



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land-
und Forstwirtschaft ILFD

Liebfrauegasse 2, Postfach, 1701 Freiburg

T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11
ilfd-gs@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

Freiburg, 22. August 2017

Zwischenbericht 2017-DIAF-23 zum Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) (SGF 141.1.1) ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Artikel 8 GZG verlangt, dass die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), gestützt auf die Feststellungen der Oberamtspersonen, die Auswirkungen der Fusionspläne analysiert und einen Zwischenbericht erstellt. Dazu wurde den Oberamt Männern ein Fragebogen unterbreitet.

In Übereinstimmung mit dem Gesetz haben die Oberamt Männern in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Entwurf des Fusionsplans ausgearbeitet und dem Staatsrat unterbreitet; Diese Dokumente sind am 23. Mai 2013 genehmigt worden. Sie stützten sich auf sehr umfangreiche Arbeiten der Oberamt Männern, insbesondere auf die Analyse der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und die Erwartungen und Bedürfnisse der Gemeinden in ihrem Bezirk. Die Arbeiten wurden in Zusammenarbeit mit den Gemeindebehörden durchgeführt, die über die Vorschläge der Oberamt Männern informiert wurden und dazu Stellung nehmen konnten. Generell waren die von den Oberamt Männern vorgeschlagenen und vom Staatsrat genehmigten Fusionspläne auf keinen Widerstand vonseiten der betroffenen Gemeinden gestossen.

Die Fusionspläne waren das Resultat einer Abwägung der Interessen der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons. Sie sehen Zusammenschlüsse in grossem Umfang vor und betrachten die Zusammenschlüsse, die nur einen Teil des Perimeters umfassen, als Zwischenschritte.

Infolge verschiedener parlamentarischer Vorstösse wurde das GZG zwei Änderungen unterzogen. Einerseits hat der Grosse Rat einer Verlängerung der Fristen gemäss den Artikeln 17 und 18 GZG zugestimmt¹. So wurde die Frist für die Einreichung eines Gesuchs um Finanzhilfe für einen Zusammenschluss bis zum 30. Juni 2020 (ursprünglich 30. Juni 2015) verlängert und das Inkrafttreten der Zusammenschlüsse muss neu spätestens am 1. Januar 2022 erfolgen (ursprünglich auf den 1. Januar 2017). Andererseits wurden die Artikel 17a ff. hinzugefügt, in denen das Verfahren bei einem Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs festgelegt ist². Eine Motion, in der vorgeschlagen wurde, den Grundbetrag der Finanzhilfe zu erhöhen, wurde abgelehnt³.

¹ Motion 2014-GC-140 Nadia Savary und Yves Menoud «Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 17 und 18)». Diese Motion wurde am 20. Mai 2015 vom Grossen Rat angenommen und durch das Gesetz vom 13. Mai 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und zweier weiterer Gesetze (Fusion von Grossfreiburg und Verlängerung des GZG) umgesetzt.

² Motion 2014-GC-16 Pierre Mauron und Ursula Krattinger-Jutzet «Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) - ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton». Diese Motion wurde am 8. Oktober 2014 vom Grossen Rat angenommen und durch das Gesetz vom 13. Mai 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und zweier weiterer Gesetze (Fusion von Grossfreiburg und Verlängerung des GZG) umgesetzt.

³ Motion 2015-GC-39 Claude Chassot «Änderung des Gesetzes zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Artikel 11)». Diese Motion wurde am 13. Oktober 2015 vom Grossen Rat abgelehnt.

Zudem wurden mehrere Massnahmen ergriffen, um die Fusionsprojekte zu begleiten und die rechtlichen Hindernisse zu beseitigen. So wurde das Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) geändert, um den Gemeinden, die kurz vor einem Zusammenschluss stehen, die Möglichkeit einzuräumen, ihre Gesamterneuerungswahlen zu verschieben, um zu verhindern, dass sie wenige Monate vor dem Inkrafttreten eines Zusammenschlusses die Gemeindebehörden erneuern müssen. Das GG und das Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht wurden zudem geändert, um Bürgerinnen und Bürgern einer fusionierten Gemeinde die Möglichkeit zu geben, ihr ehemaliges Gemeindebürgerrecht in Klammern in ihren amtlichen Dokumenten eintragen zu lassen. Schliesslich hat die oben erwähnte Änderung des GZG eine Änderung des GG und des Gesetzes über die politischen Rechte nach sich gezogen, und zwar die Einführung der Möglichkeit, ständige Wahlkreise sowie Verwaltungskreise innerhalb der Gemeinden zu bilden.

