträge bei Gemeindefusionen. Beide unterbreitete der Regierungsrat im Herbst 2011 den Gemeinden, damit sie sich im Sinne einer Vorvernehmlassung dazu äussern. Das Ergebnis der Vorvernehmlassung zeigt, wie vielfältig die Ansichten zur Gemeindestruktur-Reform sind. Im Wesentlichen kann sich eine Mehrheit der Gemeinden zwar mit einem Fusionsplan befreunden, aber nur, wenn dieser flexibel gestaltet wird, um so den Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden zu genügen. Und was die Höhe der Kantonsbeiträge für Gemeindefusionen betrifft, verlangen die Gemeinden durchwegs, dass diese erhöht werden.

III. Grundzüge der Vorlage

1. Freiwillige Gemeindefusionen

Seit 1990 haben in der Schweiz Gemeindefusionen immer mehr an Bedeutung gewonnen. Diese Tendenz hat sich im letzten Jahrzehnt noch verstärkt. Zwischen den Volkszählungen von 2000 und 2010 ist die Zahl der Gemeinden in der Schweiz um 312 zurückgegangen, was 11 % oder einer durchschnittlichen Abnahme von 30 Gemeinden pro Jahr entspricht.

Die gesamtschweizerischen Erfahrungszahlen und die bisherigen Schritte, die zur heutigen Vernehmlassungsvorlage führten, belegen deutlich, dass Gemeindefusionen ein taugliches Mittel sein können, um die in der Einleitung (Ziffer I) geschilderten Probleme zu lösen, mit denen die Gemeinden heute zu kämpfen haben. So ermöglichen Gemeindefusionen, die an Umfang und Komplexität zugenommenen Aufgaben der Gemeinden wirkungsvoller, finanziell günstiger und bürgerfreundlicher zu lösen. Zudem lassen sich mit Gemeindefusionen Einsparungen erzielen und damit die Finanzlage der betroffenen Gemeinden verbessern. Und schliesslich sind grössere, das heisst fusionierte Gemeinden eher in der Lage, ein politisches Amt zu entschädigen und interessanter zu gestalten, sodass sich die Rekrutierungsschwierigkeiten mindern könnten.

Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass Gemeindefusionen auch mit Nachteilen verbunden sein können. So dürfte das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung in der neuen Gemeinde geringer sein als bei der angestammten Gemeinde. Auch laufen fusionierte Gemeinden Gefahr, infolge der Professionalisierung vermehrtem Perfektionismus zu frönen, der unter Umständen nicht nötig wäre. Eine geringere Bürgernähe ist zu befürchten, je ent-

fernter die Gemeindeverwaltung liegt (obwohl dieser Nachteil mit einem geschickten und ausgebauten Online-Service weitgehend wettgemacht werden könnte). Schliesslich ist der erhöhte Koordinationsaufwand zu erwähnen, falls die Gemeindeverwaltung ausgebaut werden muss.

Wägt man die Vorteile gegen die Nachteile ab, zeigt sich dennoch ein deutliches Übergewicht zugunsten von Gemeindefusionen. Allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese nicht erzwungen, sondern freiwillig gewählt wird. Zwar kennen einige Kantone das Instrument der Zwangsfusionierung. Das jüngste Beispiel aus dem Jahre 2005 ist Ausserbinn im Kanton Wallis, das sich gegen die Zwangsfusionierung durch den Staatsrat des Kantons Wallis zur Wehr setzte und vor Bundesgericht unterlag. Trotz dieser rechtlichen Möglichkeiten will der Regierungsrat in jeder Hinsicht auf Zwangsfusionen verzichten. Er erachtet es als wichtig, dass sich die Gemeinden freiwillig zusammenschliessen. Denn nur so wird das Fusionsprojekt von der Bevölkerung mitgetragen und nur so verspricht es Erfolg.

Wesentliches Merkmal der Vorlage ist also, dass keine Gemeinde gezwungen wird, zu fusionieren. Das angestrebte Lösungskonzept beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Jede Gemeinde soll künftig weiterhin selbständig entscheiden, ob sie fusionieren will. Wenn eine Gemeinde fusionieren will, muss sie dies jedoch künftig innert eines vom Gesetz verbindlich vorgegebenen Fusionsplans (Fusionsrayon).

