



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Didier Castella / Markus Ith

QA 3102.12

Gemeindezusammenschlüsse – Wo stehen wir? Wo wollen wir hin?

I. Anfrage

Das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) ist am 15. Mai 2011 von einer grossen Mehrheit der Freiburger Bürgerinnen und Bürger (72,86 %) angenommen worden. Diesem Gesetz, das eine fortschrittliche und zukunftsgerichtete Vision der territorialen Organisation propagiert, liegt eine Motion von zwei FDP-Grossräten zugrunde (Motion Haenni/Boivin Nr. 160.06 vom 10. Oktober 2006). Es ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Das Gesetz sieht folgende Etappen vor:

Etappe¹	Verantwortlich	Gesetzl. Grundlage
Entwürfe der Fusionspläne werden ausgearbeitet und vorgestellt	Oberamt männer	Art. 5 Abs. 1 und 2 GZG
Es kann verlangt werden, dass die Entwürfe der Fusionspläne vertieft und vervollständigt werden.	ILFD, nach Konsultation der übrigen Direktionen	Art. 5 Abs. 3 GZG
Fusionspläne werden vertieft und ergänzt	Oberamt männer	Art. 5 Abs. 3 GZG
(Vertiefungen und Ergänzungen werden kontrolliert)	ILFD	
Oberamt mann wird mit nächster Etappe beauftragt	ILFD	Art. 7 Abs. 1 GZG
Fusionspläne werden den Gemeinderäten vorgestellt N.B. Alle Mitglieder des Gemeinderats werden einberufen	Oberamt männer	Art. 7 Abs. 1 GZG
Begründete Stellungnahme der Gemeinde wird dem Oberamt mann zugestellt	Gemeinderäte	Art. 7 Abs. 2 GZG
Entwurf des Fusionsplans wird mit den Empfehlungen der ILFD dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet	ILFD	Art. 7 Abs. 3 GZG
Genehmigung des Fusionsplans	Staatsrat	Art. 7 Abs. 3 GZG

¹ Bei den Etappen in Klammern handelt es sich um logische Etappen, die nicht im Gesetz erwähnt sind.

Generalrat und Bevölkerung werden über den Fusionsplan und die Stellungnahme der Gemeinde informiert N.B. Diese Sitzungen finden in Anwesenheit des Oberamtmanns statt	Gemeinderäte	Art. 7 Abs. 3 GZG
(Vorbereitung der Fusion und Verhandlung der Fusionsvereinbarung)	Gemeinderäte	
(Prozess der Stellungnahme, Kontrolle, Abstimmung und Genehmigung durch den Grossen Rat)	Verschiedene Akteure	
→ Einreichen des Gesuchs um Finanzhilfe bis am 30. Juni 2015	Gemeinden	Art. 17 Abs. 1 GZG
Inkrafttreten der Fusionen (der Gemeinden, die eine Finanzhilfe erhalten)		
Gesetzesevaluation	ILFD	Art. 8 GZG
Gesetz tritt ausser Kraft		Art. 18 Abs. 1 GZG

Dieser Zeitplan führt uns zu folgenden **Bemerkungen**:

- > Die Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans ist sehr schwierig, namentlich aufgrund der Frist vom 30. Juni 2015 für das Einreichen der Gesuche um Finanzhilfe (Art. 17 Abs. 1 GZG).
- > Die Pflicht der Oberamtmänner, zweimal die Gemeinderäte, und danach die Generalräte und die Bevölkerung zu treffen, wird viel Zeit in Anspruch nehmen und zögert nur den Prozess hinaus.
- > Zudem sind diese Treffen und was dabei herauskommt für die Gemeindeexekutiven, die das restliche Verfahren leiten, nicht bindend. Die Bevölkerung wird davon ausgeschlossen, obwohl sie eine ganz andere Sichtweise als ihre Gemeinderäte haben könnte.
- > Ganz allgemein verfügt der Staatsrat nicht über das notwendige Werkzeug, um den Fusionsplan, den er genehmigt hat, auch umzusetzen.
- > Jegliche Verspätung, die während der ersten Etappen des Verfahrens entsteht, wirkt sich auf die Einhaltung des Zeitplans aus.
- > Die Gemeindeexekutiven sollten nicht abwarten, bis die definitiven Fusionspläne vorliegen, um Diskussionen basierend auf den von den Oberamtmännern vorgelegten Entwürfen der Fusionspläne aufzunehmen.