Die Dienststellen des Staates, insbesondere das Amt für Gemeinden (Gema), haben die Fusionsprojekte, die nach dem Inkrafttreten des GZG eingereicht wurden, unterstützt, wie sie bereits die vorhergehenden Projekte unterstützt hatten. Das Gema beispielsweise hat im Hinblick auf Zusammenschlüsse 62 Finanzprognosen realisiert, um den Gemeindebehörden die für ihre Arbeit erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) hat sich in der Frage der Gemeindegemeinschaften ebenfalls engagiert. Er hat nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Gemeindegemeinschaften ein Leistungszentrum geschaffen. Der FGV bot unter anderem Verfahren, Dokumente zur Methodologie, zur Organisationsstruktur, zu Analysen und Informationen, aber auch die Möglichkeit für die Gemeinden, ihr Projekt von Personen begleiten zu lassen, die Erfahrung mit dem Fusionsvorgang und mit der Funktionsweise der Freiburger Gemeinden haben. Mehrere Gemeinden haben dieses Angebot genutzt.

Basierend auf den Feststellungen der Oberamtmänner kann die Situation in den Bezirken wie folgt definiert werden⁴:

Saanebezirk

Der Fusionsplan für den Saanebezirk enthielt fünf Perimeter sowie Varianten für die Projekte 4 und 5.

| | |
|----------------------------------|--|
| Projekt 1 Haute-Sarine | Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Le Mouret, Senèdes, Treyvaux, Villarsel-sur-Marly |
|----------------------------------|--|

Eine Vorstudie der Gemeinden Arconciel, Ependes, Senèdes und Treyvaux wurde fallengelassen.

| | |
|--------------------------------|---|
| Projekt 2 Le Gibloux | <i>Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Hauterive, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz</i> |
|--------------------------------|---|

Nach der Ablehnung des Projekts durch die Gemeinde Hauterive anlässlich einer Konsultativabstimmung wurde der Zusammenschluss zwischen den Gemeinden Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens et Vuisternens-en-Ogoz vollzogen und am 1. Januar 2016 umgesetzt.

| | |
|----------------------------------|---|
| Projekt 3 Sarine Ouest | Autigny, Avry, Chénens, Corserey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz |
|----------------------------------|---|

⁴ Die Namen der Gemeinden, die kursiv geschrieben sind, bezeichnen die Gemeinden des Perimeters, die gemäss dem GZG fusioniert haben.

Ein Fusionsprojekt wurde in der Konsultativabstimmung von den Gemeinden Avry und Matran abgelehnt.

| | |
|--|--|
| Projekt 4 Sarine Nord | <i>Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminboeuf, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz</i> |
| Projekt 4 Variante Sarine-Nord | <i>Autafond, Belfaux, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz</i> |

Im Perimeter des Projekts 4 gab es zwei Zusammenschlüsse: die Fusion der Gemeinden Autafond und Belfaux, die am 1. Januar 2016 in Kraft trat, und die Fusion der Gemeinden Chésopelloz und Corminboeuf, die am 1. Januar 2017 in Kraft trat.

Ein Projekt, das den Zusammenschluss der Gemeinden Grolley und Ponthaux vorsah, wurde an der Abstimmung im September 2015 abgelehnt.

| | |
|--|---|
| Projekt 5 Grossfreiburg | Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne |
| Projekt 5 Variante Grossfreiburg | Freiburg, <i>Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne</i> |

Das Fusionsprojekt der Gemeinden Givisiez, Granges-Paccot, Chésopelloz und Corminboeuf, das vor der Genehmigung des Fusionsplans aufgenommen wurde, wurde an der Volksabstimmung im März 2014 abgelehnt.

Was das Projekt einer Fusion der Gemeinden Grossfreiburgs betrifft, so sei auf zwei wichtige Unterfangen hingewiesen. Einerseits die Schaffung des Vereins FUSION 21 im Januar 2016, einem apolitischen Verein, dem sowohl Mitglieder der Zivilgesellschaft als auch Vertreter der Wirtschaft angehören, und andererseits die Verabschiedung der Artikel 17a ff. des GZG im Mai 2016. Diese Gesetzesbestimmungen regeln das spezielle Verfahren, das zur Fusion der Gemeinden Grossfreiburgs führen soll. Das Verfahren kann auf Antrag der Gemeinderäte, des Legislativorgans oder eines Zehntels der Stimmberechtigten von mindestens zwei Gemeinden, zu denen die Gemeinde Freiburg und eine an sie angrenzende Gemeinde gehören müssen, ausgelöst werden. Mit Schreiben vom 25. Januar 2017 haben die Gemeinden Corminboeuf, Freiburg, Givisiez und Marly beim Staatsrat einen Antrag gestellt. Die Anhörung im Hinblick auf die Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg wurde am 10. März 2017 lanciert und dauerte bis am 19. Mai 2017. Am 27. Juni 2017 hat der Staatsrat den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs festgelegt, der die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne umfasst. Er kündigte zudem an, dass die Wahl der Delegierten der Gemeinden in die konstituierende Versammlung am 26. November 2017 (17. Dezember 2017 im Falle eines zweiten Wahlgangs) stattfinden wird. Die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs hat drei Jahre Zeit, um einen Entwurf der Fusionsvereinbarung auszuarbeiten.