2. Fusionsplan

Eine der Ursachen, die zur Idee einer Gemeindefusion drängt, ist die unterschiedliche Grösse, Lage und Finanzkraft einer Gemeinde. Namentlich kleinere Gemeinden haben weniger Möglichkeiten, ihren Aufschwung durch selbstständige Massnahmen zu fördern. Sie sind daher eher geeignet und geneigt, zu fusionieren. Das Ziel der Gemeindefusion wäre jedoch verfehlt, wollte man mit diesem Instrument beliebige Zusammenschlüsse von Gemeinden ermöglichen. Denkbar wären Fusionen, die starke Gemeinden noch stärker und schwächere noch schwächer machten. Aus diesem Grund hat sich der Regierungsrat entschlossen, die Gemeindefusionen zwar zu ermöglichen, aber nur im Rahmen eines bestimmten Fusionsplans. Der Fusionsplan, der sich als Ziel fünf starke, selbstständige Urner Gemeinden setzt, verpflichtet fusionswillige Gemeinden, sich im Rahmen dieses Plans und nur dieses Plans zusammenzuschliessen. Damit wird verhindert, dass neue Gemeinden entstehen, die erneut die heutigen Unterschiedlichkeiten in sich tragen.

Diesem Grundgedanken widerspräche es, den Fusionsplan flexibel zu gestalten und je nach den Bedürfnissen der fusionswilligen Gemeinden zu ändern. Hauptaufgabe des Fusionsplans ist es ja gerade, letztlich Gemeinden zu ermöglichen, die stark und selbstständig sind.

Ebenso wichtig aber ist es, dass alle Gemeinden von dieser Möglichkeit profitieren können und dass sich nicht „interessantere“ Gemeinden (etwa grössere, finanziell starke, günstig gelegene) zusammenschliessen, während andere „auf der Strecke bleiben“ oder unter sich nach eher ungünstigen Fusionen suchen müssen. Anders gesagt widerspräche es der Grundidee des Fusionsplans, diesen flexibel zu gestalten, wie einzelne Gemeinden das wünschen. Entscheidet man sich für den Fusionsplan, und die Gründe dafür sind offensichtlich, dann muss er verbindlich sein.

Der Fusionsplan dient einem doppelten Zweck. Einerseits will er sicherstellen, dass starke Gemeinden entstehen, die in der Lage sind, ihre Aufgaben gut und selbständig zu erfüllen. Andererseits will er verhindern, dass schwächere Gemeinden „auf der Strecke bleiben“, während die starken sich durch Zusammenschlüsse noch weiter stärken.

3. Kantonsbeitrag

Der Regierungsrat schlägt vor, Gemeindefusionen mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen. Zudem ist der Kanton bereit, fusionswillige Gemeinden zu beraten und im Rahmen seiner Möglichkeiten personell zu unterstützen. Während die Beratung und die personelle Unterstützung im Einzelfall zu bestimmen ist und hier deshalb nicht weiter dargestellt werden kann, soll im Folgenden der vorgeschlagene Kantonsbeitrag näher vorgestellt werden.

Nach der Vorlage unterstützt der Kanton fusionswillige Gemeinden mit einem Projektbeitrag und einem Fusionsbeitrag.

31. Projektbeitrag

Der Projektbeitrag beträgt für jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst, 50'000 Franken. Dieser Anspruch besteht für jede Gemeinde nur einmal. Bereits fusionierte Gemeinden, die erneut mit einer weiteren Gemeinde fusionieren wollen, können den Projektbeitrag also nicht nochmals beanspruchen. Im Übrigen wird der Projektbeitrag voraussetzungslos gewährt. Einzige Bedingung ist, dass sich eine Gemeinde mit einer anderen im Rahmen des Fusionsplans zusammenschliesst.

32. Fusionsbeitrag

Dazu unterbreitet der Regierungsrat zwei Varianten, die er als „Modell A „ und „Modell B“ bezeichnet.

Beim Modell A erhält jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst, einen Fusionsbeitrag. Dieser beträgt 150 Franken pro Kopf der Bevölkerung der fusionierten Gemeinden. Massgeblich ist dabei nicht die letzte Volkszählung, sondern die zum Zeitpunkt der Fusion aktuelle Bevölkerungszahl (ständige Wohnbevölkerung). Wenn mehr als zwei Gemeinden fusionieren, erhöht sich der Fusionsbeitrag um den Faktor 1,5. Wie beim Projektbeitrag, kann auch der Fusionsbeitrag nur einmal beansprucht werden.