Aufgrund dieser Feststellungen richten wir die folgenden **Fragen** an den Staatsrat:

1. Wie sieht der Zeitplan aus, dem der Staatsrat und insbesondere die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft zu folgen gedenken, damit es möglichst vielen Gemeinden möglich sein wird, ein Gesuch um Finanzhilfe vor dem 30. Juni 2015 einzureichen? Beabsichtigt er, da es schon jetzt praktisch unmöglich scheint, diesen einzuhalten, logischerweise die Frist zu verlängern, um eine optimale Lösung zu erhalten?
2. Wie wird der Staatsrat zu Fusionsprojekten Position beziehen, die den Fusionsplan, den er selbst genehmigt hat, nicht einhalten werden?

3. Wie gedenkt sich der Staatsrat zum starken Kantonszentrum zu positionieren und es gegebenenfalls zu fördern, zumal der Begriff des starken Kantonszentrums aus dem Regierungsprogramm verschwunden ist und die Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft gemäss ihren Äusserungen in der Presse «eine 180-Grad-Wende» vor- und davon Abstand zu nehmen scheint?
4. Beabsichtigt der Staatsrat direkt nach der Annahme des Fusionsplans ein konsultatives Referendum darüber zu organisieren, z. B. auf Bezirksstufe, um ihn durch die Bevölkerung legitimieren zu lassen?
5. Zieht der Staatsrat in Betracht, zu diesem Gesetz ein Ausführungsreglement zu erlassen, um gewisse Punkte zu präzisieren, bzw. andere zu «korrigieren» (z. B. um den Gemeinden Fristen für eine Stellungnahme vorzuschreiben, oder um ihr Recht, vor dem Entscheid des Staatsrats über den Fusionsplan angehört zu werden, zu gewährleisten)?

12. Dezember 2012

II. Antwort des Staatsrats

Die von den Verfassern der Anfrage aufgeworfenen Bemerkungen und Fragen betreffen mehrere Aspekte der Gemeindefusionspolitik, namentlich die geltenden Bestimmungen, ihren Vollzug durch die Behörden und die Möglichkeiten für die Bevölkerung, sich für die Verwirklichung eines Fusionsprozesses einzusetzen. Bevor auf die Fragen eingegangen wird, sei an den Kontext des GZG erinnert.

Im Kanton Freiburg kamen alle seit 1866 durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse auf freiwilliger Basis zustande. Die Gemeinden haben sich immer aus freien Stücken dazu entschieden, zu fusionieren. Diese Freiheit wurde auch mit dem geltenden Gesetz bewahrt. Im erläuternden Bericht zum Vorentwurf des GZG (VE-GZG) sollte der Fusionsplan nicht als Richtplan präsentiert werden, der für die örtlichen Behörden zwingend ist, sondern als ein Instrument zur Analyse und Auswertung, das es ermöglichen sollte, die Stärken und Schwächen einer Gemeinde mit jenen von anderen Gemeinden auf optimale Weise zu verbinden und auf dieser Basis einen Fusionsperimeter festzulegen. Nach wie vor mit der Absicht, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, wurde «auf Bestimmungen, die vorsehen, dass der Staat die Gemeinden zu Zusammenschlüssen zwingen kann verzichtet. Es ist besser abzuwarten, bis erste Erfahrungen mit der Anwendung dieses Gesetzes vorliegen» (s. erläuternder Bericht, S. 2). Die Freiwilligkeit wurde bei den Debatten im Grossen Rat nicht in Frage gestellt.

Im Vergleich zum alten Dekret über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse hatte der VE-GZG jedoch neue Instrumente mit einer gewissen Lenkungswirkung vorgesehen. So sollte den Gemeinden ein Perimeter zugeteilt werden, den sie bei der Fusion berücksichtigen mussten, wenn sie vom Multiplikatoreffekt für die Finanzhilfe profitieren wollten. Wie es sich gezeigt hat, wurde das Projekt nach der Vernehmlassung und den Sessionsdebatten jedoch geändert.

Was den Fusionsplan betrifft, so haben 2010 mehrere Grossräte bei den Diskussionen in der parlamentarischen Kommission oder im Plenum darauf bestanden, dass der Oberamtmann nicht im Alleingang einen Fusionsperimeter vorschlagen sollte. Sie waren der Ansicht, dass den Gemeinden Gelegenheit gegeben werden sollte, an den Arbeiten zur Festlegung eines Perimeters mitzuwirken, und zwar ab Beginn des Verfahrens. Es genügt gemäss diesen Grossräten also nicht, den

Gemeinden erst dann die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen, wenn der Perimeter vom Oberamtmann offiziell vorgeschlagen wird. In der Folge wurden die Bestimmungen des GZG zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Fusionsplans in diesem Sinne geändert.