In seinen Feststellungen hält der Oberamtmann fest, dass zu allen Projekten eine Initiative ergriffen wurde. Alle Gemeinden haben ausgehend vom Fusionsplan Überlegungen angestellt und Gespräche geführt. Letztendlich konnten drei Projekte erfolgreich abgeschlossen werden. Die Anzahl Gemeinden des Saanebezirks ist somit zwischen dem 31. Dezember 2010 und dem 1. Januar 2017 von 36 auf 30 zurückgegangen.

In den beiden Regionen Haute Sarine und Sarine Ouest haben die Gespräche zwar nicht zu Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden geführt, aber die Annäherungen haben immerhin den Abschluss von Fusionsprojekten der Feuerwehrkorps ermöglicht.

In einem Bericht an den Staatsrat vom April 2010 wies der Oberamtmann auf die Problematik hin, dass gewisse Gemeinden der Agglomeration angehörten und andere nicht. Diese Unterschiede schränkten seiner Ansicht nach die Möglichkeiten von Grossfusionen ein, namentlich in den Regionen Sarine Ouest und Sarine Nord. Die ILFD hatte eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Fragen betreffend den Einbezug von Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Agglomeration eingesetzt und Lösungen vorgeschlagen, um dieses Hindernis einzuschränken. Eine Fusion Grossfreiburgs würde die Umstände ändern. Mit der Fusion Grossfreiburgs sollten, nach Ansicht des Oberamtmanns, eingehende Überlegungen zum Agglomerationsperimeter einhergehen. Der auf eingehenden Überlegungen basierende Fusionsplan sah die Möglichkeit vor, die geplanten Perimeter schrittweise umzusetzen. Gewisse Etappen wurden konkretisiert, weitere könnten folgen.

Bei der Ausarbeitung des Fusionsplans kam der Oberamtmann zum Schluss, dass für dessen Umsetzung gewisse Begleitmassnahmen auf kantonaler Ebene nötig seien. Er empfahl die Bildung von Kreisen für Gemeinden einer bestimmten Grösse, institutionelle und strukturelle Reformen der Agglomeration, eine eingehende und auf objektiven Kriterien des Bundes basierende Auseinandersetzung mit der Grösse des Agglomerationsgebiets und notwendige kantonale Investitionen zur Stärkung des Kantonszentrums.

Die Möglichkeit, Kreise zu bilden, wurde im Gesetz über die Gemeinden (GG) verankert und in Artikel 17 e Abs. 3 GZG aufgenommen. Eine Ausweitung des Agglomerationsperimeters und die erforderlichen Reformen werden infolge der Annahme verschiedener parlamentarischer Initiativen diskutiert. Im Rahmen der Diskussionen über die Änderung des GZG setzt man sich auch mit einer spezifischen Hilfe für Investitionsvorhaben von kantonaler Tragweite auseinander, die von der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg vorgesehen sind. Ein Änderungsantrag⁵, der die vom Staat angebotene Möglichkeit betraf, eine ausserordentliche Finanzierung für Investitionsvorhaben, die in der Fusionsvereinbarung aufgeführt sind, zu gewähren, wurde vom Grossen Rat mit 51 gegen 41 Stimmen abgelehnt. Während der Arbeiten der konstituierenden Versammlung wird geprüft werden müssen, inwiefern eine staatliche Unterstützung zur Realisierung der Fusion Grossfreiburgs nach dem Willen des Staatsrats und des Grossen Rats beitragen würde.

Sensebezirk

Im Plan waren drei Projekte erwähnt, die 14 der 19 Gemeinden des Bezirks betrafen. Für die Gemeinden Bösingens, Düdingen, Schmitten, Ueberstorf und Wünnewil-Flamatt wurden keine Fusionsprojekte in Betracht gezogen.

| | |
|--|---|
| Projekt 1 Sense Oberland Süd | Brünisried, <i>Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Zumholz</i> |
|--|---|

⁵¹ Für den Fall, dass die vom Staatsrat nach Artikel 17g genehmigte Fusionsvereinbarung ein Investitionsprogramm enthält, das die Bildung der neuen Einheit erleichtern soll, kann der Kanton eine ausserordentliche Finanzierung der Investitionsvorhaben des besagten Programms gewähren.

² Der Kanton ist befugt, das kantonale Vermögen freizusetzen, um seine ausserordentliche in Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} vorgesehene Beteiligung sicherzustellen.

³ Die Anwendungsdauer von Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} ist auf 10 Jahre beschränkt.