Das Modell B bezweckt, kleine Gemeinden gegenüber grösseren, bevölkerungsstärkeren zu bevorzugen. Deshalb wird bei diesem Modell nur jenen Gemeinden ein Fusionsbeitrag gewährt, deren Bevölkerungszahl unter 1'000 liegt. Fusionswillige Gemeinden, die diese Voraussetzung erfüllen, erhalten unter dem Titel „Fusionsbeitrag“ einen Grundbeitrag von 200'000 Franken und einen Ressourcenbeitrag für ressourcenschwache Gemeinden. Der Ressourcenbeitrag orientiert sich an den Regeln des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131). Als ressourcenschwach gilt somit eine Gemeinde, wenn der für sie errechnete Ressourcenindex unter 100 Indexpunkten, also unter dem Durchschnitt aller Urner Gemeinden liegt. Die Differenz zwischen einer Ausstattung von 100 Indexpunkten und dem Ressourcenindex der betreffenden Gemeinde bildet die Basis für diesen zusätzlichen Ressourcenbeitrag. Die so errechnete Differenz wird mit einem Ausgleichsbeitrag von 13'500 Franken pro Indexpunkt multipliziert, was den Ressourcenbeitrag in Franken ergibt.

Der Ausgleichsbeitrag von Fr. 13'500.-- pro Indexpunkt begründet sich folgendermassen: Zurzeit weisen die ressourcenschwachen Gemeinden, deren Bevölkerungszahl unter 1'000 liegt, eine Differenz von insgesamt 231.16 Indexpunkten aus. Die für den Ressourcenbeitrag vorgesehenen Mittel von rund 3,1 Millionen Franken geteilt durch 231.16 Indexpunkte ergibt gerundet einen Ausgleichsbeitrag von 13'500 Franken pro Indexpunkt. Hat also beispielsweise eine Gemeinde, deren Bevölkerungszahl unter 1'000 liegt, einen Ressourcenindex von 80 Indexpunkten (statt der durchschnittlichen 100) erhält sie bei einer Gemeindefusion einen Ressourcenbeitrag von Fr. 270'000.-- (20 x 13'500.--).

Während das Modell A alle fusionswilligen Gemeinden gleich behandelt, bevorzugt Modell B so die kleinen, ressourcenschwachen Gemeinden.

4. Finanzielle Auswirkungen der Modelle A und B

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Übersicht der Gesamtbeträge pro Variante und Gemeinde (Projektkosten und Fusionsbeitrag).

	Bevölkerung ^{1*)}	Gesamtbeitrag ^{2*)} Modellvariante A		Reihenfolge Var. A	Gesamtbeitrag ^{2*)} Modellvariante B		Reihenfolge Var. B
		in Fr.	pro Kopf		in Fr.	pro Kopf	
Hospental	177	76'550	432	2	484'765	2'739	1
Isenthal	524	128'600	245	7	968'740	1'849	2
Realp	144	71'600	497	1	250'000	1'736	3
Sisikon	393	108'950	277	4	612'475	1'558	4
Bauen	184	77'600	422	3	259'855	1'412	5
Unterschächen	701	155'150	221	10	929'590	1'326	6
Spiringen	879	181'850	207	11	925'810	1'053	7
Gurtellen	591	138'650	235	8	573'190	970	8
Göschenen	410	111'500	272	5	250'000	610	9
Wassen	434	115'100	265	6	250'000	576	10
Seelisberg	662	149'300	226	9	366'235	553	11
Andermatt	1'304	245'600	188	12	50'000	38	12
Attinghausen	1'579	286'850	182	13	50'000	32	13
Seedorf	1'742	311'300	179	14	50'000	29	14
Flüelen	1'950	342'500	176	15	50'000	26	15
Silenen	2'240	386'000	172	16	50'000	22	16
Erstfeld	3'746	611'900	163	17	50'000	13	17
Bürglen	3'968	645'200	163	17	50'000	13	17
Schattdorf	4'933	789'950	160	19	50'000	10	19
Altdorf	8'861	1'379'150	156	20	50'000	6	20
	35'422	6'313'300	178		6'320'660	178	

1*) Ständige Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik STATPOP) per 31.12.2010