Folglich sind die Gemeinderäte nun in mehreren Phasen des Verfahrens aktiv: Als Erstes sind sie an der Ausarbeitung des vom Oberamtmann vorgeschlagenen Perimeters beteiligt. Anschliessend präsentiert ihnen der Oberamtmann das Fusionsprojekt, nachdem die Direktionen des Staatsrats konsultiert worden sind. So wird es den Gemeindeexekutiven ermöglicht, dem Oberamtmann eine begründete Stellungnahme zum vorgeschlagenen Zusammenschluss zukommen zu lassen. Schliesslich informieren die Gemeinderäte die Bevölkerung und den Generalrat über das Fusionsprojekt, sobald der Plan vom Staatsrat genehmigt worden ist. Gemäss den von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft übermittelten Richtlinien vom 29. Oktober 2012 kann der Oberamtmann darauf verzichten, den Gemeinderäten das Fusionsprojekt zu präsentieren, wenn diese an der Ausarbeitung des Perimeters beteiligt waren und die Gemeindeexekutiven bereits aktiv Schritte im Hinblick auf eine Fusion unternommen haben (z. B. Einsetzung einer Arbeitsgruppe, Mandat für eine Fusionsstudie usw.).

Angesichts der Arbeiten, die auf Gemeindeebene erfüllt werden müssen, weisen die Verfasser der Anfrage zu Recht darauf hin, dass die Gemeindeexekutiven nicht die endgültigen Fusionspläne abwarten müssen, um Diskussionen im Hinblick auf eine Fusion zu lancieren. Die Beispiele Corbières und Villarvolard (neue Gemeinde seit dem 1.1.2011), Ursy und Vuarmarens sowie Estavayer-le-Lac und Font (neue Gemeinden seit dem 1.1.2012), Murten und Büchslen (neue Gemeinde seit dem 1.1.2013) zeigen, dass Fusionen zustande kommen können, bevor der Fusionsplan genehmigt ist. Zusammenschlüsse, die vor der Genehmigung des Plans erfolgten und dem beschlossenen Perimeter nicht entsprechen würden, stellen die Relevanz des Fusionsplans jedoch nicht in Frage. Die örtlichen Behörden sind deshalb aufgefordert, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine Fusion innerhalb des Perimeters des genehmigten Fusionsplans zu realisieren.

Die Vernehmlassung hat hingegen gezeigt, dass nicht gewünscht wird, dass ein Multiplikator der Finanzhilfe nur dann angewendet wird, wenn die im Plan vorgesehenen Grenzen des Fusionsperimeters respektiert werden. Dieser Vorschlag wurde im Gesetzesentwurf somit nicht mehr übernommen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Umsetzung des Fusionsplans im Wesentlichen auf Freiwilligkeit beruht, zumal gewisse Bedingungen zwingender Natur im Laufe des Gesetzgebungsprozesses fallengelassen wurden.

Im Gegensatz dazu, was im Text der Anfrage behauptet zu werden scheint, kann sich die Bevölkerung übrigens durchaus und weitgehend in den Prozess im Hinblick auf eine Gemeindefusion einbringen. So wird die Bevölkerung in Anwesenheit des Oberamtmanns vom Gemeinderat über die Aspekte der vorgeschlagenen Fusion informiert, und die Informationen sind auch den Bewohnern anderer Gemeinden zugänglich. Damit wird bezweckt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger ihre eigene Meinung bilden können. Schliesslich sei daran erinnert, dass die Initiative für einen Gemeindezusammenschluss auf verschiedene Arten ergriffen und von der Bevölkerung ausgehen kann: So kann ein Gemeindezusammenschluss von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers, vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder, vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden.

Aus diesen Gründen beantwortet der Staatsrat die aufgeworfenen Fragen wie folgt:

1. Wie sieht der Zeitplan aus, dem der Staatsrat und insbesondere die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft zu folgen gedenken, damit es möglichst vielen Gemeinden möglich sein wird, ein Gesuch um Finanzhilfe vor dem 30. Juni 2015 einzureichen? Beabsichtigt er, da es schon jetzt praktisch unmöglich scheint, diesen einzuhalten, logischerweise die Frist zu verlängern, um eine optimale Lösung zu erhalten?

Gemäss dem Auftrag der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft und den entsprechenden Richtlinien vom 31. bzw. 29. Oktober 2012 mussten die Oberamtmänner den vollzählig anwesenden Gemeinderäten bis spätestens am 31. Januar 2013 ihre Entwürfe der Fusionspläne vorstellen. Anschliessend musste jeder Gemeinderat dem Oberamtmann bis spätestens am 28. Februar 2013 eine begründete Stellungnahme zukommen lassen. Dieser überweist seine Stellungnahme der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft bis am 28. März 2013.