Der Zusammenschluss der Gemeinden Oberschrot, Plaffeien und Zumholz ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Er wurde umgesetzt, nachdem ein erstes Projekt mit fünf Gemeinden nicht zustande gekommen war, da es die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Brünisried und Plasselb an der Urne abgelehnt hatten.

| | |
|---|---|
| Projekt 2 Sense Oberland Nord | Giffers, Rechthalten, St. Silvester, Tentlingen |
|---|---|

Im Februar 2014 wurde eine Konsultativabstimmung über ein Fusionsprojekt der vier Gemeinden des Projekts Sense Oberland Nord durchgeführt. Nach der Weigerung von Rechthalten wurde das Fusionsverfahren von den Gemeinden Giffers, St. Silvester und Tentlingen zu Ende geführt. An der Volksabstimmung im Juni 2015 sprachen sich die Gemeinden St. Silvester und Tentlingen gegen einen Zusammenschluss aus.

| | |
|--------------------------------------|--|
| Projekt 3 Sense Mittelland | Alterswil, Heitenried, St. Antoni, St. Ursen, Tafers |
|--------------------------------------|--|

Die Gemeinden Tafers und St. Antoni haben 2014 Gespräche aufgenommen. An der Konsultativabstimmung im Oktober 2015 äusserte sich eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dafür, eine Fusion im Detail zu prüfen. Vorbereitende Arbeiten sind im Gange. Die Gespräche wurden im November 2016 ausgesetzt, um den Gemeinden Alterswil, Heitenried und St. Ursen die Möglichkeit zu geben, sich dem Projekt eventuell anzuschliessen.

Der Fusionsplan behält seine Gültigkeit, es sind keine weiteren Initiativen geplant.

Greyerzbezirk

Für den Greyerzbezirk schlug der Fusionsplan sechs Projekte vor.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Projekt 1 Centre | Bulle, Morlon, Le Pâquier |
| Projekt 2 Sionge | Sâles, Vaulruz, Vuadens |
| Projekt 3 Rive gauche | Echarlens, Marsens, Pont-en-Ogoz, Sorens, Riaz |
| Projekt 4 Rive droite | Botterens, Corbières, Hauteville, La Roche, Pont-la-Ville |
| Projekt 5 Jogne | <i>Cerniat, Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Crésuz, Jaun</i> |
| Projekt 6 Haute-Gruyère | Bas-Intyamou, Haut-Intyamou, Grandvillard, Gruyères, Broc |

Der Zusammenschluss der Gemeinden Cerniat und Charmey war vor der Genehmigung des Fusionsplans angenommen worden. Er trat am 1. Januar 2014 in Kraft.

Im Greyerzbezirk gab es zu Beginn der Legislaturperiode vereinzelte Initiativen in den Regionen Intyamou und Rive gauche. Sie ergaben jedoch keine konkreten Resultate. Nach Ansicht des Oberamtmanns lässt sich das Fehlen von Initiativen dadurch erklären, dass die geplanten Perimeter als zu klein angesehen werden, um die Probleme zu lösen, mit denen die Gemeinden konfrontiert

sind. Fragen wie die Anstellung technischer Dienste oder das kommende Raumplanungsmanagement veranlassen gewisse Gemeinderätinnen und Gemeinderäte dazu, zu grösseren Perimetern zu tendieren.

Im Frühling 2015 hatte der Oberamtmann die Idee einer einzigen Gemeinde für den Greyerzbezirk lanciert. Dieses Projekt «La Gruyère, une seule commune» wurde im Dezember 2015 von 82 % der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte unterstützt und im Frühling 2016 von den 25 Gemeindeexekutiven diskutiert. In einer ersten Phase haben 19 der 25 Gemeinden die Idee einer Machbarkeitsstudie gutgeheissen. Vier der sechs Gemeinden, die dagegen waren, waren nach Gesprächen bereit, sich der Mehrheit anzuschliessen, und zwei (Vaulruz und Corbières) blieben bei ihrem Standpunkt.

Es wurde beschlossen, ab Dezember 2016 eine Regionalkonferenz einzusetzen, der eine Projektoberleitung vorsteht, in der alle Greyerzer Ammänner vertreten sind. Ein Büro wird mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt, die das Profil der zukünftigen Grossgemeinde festlegen müssen, namentlich hinsichtlich der politischen Vertretung und ihrer administrativen Organisation. Die Gemeinderäte werden zum Profil, das sich aus der Studie ergeben wird, Stellung nehmen müssen. Im Falle einer Annahme wird die zweite Etappe dieses Projekts in Angriff genommen. Die Gemeinderäte und die Zivilgesellschaft werden in dieses Gemeinschaftsprojekt einbezogen und dazu aufgerufen werden, sich über die Zukunft des Bezirks Gedanken zu machen.

Für Grossfusionsprojekte sind die Bedingungen, die die Einstimmigkeit der Gemeinden verlangen, damit eine solche Fusion zustande kommt, besonders schwierig. Aus diesem Grund haben die örtlichen Gemeinderäte und der Oberamtmann des Greyerzbezirks begonnen, sich mit einer allfälligen Lockerung dieser Bedingungen auseinanderzusetzen.

Gegenwärtig wird eine Änderung des Fusionsplans als keine Option betrachtet. Gemäss dem Oberamt werden im Falle eines Nichtzustandekommens der Grossfusion andere Ansätze nötig sein, wobei diese von den in den kommenden Jahren geführten Reflexionen inspiriert sein können.