2*) Ohne Faktor 1,5

Reihenfolge der Gemeinden gemäss pro Kopf Beitrag, Modellvariante B, absteigend

Detailberechnung Modellvariante A

	Bevölkerung ¹⁾	Projektbeitrag pro Gemeinde	Fusionsbeitrag	Gesamtbeitrag an die Gemeinden (exkl. Faktor)		Fusionsbeitrag (inkl. Faktor)	Gesamtbeitrag an die Gemeinden (inkl. Faktor)	
	1	in Fr. 2 = Projektbeitrag	in Fr. 3 = [1 * Beitrag pro Kopf]	in Fr. 4 = [3 + 2]	pro Kopf 5 = [4 / 1]	in Fr. 6 = [3 * Faktor 1.5]	in Fr. 7 = [2 + 6]	pro Kopf 8 = [7 / 1]
Realp	144	50'000	21'600	71'600	497	32'400	82'400	572
Hospental	177	50'000	26'550	76'550	432	39'825	89'825	507
Bauen	184	50'000	27'600	77'600	422	41'400	91'400	497
Sisikon	393	50'000	58'950	108'950	277	88'425	138'425	352
Göschenen	410	50'000	61'500	111'500	272	92'250	142'250	347
Wassen	434	50'000	65'100	115'100	265	97'650	147'650	340
Isenthal	524	50'000	78'600	128'600	245	117'900	167'900	320
Gurtellen	591	50'000	88'650	138'650	235	132'975	182'975	310
Seelisberg	662	50'000	99'300	149'300	226	148'950	198'950	301
Unterschächen	701	50'000	105'150	155'150	221	157'725	207'725	296
Spiringen	879	50'000	131'850	181'850	207	197'775	247'775	282
Andermatt	1'304	50'000	195'600	245'600	188	293'400	343'400	263
Attinghausen	1'579	50'000	236'850	286'850	182	355'275	405'275	257
Seedorf	1'742	50'000	261'300	311'300	179	391'950	441'950	254
Fluelen	1'950	50'000	292'500	342'500	176	438'750	488'750	251
Silenen	2'240	50'000	336'000	386'000	172	504'000	554'000	247
Erstfeld	3'746	50'000	561'900	611'900	163	842'850	892'850	238
Bürglen	3'968	50'000	595'200	645'200	163	892'800	942'800	238
Schattdorf	4'933	50'000	739'950	789'950	160	1'109'925	1'159'925	235
Altdorf	8'861	50'000	1'329'150	1'379'150	156	1'993'725	2'043'725	231
Gesamt	35'422	1'000'000	5'313'300	6'313'300	178	7'969'950	8'969'950	253
		Projektbeitrag pro Gemeinde:	Pro Kopf der Bevölkerung			Faktor:		
		50'000	150			1.5		

¹⁾ Ständige Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik STATPOP) per 31.12.2010 (Zahlen sind jeweils erst im Oktober des Folgejahres bekannt)
Reihenfolge der Gemeinden gemäss Bevölkerung, aufsteigend

Detailberechnung Modellvariante B

	Bevölkerung ¹⁾	Ressourcenindex FiLa2011	Projektbeitrag pro Gemeinde	Grundbeitrag	Differenz zum Ressourcenindex 100	Ressourcenbeitrag	Fusionsbeitrag	Gesamtbeitrag an die Gemeinden (exkl. Faktor)		Fusionsbeitrag (inkl. Faktor)	Gesamtbeitrag an die Gemeinden (inkl. Faktor)	
	1	2	in Fr. 3 = Projektbeitrag	in Fr. 4 = Grundbeitrag	5 = [(100 - 2) * 100]	in Fr. 6 = [5 * Beitrag]	in Fr. 7 = [4 + 6]	in Fr. 8 = [3 + 7]	pro Kopf 9 = [8 / 1]	in Fr. 10 = [(7 * Faktor 1.5)]	in Fr. 11 = [3 + 10]	pro Kopf 12 = [11 / 1]
Realp	144	106.71	50'000	200'000	0.00	0	200'000	250'000	1'736	300'000	350'000	2'431
Hospental	177	82.61	50'000	200'000	17.39	234'765	434'765	484'765	2'739	652'148	702'148	3'967
Bauen	184	99.27	50'000	200'000	0.73	9'855	209'855	259'855	1'412	314'783	364'783	1'983
Sisikon	393	73.15	50'000	200'000	26.85	362'475	562'475	612'475	1'558	843'713	893'713	2'274
Göschenen	410	170.92	50'000	200'000	0.00	0	200'000	250'000	610	300'000	350'000	854
Wassen	434	118.85	50'000	200'000	0.00	0	200'000	250'000	576	300'000	350'000	806
Isenthal	524	46.76	50'000	200'000	53.24	718'740	918'740	968'740	1'849	1'378'110	1'428'110	2'725
Gurtellen	591	76.06	50'000	200'000	23.94	323'190	523'190	573'190	970	784'785	834'785	1'412
Seelisberg	662	91.39	50'000	200'000	8.61	116'235	316'235	366'235	553	474'353	524'353	792
Unterschächen	701	49.66	50'000	200'000	50.34	679'590	879'590	929'590	1'326	1'319'385	1'369'385	1'953
Spiringen	879	49.94	50'000	200'000	50.06	675'810	875'810	925'810	1'053	1'313'715	1'363'715	1'551
Andermatt	1'304	113.31	50'000	0	0	0	0	50'000	38	0	50'000	38
Attinghausen	1'579	76.57	50'000	0	0	0	0	50'000	32	0	50'000	32
Seedorf	1'742	89.32	50'000	0	0	0	0	50'000	29	0	50'000	29
Fluelen	1'950	98.94	50'000	0	0	0	0	50'000	26	0	50'000	26
Silenen	2'240	99.11	50'000	0	0	0	0	50'000	22	0	50'000	22
Erstfeld	3'746	107.55	50'000	0	0	0	0	50'000	13	0	50'000	13
Bürglen	3'968	82.21	50'000	0	0	0	0	50'000	13	0	50'000	13
Schattdorf	4'933	102.35	50'000	0	0	0	0	50'000	10	0	50'000	10
Altdorf	8'861	119.97	50'000	0	0	0	0	50'000	6	0	50'000	6
Gesamt	35'422		1'000'000	2'200'000	(231.16)	3'120'660	5'320'660	6'320'660	178	7'980'950	8'980'950	254
			Projektbeitrag pro Gemeinde:	Grundbeitrag Gde < 1'000 Einw.:		Beitrag:				Faktor:		
			50'000	200'000		13'500.00				1.5		