Zum Zeitplan sei Folgendes präzisiert: Spätestens ab Anfang Juli 2012, als die Oberamtmänner die Entwürfe der Fusionspläne öffentlich vorstellten, hatten die Gemeinden Gelegenheit, mit denjenigen Gemeinden, die als ihre Partner bestimmt worden waren, Gespräche aufzunehmen. In der Zwischenzeit haben bestimmte Gemeinderäte bereits mit den Arbeiten im Hinblick auf eine Fusion begonnen oder aber bei der Gemeindeversammlung ein Verhandlungsmandat beantragt und ein solches erhalten. Während der Phase, in der die Entwürfe der Fusionspläne präsentiert wurden, also von Anfang November 2012 bis Ende Januar 2013, konnten die Oberamtmänner im Übrigen feststellen, in welchem Masse sich die vom gleichen Fusionsprojekt betroffenen Gemeindeexekutiven aktiv in den Prozess einbrachten. Wie in den Richtlinien vorgesehen, waren die Oberamtmänner aufgefordert, die Gemeindebehörden zu ermutigen, insbesondere wenn sich eine Gemeinde von vornherein einer Fusion widersetzte oder passiv blieb.

Der Staatsrat ist zuversichtlich, dass die von den Oberamtmännern im Einvernehmen mit den Gemeinden vorgeschlagenen Fusionspläne keiner grösseren Änderungen bedürfen, um genehmigt werden zu können. Die Gemeinden können ihre Arbeiten somit ohne Unterbruch weiterführen, gegebenenfalls unter Vorbehalt der Änderungen, die sich ab jetzt abzeichnen. Der 30. Juni 2015 bleibt somit weiterhin ein realistisches Datum für das Einreichen eines Gesuchs um Finanzhilfe, sofern der Wille zu einer Fusion tatsächlich vorhanden ist und die nötigen Vorkehrungen unverzüglich getroffen werden. Der Staatsrat hat nicht die Absicht, die Frist zu verlängern, da dies kurz nach dem Inkrafttreten des GZG gegen den Willen der freiburgischen Bevölkerung wäre, zumal diese möchte, dass die Gemeindebehörden die Fusionsprojekte zügig vorantreiben.

2. Wie wird der Staatsrat zu Fusionsprojekten Position beziehen, die den Fusionsplan, den er selbst genehmigt hat, nicht einhalten werden?

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Fusionsperimeter Priorität haben. Eine Fusion, die durch einen Urnengang beschlossen worden ist, dem Fusionsplan aber nicht entspricht, würde die Stichhaltigkeit des Fusionsplans und sein analytisches Fundament nicht a priori in Zweifel stellen. Gegebenenfalls müsste überprüft werden, ob eine solche Fusion trotzdem, z. B. als eine Zwischentappe hin zu einer Fusion grösseren Umfangs, berücksichtigt und akzeptiert werden kann. Es wäre somit verfrüht, zu solchen Konstellationen Stellung zu nehmen und der Staatsrat behält sich das Recht vor, seine Bemerkungen in seiner Stellungnahme zuhanden des Grossen Rats zu formulieren, wenn sich eine solche Situation ergeben sollte. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass solche Konstellationen nicht vollständig ausgeschlossen wurden. So werden in der Botschaft des Staatsrats zum Entwurf des GZG spezifische Fälle erwähnt.

3. Wie gedenkt sich der Staatsrat zum starken Kantonszentrum zu positionieren und es gegebenenfalls zu fördern, zumal der Begriff des starken Kantonszentrums aus dem Regierungsprogramm verschwunden ist und die Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft gemäss ihren Äusserungen in der Presse «eine 180-Grad-Wende» vor- und davon Abstand zu nehmen scheint?

Bei der Präsentation des Entwurfs des GZG hat sich der Staatsrat bereits zur Frage der Förderung des Kantonszentrums geäussert. Was die Idee einer zusätzlichen Finanzhilfe für Agglomerationsgemeinden des Kantons betrifft, die bereit sind zu fusionieren, damit starke kantonale und regionale Zentren entstehen, so erachtete es der Staatsrat – nachdem er die Massnahmen erläutert hatte, die bereits ergriffen worden sind, um die Schaffung der Agglomeration Freiburg zu fördern – als ausreichend, die Förderung von Zusammenschlüssen der erwähnten Gemeinden gemäss dem GZG zu handhaben, das für alle Gemeinden gilt (s. Botschaft 207 vom 21. September 2010, Ziff. 5.2 zum Postulat 2035.08 André Schoenenweid / Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»). Der Staatsrat hat jedoch die maximale Einwohnerzahl, die für die Berechnung der Finanzhilfe massgebend ist, von 5000 auf 10 000 Einwohner angehoben. In der Folge schloss sich der Grosse Rat der Argumentation der Regierung dahingehend an, dass keine Sonderregelung eingeführt werden sollte, die die Gemeinden in den Agglomerationen besonders bevorzugt. Der Grosse Rat machte hingegen eine zusätzliche Geste zugunsten der grossen Gemeinden, indem er die Grenze von 10 000 Einwohnern aufhob, sodass die Agglomerationsgemeinden inskünftig in den Genuss einer Finanzhilfe entsprechend ihrer ganzen jeweiligen Bevölkerung kommen.