Seebezirk

Der vom Staatsrat genehmigte Fusionsplan enthielt fünf Vorschläge:

| | |
|---------------------------|------------------------------|
| Projekt 1 Vully | <i>Bas-Vully, Haut-Vully</i> |
|---------------------------|------------------------------|

Seit dem 1. Januar 2016 sind die beiden Gemeinden vereint und bilden nun die neue Gemeinde Mont-Vully.

| | |
|-------------------------------|---|
| Projekt 2 Courtepin | <i>Barberêche, Courtepin, Cressier, Misery-Courtion, Villarepos, Wallenried</i> |
|-------------------------------|---|

Der Zusammenschluss der Gemeinden Barberêche, Courtepin, Villarepos und Wallenried ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Gegenwärtig gibt es kein Projekt für die Gemeinden Misery-Courtion (1997 aus einer Fusion von vier Gemeinden hervorgegangen) und Cressier.

| | |
|-----------------------------|-------------------------|
| Projekt 3 Gurmels | Gurmels, Kleinböisingen |
|-----------------------------|-------------------------|

Der Zusammenschluss der ehemaligen Gemeinden der Region Gurmels erfolgte vor der Ausarbeitung des Fusionsplans. Die Gemeinde Kleinböisingen hat sich bei einer

Konsultativabstimmung in der Gemeindeversammlung dafür entschieden, ihre Autonomie beizubehalten.

| | |
|-----------------------------|--|
| Projekt 4 Kerzers | Fräschels, Gempenach, Kerzers, Ried bei Kerzers, Ulmiz |
|-----------------------------|--|

Die Gemeinden Kerzers und Fräschels haben über einen möglichen Zusammenschluss diskutiert, was jedoch ohne Folge blieb. Zwischen den Gemeinden Gempenach, Ried bei Kerzers und Ulmiz haben erste Gespräche stattgefunden; es geht darum, ob eine Fusion dieser drei Gemeinden denkbar ist. Parallel dazu prüft die Gemeinde Gempenach die Möglichkeit einer Fusion mit der Gemeinde Murten.

| | |
|----------------------------|---|
| Projekt 5 Murten | Courgevoux, <i>Courlevon</i> , Galmiz, Greng, <i>Jeuss</i> , <i>Lurtigen</i> , Meyriez, Muntelier, <i>Murten</i> , <i>Salvenach</i> |
|----------------------------|---|

Mit den Fusionen der ehemaligen Gemeinden Büchslen und Murten 2013 und dem Zusammenschluss der Gemeinden Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach und Murten am 1. Januar 2016 wurde ein wichtiger Schritt hin zur Umsetzung des Fusionsplans gemacht.

Zudem haben sich die Gemeinden Courgevoux und Galmiz im Hinblick auf Fusionsverhandlungen an die Gemeinde Murten gewandt. Die Gemeinde Murten, die noch mit der Umsetzung der letzten Fusion beschäftigt ist, erklärte sich offen für neue Gespräche ab 2018. Die Gemeinde Murten ist ebenfalls im Gespräch mit der bernischen Gemeinde Clavaleyres; diese interkantonale Fusion ist im Gange.

Eine Änderung der Perimeter des Fusionsplans wird nicht in Betracht gezogen. Mehrere Projekte wurden umgesetzt. Gewisse können als erste Etappe hin zum vorgeschlagenen Fusionsplan betrachtet werden.

Glanebezirk

Für den Glanebezirk wurden vier Projekte vorgeschlagen. Nur die Gemeinde Siviriez wurde nicht im Plan aufgenommen.

| | |
|-----------|---|
| Projekt 1 | Auboranges, Chapelle, Ecublens, Montet, Rue, Ursy |
|-----------|---|

Der Zusammenschluss der Gemeinden Ursy und Vuarmarens ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, bevor der Plan ausgearbeitet worden war, er kam jedoch in den Genuss der vom GZG vorgesehenen Finanzhilfe.

| | |
|-----------|-----------------------------------|
| Projekt 2 | Billens-Hennens, Mézières, Romont |
|-----------|-----------------------------------|

Das Projekt, das die Gemeinden Billens-Hennens, Mézières und Romont zusammenführen sollte, scheiterte bei der Volksabstimmung aufgrund der Weigerung der Bevölkerung von Mézières.

| | |
|-----------|---------------------------------------|
| Projekt 3 | Grangettes, Vuisternens-devant-Romont |
|-----------|---------------------------------------|

Dieser Vorschlag wurde nie berücksichtigt.

| | |
|-----------|---|
| Projekt 4 | Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villorsonnens, Le Châtelard |
|-----------|---|

Ein Projekt, das den Zusammenschluss der Gemeinden Châtonnaye, La Folliaz, Torny und Villaz-Saint-Pierre vorsah, wurde zwar zu Ende geführt, aber von der Gemeinde Torny abgelehnt.

Gegenwärtig sind keine Projekte mehr am Laufen.