¹⁾ Ständige Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik STATPOP) per 31.12.2010 (Zahlen sind jeweils erst im Oktober des Folgejahres bekannt)
Reihenfolge der Gemeinden gemäss Bevölkerung, aufsteigend

IV. Zu einzelnen Bestimmungen

1. Gesetzgebungstechnik

Um die demokratischen Freiheiten möglichst zu wahren, wählt die Vorlage eine Lösung, die es erlaubt, zwar die Änderungen der Kantonsverfassung anzunehmen und damit den Grundsatz der Gemeindefusionen in der Verfassung festzuschreiben, ohne gleichzeitig auch das Gesetz über die Gemeindefusionen (GFG) anzunehmen. Der umgekehrte Fall allerdings ist nicht möglich. Denn solange die Kantonsverfassung die 20 Urner Gemeinden namentlich nennt, ist keine Gemeindefusion ohne Verfassungsänderung möglich.

Um das zu erreichen, drängt sich auf, die Kantonsverfassung nur geringfügig zu ändern und die Regelung über die Gemeindefusionen, namentlich die Kantonsbeiträge, ins Gesetz zu verlagern.

2. Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 67

Der geltende Artikel 67 KV nennt die zwanzig Urner Gemeinden. Dieser Katalog soll gestrichen werden, um inskünftig Gemeindefusionen zu ermöglichen. Stattdessen erklärt die neue Bestimmung einzig, der Kanton gliedere sich in Einwohnergemeinden, deren Bestand im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung gewährleistet ist. Zudem ergänzt Absatz 2 ausdrücklich, dass Gemeinden sich zusammenschliessen können und dass das Gesetz dazu das Nähere regelt.

Entsprechend der dargestellten Gesetzgebungstechnik verzichtet die Änderung der Kantonsverfassung darauf, weitere Bestimmungen anzupassen oder zu ergänzen, etwa jene zur Gemeindeorganisation, zur Zuständigkeitsordnung oder zur Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Diese Bereiche werden durch die Vorlage nicht berührt.

Artikel 69 Absatz 3 (neu)

Nach Artikel 69 Absatz 1 KV können Einwohnergemeinden Ortsbürgergemeinden ausscheiden. Damit ist die Ortsbürgergemeinde zwingend mit der Einwohnergemeinde als Ausgangspunkt „verbunden“. Wird diese Einwohnergemeinde kraft Gemeindefusion aufgelöst, gilt es zu regeln, was mit der Ortsbürgergemeinde zu geschehen hat. Das übernimmt der neue Artikel 69 Absatz 3, der erklärt, dass eine Ortsgemeinde als aufgehoben gilt, wenn die zugehörige Einwohnergemeinde aufgehoben wird oder sich mit einer anderen Gemeinde zusam-

menschliesst. Mit anderen Worten folgt die Ortsbürgergemeinde dem rechtlichen Schicksal der betreffenden Einwohnergemeinde.

3. Gesetz über die Gemeindefusionen (GFG)

Artikel 1

Bereits im ersten Absatz stellt der Gesetzesentwurf klar, dass er nur von freiwilligen Gemeindefusionen handelt. Im Weiteren nennt Absatz 2 die Gegenstände, die das Gesetz regelt.

Artikel 2

Das Ziel der Gemeindefusionen ergibt sich einerseits aus der Erfahrung mit der heutigen Gemeindestruktur und andererseits aus dem Willen, die Selbstständigkeit der Gemeinden zu stärken. Artikel 2 enthält damit einen eigentlichen Programmartikel, der vorgibt, was das Gesetz erreichen will.