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, die für alle Gemeinden bestimmt ist, das Kantonszentrum inbegriffen, stellt eine sehr wichtige Herausforderung für den Staatsrat dar. In seinem Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2012–2016 hat der Staatsrat die Instrumente beschrieben, die eine Stärkung der lokalen Einheiten ermöglichen sollen (z. B. Kapitel 9 mit der Herausforderung Nr. 6 «Pflege der Freiburgischen Identität und Optimierung der Institutionen»).

Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass der institutionelle Aspekt nur einen Teil der Unterstützung darstellt, die die Regierung der Förderung des Kantonszentrums zukommen lässt. Die Berücksichtigung der Agglomerationen in der Raumplanung (s. zum Beispiel Punkt 4.1 des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2012–2016), die Wirtschaftsförderung und die Verdichtung des Angebots an öffentlichem Verkehr (Punkt 4.2) tragen ebenfalls dazu bei, das Kantonszentrum zu stärken. Dieses Ziel, das für die Regierung nach wie vor Priorität hat und bereits im Programm der letzten Legislaturperiode festgeschrieben war (s. Herausforderung Nr. 3 des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2007–2011) ist mit der Konstituierung der Agglomeration Freiburg umgesetzt worden. Weitere vom Staatsrat unterstützte Projekte wie die Poyabrücke, Blue Factory, die Sportstätte und der Bahnhof St. Leonhard, die aktive Bodenpolitik sowie der Gebäudeerwerb und -bau, namentlich zu Ausbildungszwecken, veranschaulichen, wie aktuell der Begriff des starken Kantonszentrums ist. Es bleibt daher eine wichtige Herausforderung für den Staatsrat.

4. Beabsichtigt der Staatsrat direkt nach der Annahme des Fusionsplans ein konsultatives Referendum darüber zu organisieren, z. B. auf Bezirksstufe, um ihn durch die Bevölkerung legitimieren zu lassen?

Wie bereits weiter vorne ausgeführt, kann sich die Bevölkerung weitgehend in den Fusionsprozess einbringen. Folglich ist eine Konsultativabstimmung («konsultatives Referendum» in den Worten der Verfasser dieser Anfrage) über den Fusionsplan, zum Beispiel auf Bezirksstufe, nicht

vorgesehen. Es wurde aufgezeigt, dass die Gemeinden an mehreren Phasen des Verfahrens zur Erstellung eines Fusionsplans aktiv beteiligt sind. Somit ist ihr Recht angehört zu werden, bevor der Staatsrat über den Fusionsplan entscheidet, gewährleistet. Sollte es sich zeigen, dass es den Gemeinden nicht gelingt, die in der Antwort auf die erste Frage erwähnten Fristen einzuhalten, so wäre es Sache des Staatsrats, die nötigen Massnahmen vorzuschlagen.

5. Zieht der Staatsrat in Betracht, zu diesem Gesetz ein Ausführungsreglement zu erlassen, um gewisse Punkte zu präzisieren, bzw. andere zu «korrigieren» (z. B. um den Gemeinden Fristen für eine Stellungnahme vorzuschreiben, oder um ihr Recht, vor dem Entscheid des Staatsrats über den Fusionsplan angehört zu werden, zu gewährleisten)?

Im Moment ist ein Ausführungsreglement zum GZG somit nicht notwendig.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die meisten Gemeinden in der Lage sein sollten, bis spätestens am 30. Juni 2015 ein Gesuch um Finanzhilfe einzureichen. Diese Frist wurde vom Gesetzgeber festgelegt, damit die Fusionsprojekte rasch vorankommen. Das Vorankommen der Projekte wird im Übrigen im Zwischenbericht zuhanden des Grossen Rats untersucht werden (s. Art. 8 GZG), der zwei Jahre nach der Genehmigung des Fusionsplans dessen Auswirkungen analysieren soll.

16. April 2013