Gemäss den Feststellungen des Oberamtmanns sollten erneut mehrere Fusionsprojekte der Bevölkerung vorgestellt werden. Am Klausurtag vom 4. Juni 2016 befürworteten die Gemeindeexekutiven die Absicht, mittelfristig einen Bezirk mit fünf bis sieben Gemeinden zu haben. Die Idee eines Projekts «ein Bezirk – eine Gemeinde» ist nicht aktuell, könnte jedoch für die Legislaturperiode 2026-2030 lanciert werden.

Broyebezirk

Der Fusionsplan enthielt fünf Projekte.

| | |
|---|---|
| Projekt 1 Basse-Broye (Nord) | Delley-Portalban, Gletterens, Saint-Aubin, Vallon |
|---|---|

Nachdem die Gemeindeexekutiven im Juni 2015 angekündigt hatten, den Fusionsprozess zu viert abubrechen, führten die Gemeinden Delley-Portalban, Gletterens und Vallon die Arbeiten zu dritt weiter. In der Volksabstimmung im September 2015 sprachen sich die Bürgerinnen und Bürger von Delley-Portalban gegen den Zusammenschluss aus.

| | |
|--|--|
| Projekt 2 Basse-Broye (Sud) | <i>Domdidier, Dompierre, Léchelles, Russy, Montagy</i> |
|--|--|

Die Gemeinde Belmont-Broye, die auf den 1. Januar 2016 gegründet wurde, vereint die ehemaligen Gemeinden Domdidier, Dompierre, Léchelles und Russy. Die Gemeinde Montagny, die 2000 und 2004 zwei kurz aufeinander folgende Fusionen zu verzeichnen hatte, verspürte für den Moment wahrscheinlich kein Bedürfnis, sich weiter auszubreiten. Ihre Grösse (ca. 2'400 Einwohner) und ihre Organisation sollten es ihr jedoch ermöglichen, der Zukunft gelassen entgegenzublicken.

| | |
|---|---|
| Projekt 3 Enclave d'Estavayer-le-Lac (Nord) et enclave de Vuissens | <i>Bussy, Châbles, Châtillon, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Lully, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vernay, Vuissens</i> |
|---|---|

Der Gemeindegemeinschaftszusammenschluss von Estavayer-le-Lac und Font ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten und wurde somit in den Fusionsplan integriert.

Seit dem 1. Januar 2017 umfasst die neue Gemeinde Estavayer sieben Gemeinden des Projekts 3. Nach dem Beschluss der Gemeinden Châtillon und Lully, sich nicht am ursprünglichen Projekt mit 12 Gemeinden zu beteiligen, wurde ein Projekt mit 10 Gemeinden geprüft. Nach dem Rückzug der Gemeinden Cheyres, Châbles und Sévaz wurde der Zusammenschluss mit sieben Gemeinden abgeschlossen.

Die Gemeinden Châbles und Cheyres haben ebenfalls auf den 1. Januar 2017 fusioniert und bilden nun die neue Gemeinde Cheyres-Châbles.

| | |
|---|--|
| Projekt 4 Enclave d'Estavayer-le-Lac | Cugy, Fétingny, Les Montets, Ménières, Nuvilly |
|---|--|

| | |
|--------------|--|
| (Sud) | |
|--------------|--|

Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden kam nicht zustande nach dem Nein der Gemeinde Les Montets in der Volksabstimmung.

| | |
|---|--|
| Projekt 5 Enclave de Surpierre | Cheiry, Prévondavaux, <i>Surpierre</i> , <i>Villeneuve</i> |
|---|--|

Im Perimeter von Projekt 5 haben die Gemeinden Surpierre und Villeneuve am 1. Januar 2017 fusioniert.

Es sind keine Projekte mehr am Laufen. Im Broyebezirk gab es in den letzten Jahren zahlreiche und umfangreiche Fusionen: am 31. Dezember 1999 gab es im Bezirk 44 Gemeinden; seit dem 1. Januar 2017 gibt es noch 19 Gemeinden. Nach Ansicht des Oberamtmanns erweist sich eine Pause im Fusionsprozess als nützlich. Die Tatsache, dass man mit Estavayer und Belmont-Broye über zwei wichtige Zentren verfügt, wird dem Bezirk eine neue Dynamik verleihen. Der Oberamtmann findet jedoch, dass es noch zu viele kleine Gemeinden gibt, für die die Situation immer schwieriger wird.

Vivisbachbezirk

Bei der Ausarbeitung des Fusionsplans hatte der Oberamtmann vorgeschlagen, dass es im Bezirk nur noch eine einzige Gemeinde geben soll.

| | |
|------------------------------|--|
| Projekt Vivisbach | Attalens, Bossonnens, Châtel-Saint-Denis, Le Flon, Granges, Remaufens, Saint-Martin, Semsales, La Verrerie |
|------------------------------|--|

Dieser Vorschlag wurde von den Gemeindeexekutiven abgelehnt, die keine Notwendigkeit für einen Zusammenschluss von diesem Ausmass sahen. Die letzten Gemeindezusammenschlüsse im Bezirk waren 2004 erfolgt. Im Mai 2017 lancierte der Oberamtmann des Vivisbachbezirks eine Vorstudie über eine Neuneration. Auf diese Vorstudie sollten Informationsveranstaltungen und eine Umfrage bei der Bevölkerung im Herbst 2017 folgen.