Artikel 3

Die Idee und die Ausgestaltung des Fusionsplans ist bei den Grundzügen der Vorlage (Ziffer III/2) einlässlich beschrieben. Darauf sei verwiesen. Wichtig ist der Hinweis, dass der Fusionsplan Bestandteil des Gesetzes und gleich wie dieses verbindlich ist.

Artikel 4

Es gibt verschiedene Wege, wie die fusionswilligen Gemeinden ihre Projekte angehen wollen. Das Gesetz will sie hier nicht einengen. Aus staatspolitischen und demokratischen Überlegungen setzt der Gesetzesentwurf einzig zwei Rahmenbedingungen, die die Gemeinden bei Fusionen beachten müssen. Erstens sind es die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden, die an der Urne über die Fusion befinden. Und zweitens sind Gemeindefusionen erst gültig, wenn der Landrat sie genehmigt hat. Er genehmigt sie, wenn der Zusammenschluss rechtmässig ist. Rechtswidrig wäre beispielsweise eine Fusion, die den Fusionsplan missachtet oder die an der offenen Dorfgemeinde statt an der Urne beschlossen worden ist.

Artikel 5

Wie der Kanton Gemeindefusionen finanziell unterstützt, beschreibt Artikel 6. Daneben kann der Kanton fusionswillige Gemeinden auch beraten und personell unterstützen. Selbstverständlich kann das nicht so weit gehen, dass der Kanton geradezu die Projektleitung übernehme. Hingegen ist es durchaus denkbar, die Gemeinden mit Unterlagen, Grundlagen und weiteren zweckdienlichen Mitteln zu unterstützen. Massgeblich bleibt der Einzelfall, sodass hier keine generellen Massnahmen zu nennen sind.

Artikel 6

Die finanziellen Beiträge des Kantons, bestehend aus dem Projektbeitrag und dem Fusionsbeitrag, sind bei den Grundzügen der Vorlage (Ziffer III/3) eingehend beleuchtet. Auch die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die einzelnen Gemeinden sind dort dargestellt. Es erübrigt sich, hier zu sagen, was dort ausgeführt ist. Der Verweis genügt.

Artikel 7

Ursache und Ausgangspunkt einer Gemeindefusion ist vielfach die Kleinheit einer Gemeinde, die dafür verantwortlich ist, dass die Gemeinde ihre Aufgaben nicht oder nicht mehr befriedigend lösen kann. Artikel 14 und 17 des FiLaG begünstigen demgegenüber die Kleinheit der Gemeinden. Sie laufen damit der Zielsetzung der Gemeindefusionen und des vorliegenden Gesetzesentwurfs entgegen. Um diesen Widerspruch zu beheben, ist es nötig, die entsprechenden Bestimmungen des FiLaG aufzuheben bzw. anzupassen. Die Kleinheit einer Gemeinde wird damit als Kriterium des Finanzausgleichs aufgehoben.

Artikel 8

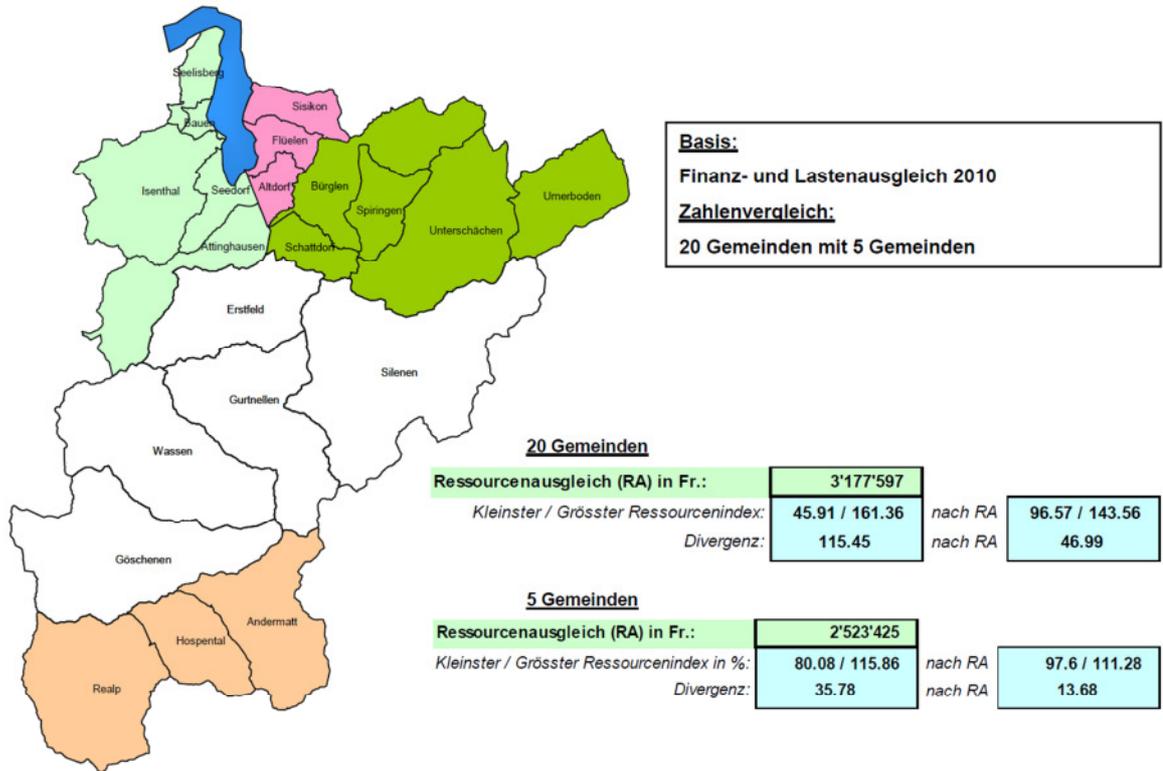
Gemeindefusionen sollen zwar nicht überstürzt, aber dennoch zielstrebig angegangen werden. Auch ist es ein legitimes Interesse des Gesetzgebers anzustreben, dass die Zielvorstellungen des Fusionsplans möglichst rasch erreicht werden können. Ein Mittel dazu ist es, die Kantonsbeiträge nach Artikel 6 GFG zeitlich zu begrenzen. Diese werden nur für Gemeindefusionen ausgerichtet, wenn sie innert zehn Jahren seit der Annahme des Gesetzes durch das Volk erfolgen.

