Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Pierre Mauron / Ursula Krattinger-Jutzet 2014-GC-16

Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 21. Januar 2014 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre vom Staatsrat, ein Gesetz über den Gemeindezusammenschluss des Kantonszentrums vorzulegen. Zur Stützung ihrer Motion weisen Grossrat Pierre Mauron und Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet auf die Bedeutung von Gemeindezusammenschlüssen für die Zukunft des Kantons und seiner verschiedenen Regionen hin. Die Gemeindezusammenschlüsse sollen eine stärkere Führung, eine Verbesserung der Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und eine nachhaltigere und kohärentere Entwicklung ermöglichen. Eine Fusion des Kantonszentrums muss es dem Kanton Freiburg insbesondere ermöglichen, sich den demographischen Herausforderungen und den Herausforderungen des Wettbewerbs, die ihn erwarten zu stellen, und gleichzeitig die Erwartungen der Bevölkerung an die Lebensbedingungen und die lokalen Dienstleistungen zu erfüllen. Das Zustandekommen einer solchen Fusion ist nicht nur eine regionale sondern ebenso eine kantonale Herausforderung, damit der Kanton Freiburg zwischen dem Arc Lémanique und den übrigen grossen Agglomerationen der Schweiz breiter abgestützt wird.

Im Anhang zu ihrer Motion legen die Verfasser den Entwurf eines «Gesetzes über den Zusammenschluss des Kantonszentrums» vor. Dieser Entwurf betraut den Staatsrat mit der Aufgabe, auf Antrag der Gemeinderäte oder eines Zehntels der Stimmberechtigten von mindestens zwei Gemeinden des Kantonszentrums (der Zentrumsgemeinde oder eine ihrer angrenzenden Gemeinden) einen provisorischen Perimeter für das Kantonszentrum festzulegen. Es legt zudem die Modalitäten für die Bildung und die Organisation einer konstituierenden Versammlung fest, die den Auftrag hat, innert einer Frist von drei Jahren eine Fusionsvereinbarung zwischen den betreffenden Gemeinden auszuarbeiten. Nach der Genehmigung durch den Staatsrat würde der besagte Entwurf den Stimmbürgern der im Perimeter des Kantonszentrums enthaltenen Gemeinden zur Abstimmung unterbreitet.

II. Antwort des Staatsrats

Die Frage der Gemeindezusammenschlüsse und insbesondere jener der Gemeinden des Kantonszentrums war Gegenstand zahlreicher, in letzter Zeit eingereichter parlamentarischer Vorstösse. Der Staatsrat hat dies im Übrigen in seinem Regierungsprogramm 2012–2016 zu einer seiner Prioritäten erklärt (siehe Baustelle 6 der Herausforderung 6: «Stärkung der Stellung der Gemeinden als erste Ebene der kantonalen Einrichtungen»).

Die Regierung erinnert zudem daran, dass eines der Ziele des kantonalen Richtplans in der Aufrechterhaltung der nationalen Rolle des Kantonszentrums besteht[1]. Diese Rolle besteht unter anderem in der Bereitstellung von Dienstleistungen und Ausstattungen, die im Kantonsgebiet aus finanziellen Gründen nicht vermehrt oder aus Gründen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit nicht aufgeteilt werden können. Diese Bereitstellung von Dienstleistungen und Ausstattungen macht eine starke territoriale Gliederung erforderlich, die geeignet ist, diese Ziele zu erfüllen.

Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 hat der Staatsrat die Fusionspläne genehmigt und die Perimeter für die Gemeindezusammenschlüsse festgelegt. Was Grossfreiburg betrifft, so hat sich der Staatsrat für einen Perimeter entschieden, der die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha und Villars-sur-Glâne umfasst; er erachtete es ausserdem für denkbar, subsidiär die Gemeinden Corminboeuf und Chésopelloz in diesem Perimeter einzuschliessen.

Der Staatsrat stellt fest, dass seither mehrere Entscheide auf Gemeindeebene das Vorankommen dieses Dossiers beeinflusst haben, namentlich:

1) Der Bericht des Gemeinderats von Villars-sur-Glâne an seinen Generalrat, in der sich der Gemeinderat gegen eine Fusion aussprach und der vom Generalrat am 7. November 2013 unterstützt wurde.
2) Der am 11. Dezember 2013 vom Gemeinderat von Freiburg angekündigte Verzicht auf eine Konsultativabstimmung über einen Zusammenschluss von Freiburg, Marly und Villars-sur-Glâne.
3) In der Folge der Verzicht der Gemeinden Villars-sur-Glâne (am 14. Januar 2014) und von Marly (am 21. Januar 2014) eine Konsultativabstimmung zum gleichen Thema durchzuführen.
4) Die Ablehnung eines Fusionsprojekts der Gemeinden Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez und Granges-Paccot durch die Stimmberechtigten von Granges-Paccot am 30. März 2014.