Im Übrigen wurden Fusionsgespräche zwischen den Gemeinden Attalens, Bossonnens und Granges lanciert, in Erwartung der Ergebnisse der Vorstudie einer Fusion auf Bezirksstufe wurden sie jedoch ausgesetzt.

In seinem Bericht von 2016 unterstrich Oberamtmann Michel Chevalley ausserdem die Bedeutung der umfangreichen Zusammenarbeit zwischen den Vivisbacher Gemeinden. Und die Aufgaben, die noch nicht zusammen wahrgenommen werden, werden in Arbeitsgruppen behandelt. Wie der Oberamtmann des Glanebezirks merkte auch der Oberamtmann des Vivisbachbezirks an, dass die Diskussionen über die territoriale Gliederung im Bereich Fusionen bremsend wirken können.

Schlussfolgerungen

Die Ausarbeitung von Fusionsplänen und der Prozess, der dazu geführt hat, ermöglichen ausführliche Diskussionen. Zu einer Mehrheit der Vorschläge wurden Initiativen ergriffen.

So wurden zwischen 2011 und 2017 16 Fusionsprojekte umgesetzt, die 48 Gemeinden betrafen und von der vom GZG vorgesehenen Finanzhilfe profitiert haben. Die Anzahl Gemeinden ist von 168 am 31. Dezember 2010 auf 136 am 1. Januar 2017 zurückgegangen. Über vier Zusammenschlüsse wurde vor der Genehmigung der Fusionspläne im Mai 2013 abgestimmt. Sämtliche

Zusammenschlüsse fanden innerhalb der in den Fusionsplänen festgelegten Perimeter statt, einige können als erster Schritt in Richtung einer grösseren Fusion betrachtet werden.

Acht Fusionsprojekte, die insgesamt 29 Gemeinden betrafen, wurden zu Ende geführt, scheiterten jedoch an der Volksabstimmung über die Vereinbarung. Die Gründe für eine Ablehnung sind nicht immer klar erkennbar; steuerliche Unterschiede und das Gefühl des Identitätsverlusts gehören sicher dazu. In acht der zehn Gemeinden, in denen die Abstimmung negativ ausfiel, waren die in der Fusionsvereinbarung vorgesehenen Steuerfüsse höher als jene, die zum Zeitpunkt der Abstimmung angewendet wurden. Die Erhöhungen lagen zwischen 2 und 13 Steuerpunkten. Steuerliche Unterschiede stellen aber nicht zwingend ein Hindernis für eine Fusion dar. So sind seit 2010 sechs Gemeinden eine Fusion eingegangen, obwohl daraus eine höhere Steuerbelastung für natürliche Personen resultierte. Die Unterschiede auf Steuerebene können als wichtiges Element einer Fusion betrachtet werden, aber sie sind nicht der einzige entscheidende Faktor.

Die Kommunikation und das Engagement der Gemeinderäte und der Zivilgesellschaft in dem Prozess sind wichtige, um nicht zu sagen entscheidende Aspekte, um den Erfolg einer Fusion sicherzustellen. So können bestimmte Rückschläge vielleicht durch ein ungenügendes Engagement der betroffenen Gemeindebehörden erklärt werden. Dies ist jedoch eine Folge des auf Förderungsmassnahmen beruhenden rechtlichen Rahmens. Diese sind nicht zwingend und respektieren daher die Autonomie jeder Gemeinde.

Sämtliche Zusammenschlüsse, die seit dem Inkrafttreten des GZG umgesetzt wurden, fanden innerhalb der in den Fusionsplänen vorgesehenen Perimeter statt. Wie bereits erwähnt, umfasste nur gerade eine Fusion einen ganzen Perimeter, nämlich jene der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully. Die übrigen Zusammenschlüsse müssen als Zwischenschritt im Rahmen einer umfassenderen Fusion betrachtet werden. Mit Ausnahme des Grossprojekts, das sämtliche Gemeinden des Greyerzbezirks umfasst, und des Projekts Grossfreiburg, dessen provisorischer Perimeter die Gemeinden von drei verschiedenen Fusionsperimetern umfasst, befinden sich die derzeit laufenden Projekte innerhalb der 2013 festgelegten Perimeter. Eine Änderung der Perimeter der Fusionspläne wird derzeit nicht a priori als notwendig erachtet, muss jedoch je nach Fortschritt der beiden Grossprojekte geprüft werden, die im Übrigen wesentliche Auswirkungen auf die territoriale Gliederung des Kantons im Allgemeinen haben werden.