Artikel 9

Hier handelt es sich um die übliche Bestimmung über das Inkrafttreten. Bemerkenswert aber ist die Vorgabe, dass das Gesetz nur in Kraft treten kann, wenn die Änderungen der Kan-

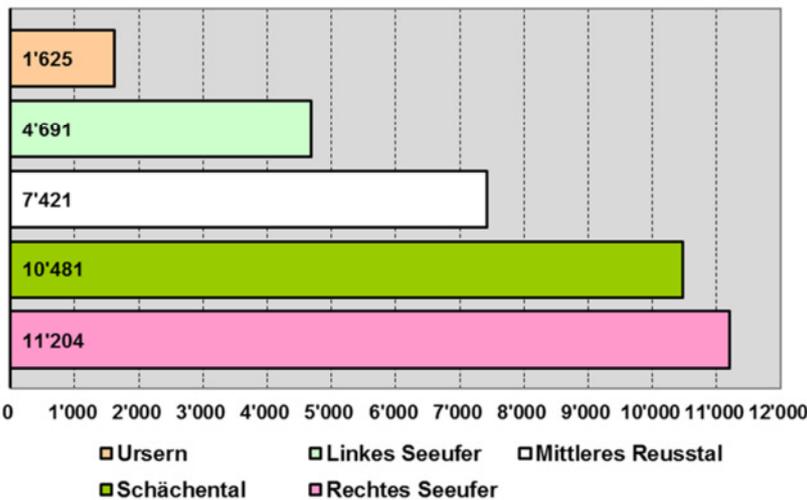
tonsverfassung angenommen werden. Das ergibt sich aus der dargestellten Gesetzgebungstechnik (siehe Ziffer IV/1).

Gemeindestruktur-Reform: Wirkung Ressourcenausgleich



Gemeindestruktur-Reform: Wirkung Bevölkerung

Bevölkerung¹⁾ der neuen Urner Gemeinden



¹⁾ Ständige Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik; STATPOP) per 31.12.2010
Bezeichnung der fünf Urner Gemeinden ist frei erfunden

Anhang

- Änderung der Kantonsverfassung (Anhang 1)
- Gesetz über die Gemeindefusionen mit Fusionsplan (Anhang 2)

Verfassung des Kantons Uri

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Uri¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 67 Einwohnergemeinden

¹Der Kanton Uri gliedert sich in Einwohnergemeinden, deren Bestand im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung gewährleistet ist.

²Gemeinden können sich zusammenschliessen. Das Nähere regelt das Gesetz.

Artikel 69 Absatz 3 (neu)

³Wird eine Einwohnergemeinde aufgehoben oder schliesst sie sich mit einer anderen zusammen, gilt das auch für die Ortsbürgergemeinde.

II.

¹Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie tritt mit der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

²Sie ist von der Bundesversammlung zu genehmigen².

Im Namen des Volks

Der Landammann:

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

¹ RB 1.1101

² Von der Bundesversammlung genehmigt am...