Auch wenn all diese Misserfolge auf örtliche Besonderheiten zurückzuführen sind, so stellt der Staatsrat doch fest, dass der Zusammenschluss von Zentrumsgemeinden und suburbanen Gemeinden Besonderheiten aufweist, die von Fusionen von periurbanen oder ländlichen Gemeinden nicht notwendigerweise geteilt werden. So stellt sich z.B. die Problematik von Spillovers und Überlastung auf unterschiedliche Art und macht spezifische Lösungen erforderlich, wie auch die Auswertung von allfälligen Skalenerträgen. Unter anderem kommt der Frage der Steuersätze für natürliche und juristische Personen grosse Bedeutung zu. Es geht insbesondere darum, einen Steuersatz zu finden, der die Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Gemeinden überzeugt und gleichzeitig die Investitionskapazität der zukünftigen Gemeinde verbessert.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) nicht dafür konzipiert wurde, um insbesondere die Fusion des Kantonszentrums zu fördern. Der Staatsrat hatte im Übrigen, im Rahmen seiner Botschaft, auf das Postulat P2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»[2] geantwortet und darauf hingewiesen, dass mehrere Kantone nacheinander, die gezielte Finanzhilfen zur Verfügung stellen

---

[1] Kantonaler Richtplan, «Siedlungsstruktur», S. 1 und 2
[2] Eingereicht am 20. Juni 2008, *TGR* S. 1119, und begründet am 5. September 2008, *TGR* S. 1656, Antwort des Staatsrats vom 24. August 2010, *TGR* S. 1846 ff., Erheblicherklärung am 8. Oktober 2010, *TGR* S. 1490ff.

wollten für Gemeindezusammenschlüsse in der Agglomeration, scheiterten (namentlich Luzern und Aargau). Der von der Regierung in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf sah ursprünglich eine Obergrenze für die Finanzhilfe an Gemeindezusammenschlüsse vor, die im Entwurf des Staatsrats auf 5'000 Einwohner festgelegt worden war. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Regierung vor, diese Obergrenze auf 10'000 Einwohner festzulegen. Die parlamentarische Kommission, die sich mit diesem Gegenstand befasste, schlug ihrerseits vor, die Obergrenze aufzuheben und der Grosse Rat gab diesem Vorschlag Folge. Während den Sessionsdebatten bestanden die Grossrätinnen und Grossräte darauf, dass für die Gemeinden im finanziellen Bereich Gleichbehandlung gelten sollte, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl.

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die Frage der Gleichbehandlung zwischen Gemeinden im Wesentlichen aus finanzieller Sicht behandelt wurde. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Obergrenze wurde dieser Punkt im GZG respektiert. Die Regierung macht hingegen darauf aufmerksam, dass die Motion 2014-GC-16 vorschlägt, eine Fusion des Kantonszentrums speziell zu unterstützen mit der Einführung eines neuen Verfahrens, das die besonderen Schwierigkeiten bei einem Zusammenschluss von städtischen Gemeinden hervorhebt.

Der Staatsrat fügt ausserdem an, dass sich die Bestimmungen des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) zur Gründung der Agglomeration, an denen sich die Motionäre für den Gesetzesentwurf im Anhang ihrer Motion weitgehend orientieren, mit der Gründung der Agglomeration Freiburg bewährt haben.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass ein Spezialgesetz zur Einsetzung einer Versammlung von beschränkter Dauer, Verwirrung stiften könnte. Wie es scheint, treten die an einer Stärkung des Kantonszentrums mitwirkenden Partner bereits in mehreren formellen oder informellen Rahmen zusammen. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass im Rahmen der dieser Motion gegebenen Folge geprüft werden sollte, ob sich die von den Motionären vorgeschlagene Form (Spezialgesetz) am besten eignet, um das gewünschte Ergebnis zu erhalten, oder ob die wichtigsten Bestimmungen des von den Motionären beigelegten Entwurfs in die bestehende Gesetzgebung eingefügt werden sollten. Dazu müsste eine allfällige Änderung des GG oder des AggG geprüft werden. In diesem Sinne und gemäss Art. 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) kündigt der Staatsrat einen ergänzenden Entwurf an, der materiell dem Vorstoss entspricht und dazu dient «einen vollständigen Erlass zu unterbreiten, der den einschlägigen Anforderungen entspricht und sich harmonisch in die bestehende Gesetzgebung einfügt» (Art. 66 Abs. 1 GRG). Ein solcher Erlass wird angesichts seiner politischen Tragweite im Übrigen in eine breite externe Vernehmlassung gegeben werden müssen. Es werden im Übrigen beachtliche gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden müssen und das gesamte Verfahren wir die einjährige Frist, über die der Staatsrat verfügen würde, um der Motion die entsprechende Folge zu geben, höchstwahrscheinlich überschreiten, auch wenn der Entwurf der Motionäre eine hervorragende Arbeitsgrundlage darstellt.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Anstrengungen im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss in Grossfreiburg mit der Stärkung und Erweiterung der Agglomeration Freiburg koordiniert werden müssen. Der Bericht auf das Postulat 2013-GC-69 der Grossräte André

Schneuwly und Markus Bapst «Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten»[3], der derzeit ausgearbeitet wird, dürfte es ermöglichen, gleichzeitig die Ausarbeitung der Gesetzesbestimmungen zum Zusammenschluss des Kantonszentrums und allfällige Anpassungen des AggG zu prüfen.

Daher beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion erheblich zu erklären. Er kündigt an, dass die Motion gemäss Artikel 73 Abs. 1 GRG im Falle einer Erheblicherklärung in Form eines ergänzenden Entwurfs im Sinne von Art. 66 Abs. 1 GRG umgesetzt würde. Angesichts der politischen Tragweite des künftigen Entwurfs und in Anbetracht dessen, dass eine breite externe Vernehmlassung notwendig sein wird, ersucht der Staatsrat in Anwendung von Art. 75 Abs. 2 GRG um eine längere Frist als ein Jahr, um der Motion die entsprechende Folge zugeben.

19. August 2014

---

[3] Eingereicht und begründet am 18. September 2013, *TGR* S. 2060, Antwort des Staatsrats vom 21. Januar 2014, *TGR* S. 365 ff., Erheblicherklärung am 20. Februar 2014, TGR S. 71 ff.