Mehrere Initiativen, die sich in unterschiedlichen Projektphasen befinden, sind derzeit im Gange. Dazu gehören die beiden bereits erwähnten Grossprojekte, also das Projekt einer einzigen Gemeinde im Greyerzbezirk und die Lancierung des Fusionsprojekts der Gemeinden Grossfreiburgs, aber auch die Studie über den Zusammenschluss der Gemeinden Tafers und St. Antoni oder die Gespräche zwischen den Vivisbacher Gemeinden Attalens, Bossonnens und Granges oder über einen Zusammenschluss aller Gemeinden des Vivisbachbezirks. Basierend auf den Feststellungen der Oberamtmänner könnten aber weitere Initiativen hinzukommen, namentlich in den Bezirken See und Glane. Die Oberamtmänner führen ihre Arbeit fort, die Gemeinden anzusprechen, zu begleiten und zu unterstützen. Nach einer gescheiterten Fusion muss namentlich der Ansatz einer Fusion mit weniger Gemeinden verfolgt werden.

Durch Wechsel in den Gemeindeexekutiven und Entwicklungen im Bereich der gemeindeübergreifenden und regionalen Zusammenarbeit könnten bis 2020 weitere Projekte angestossen und umgesetzt werden.

Artikel 15 GZG legt den Gesamtbetrag der Finanzhilfen auf 50 Millionen Franken fest. Für die bereits zwischen 2010 und 2017 umgesetzten Zusammenschlüsse wurde ein Gesamtbetrag von 11,34 Millionen Franken gewährt. Die Finanzhilfe für die Projekte der Gemeinden Grossfreiburgs

und des Greyerzbezirks kann je nach dem festgelegten Perimeter auf 47 Millionen Franken geschätzt werden. Die Grenze von 50 Millionen Franken wäre damit überschritten, ohne dabei weitere Fusionen zu berücksichtigen, die wahrscheinlich vor dem Zustandekommen der beiden grossen Fusionen umgesetzt werden. Es kann daher sein, dass der Betrag erhöht werden muss, falls all diese Projekte erfolgreich umgesetzt werden.

In Artikel 11 Abs. 2 GZG wird präzisiert, dass zur Berechnung der Finanzhilfe die zivilrechtliche Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes massgeblich ist, und dass sie bis zum Ablauf dieses Gesetzes unverändert bleibt. Die Berechnung der Finanzhilfe basiert auf der zivilrechtlichen Bevölkerung von 2010, der beim Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2012 letzten bekannten zivilrechtlichen Bevölkerung. Gemäss seiner ursprünglichen Version wäre das Gesetz im Jahr 2018 abgelaufen, doch mit der Änderung von Artikel 18 wird diese Frist auf 2023 verschoben. Angesichts dieser Verlängerung müsste geprüft werden, ob Art. 11 Abs. 2 GZG angepasst werden sollte, um beispielsweise die zivilrechtliche Bevölkerung des Jahres 2015 zu berücksichtigen.

Zudem müssen weitere Überlegungen angestellt werden, insbesondere was die Zusammenschlüsse grösseren Ausmasses betrifft. Das GZG war ursprünglich nicht für die Förderung dieser Art von Fusion vorgesehen. Der Entwurf des Staatsrats schlug vor, die kantonale Hilfe auf 5000 Einwohner zu plafonieren. Diese Obergrenze wurde von der parlamentarischen Kommission auf 10'000 Personen erhöht und anschliessend vom Grossen Rat im Plenum ganz gestrichen. Wie bereits erwähnt, gab es eine einzige Fusion (Haut-Vully und Bas-Vully), die einen ganzen Perimeter umfasste. Dies deutet darauf hin, dass die den Gemeinden durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel in erster Linie für kleinere Fusionen sinnvoll sind. Damit grössere Projekte zustande kommen, sind zusätzliche Massnahmen erforderlich. Es gilt zu prüfen, ob es Alternativen gibt zu den Bedingungen, die die Einstimmigkeit der Gemeinden bei Volksabstimmungen verlangen, zum Beispiel Teilfusionen, welche nur die zustimmenden Gemeinden verbinden. Der Staatsrat wird auch prüfen, in welchem Mass Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 135 Abs. 4 der Kantonsverfassung erforderlich sind, der es dem Staat erlaubt, eine Fusion anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Zudem muss geprüft werden, ob die freiburgische Gesetzgebung über das reine GZG hinaus ergänzt werden kann und muss, um Projekte grösseren Umfangs besser zu unterstützen. Beispielsweise muss den kommenden Investitionen grosser, durch diese Fusionen gebildeter Gemeinden besser Rechnung getragen werden, damit sie in der allgemeinen Entwicklung des Kantons ihre Rolle wahrnehmen können. Eine mögliche Unterstützung für die Realisierung von wichtigen Sport- und Verkehrsinfrastrukturen könnte zum Beispiel geprüft werden. Dem Staatsrat ist bewusst, dass Investitionen nötig sind, damit die Fusion Grossfreiburgs gelingt. Durch die Berücksichtigung des Bedarfs an Infrastrukturen könnte im Übrigen das Hindernis der Steuerunterschiede überwunden werden, das, wie wir gesehen haben, bei den Volksabstimmungen eine grosse Hürde darstellen kann.