Gesetz über die Gemeindefusionen (GFG)

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 90 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri³,

beschliesst:

1. Abschnitt: **Allgemeine Bestimmungen**

Artikel 1 Gegenstand

¹Das Gesetz legt die Ziele fest, die mit freiwilligen Gemeindefusionen erreicht werden sollen.

²Es bestimmt die Gebiete, in denen Gemeindefusionen zulässig sind, regelt die Kantonsbeiträge, die bei Gemeindefusionen ausgerichtet werden und regelt das Verfahren, das bei Gemeindefusionen zu beachten ist.

2. Abschnitt: **Gemeindefusion**

Artikel 2 Ziele der Gemeindefusionen

Mit Gemeindefusionen erstreben die Gemeinden, ihre Selbstständigkeit zu stärken und ihre Aufgaben eigenständig, bürgernah und wirtschaftlich zu erfüllen.

Artikel 3 Fusionsplan

¹Gemeindefusionen sind im Rahmen des Fusionsplans, wie er im Anhang zu diesem Gesetz enthalten ist, zulässig.

²Der Fusionsplan im Anhang ist Bestandteil dieses Gesetzes.

³ RB 1.1101

Artikel 4 Verfahren

¹Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden entscheiden an der Urne über die Fusion.

²Gemeindefusionen sind erst gültig, wenn der Landrat sie genehmigt hat. Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Zusammenschluss rechtmässig ist.

3. Abschnitt: **Förderung durch den Kanton**

Artikel 5 Grundsatz

¹Der Kanton unterstützt Gemeindefusionen mit finanziellen Beiträgen.

²Er kann fusionswillige Gemeinden beraten und personell unterstützen.

Variante Modell A

Artikel 6 Kantonsbeiträge

¹Jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst, erhält einen Projektbeitrag von 50'000 Franken. Dieser Anspruch besteht für jede Gemeinde nur einmal; er gilt nicht für bereits fusionierte Gemeinden.

²Jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst, erhält zudem einen Fusionsbeitrag. Dieser beträgt 150 Franken pro Kopf der Bevölkerung⁴ der fusionierten Gemeinden. Der Fusionsbeitrag erhöht sich um den Faktor 1,5, wenn drei oder mehr Gemeinden sich zusammenschliessen.

³Der Fusionsbeitrag nach Absatz 2 kann für die betroffene Bevölkerung nur einmal beansprucht werden.

⁴ Ständige Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik STATPOP)

Variante Modell B

Artikel 6 Kantonsbeiträge

¹Jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst, erhält einen Projektbeitrag von 50'000 Franken. Dieser Anspruch besteht für jede Gemeinde nur einmal; er gilt nicht für bereits fusionierte Gemeinden.

²Jede Gemeinde, die sich mit einer anderen zusammenschliesst und deren Bevölkerungszahl im Zeitpunkt der Fusion unter 1000 liegt, erhält zudem einen Fusionsbeitrag.

³Der Fusionsbeitrag besteht aus:

- a) einem Grundbeitrag von 200'000 Franken und
- b) einem Ressourcenbeitrag für ressourcenschwache Gemeinden. Dieser gründet auf der Differenz zwischen der „Ausstattung“ und dem „Ressourcenindex“ der betreffenden Gemeinde. Ausstattung und Ressourcenindex bestimmen sich nach den Regeln des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden⁵. Die so errechnete Differenz, multipliziert mit der Zahl 13'500, ergibt den Ressourcenbeitrag in Franken.

⁴Der Fusionsbeitrag erhöht sich um den Faktor 1,5, wenn drei oder mehr Gemeinden fusionieren.

⁵Der Fusionsbeitrag kann für die betroffene Bevölkerung nur einmal beansprucht werden.

4. Abschnitt: **Schlussbestimmungen**

Artikel 7 Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden⁶ wird wie folgt geändert:

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c

aufgehoben

⁵ FiLaG; RB 3.2131

⁶ RB 3.2131

Artikel 14 Absatz 2

²Als Berechnungsgrundlage dienen die vier dem Rechnungsjahr vorangehenden Jahre.

Artikel 17

aufgehoben

Artikel 8 Übergangsbestimmung zu Artikel 6

Die Regelung nach Artikel 6 gilt während zehn Jahren seit der Annahme durch das Volk.

Artikel 9 Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

²Es tritt zusammen mit der Änderung der Kantonsverfassung in Kraft. Wird diese abgelehnt, fällt es dahin.

Im Namen des Volks

Der Landammann: Josef Dittli

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

Anhang

Fusionsplan gemäss Artikel 3

Fusionsplan gemäss Artikel 3

