



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Christian Ducotterd

QA 3081.12

Zusammenschlüsse von Mitglied- und Nichtmitgliedgemeinden einer Agglomeration

I. Anfrage

Die Oberamt männer haben ihre Standpunkte zu den Fusionsplänen der Gemeinden jedes Bezirks abgegeben.

Die Gemeinderäte ihrerseits müssen die Fusionsprojekte bis 2016 einreichen, wenn sie die staatliche Hilfe in Anspruch nehmen wollen, die die Entstehung der neuen Gemeinde erleichtert.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die zwingenden Elemente wie auch die Punkte, die den Prozess erleichtern könnten, bekannt sind.

Vom Standpunkt, den der Staatsrat einnehmen könnte, wenn Mitgliedgemeinden der Agglomeration zusammen mit Nichtmitgliedgemeinden ein Fusionsprojekt einreichen, sind vor allem die Gemeinden betroffen, die sich am Rande der Perimeter der beiden Agglomerationen befinden.

Die Agglomeration, die dazu dienen soll, dass die Gemeinden untereinander für die Verwaltung gewisser Aufgaben eng zusammenarbeiten, darf keine Fusionsbremse sein.

Ein solcher Zusammenschluss hätte jedoch Mühe, bei der Volksabstimmung die Unterstützung der Bevölkerung zu erhalten. Dies aus zwei Gründen:

- a. Wird die neue Gemeinde Mitglied der Agglomeration, so würden die Lasten der neuen Gemeinde, wenn sie ihre Beteiligung mit dem gleichen Verteilschlüssel finanziert, der heute vorherrscht, so stark ansteigen, dass die Skalenerträge durch diese neue Ausgabe vollständig aufgehoben würden.
- b. Hätte die neue Gemeinde die Absicht, nicht Mitglied der Agglomeration zu werden, so würden die Bürgerinnen und Bürger der bisherigen Mitgliedgemeinde dieser Einheit das Fusionsprojekt wahrscheinlich ablehnen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass dieses Szenario in den Agglomerationsstatuten nicht vorgesehen ist.

Es muss eine Alternative gefunden werden mit der sich vermeiden lässt, dass die Agglomeration zur Fusionsbremse wird.

Diese Alternative muss es ermöglichen, dass für die neue Gemeinde dadurch, dass sie Mitglied der Agglomeration wird, keine zusätzliche Auslage entsteht.

Hingegen sollte sich die neue Gemeinde mit einem Betrag an der Agglomeration beteiligen können, der jenem der Situation vor der Fusion entspricht. Die von der Agglomeration verwalteten und

finanzierten Aufgaben können wahrscheinlich den aktuellen Perimeter berücksichtigen und zwar selbst nach einem Zusammenschluss der Gemeinden.

1. Wie wird die Regierung reagieren, wenn ein Fusionsprojekt zwischen Mitglied- und Nichtmitgliedgemeinden einer Agglomeration eingereicht wird und die neue, aus diesem Zusammenschluss hervorgehende Einheit ausserhalb des Agglomerationsperimeters sein wird?
2. Wäre eine Alternative, die darin besteht, eine neue Gemeinde zu bilden, deren gesamter Perimeter ausserhalb der Agglomeration liegt, realistisch?
3. Ist die Regierung bereit, das Gesetz zu ändern, um eine Fusion von Mitglied- und Nichtmitgliedgemeinden der Agglomeration zu erleichtern?

10. Oktober 2012

II. Antwort des Staatsrats

Die vom Verfasser der Anfrage aufgeworfenen Fragen betreffen konkrete Projekte von Gemeindezusammenschlüssen und ihre Auswirkung auf die bestehende interkommunale Zusammenarbeit, genauer gesagt, auf die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomeration Freiburg. Bevor die Fragen beantwortet werden, soll an den allgemeinen gesetzlichen Rahmen erinnert werden.

Im Gegensatz zu gewissen anderen Kantonen handelte es sich bei den Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Freiburg in jedem Fall um freiwillige Zusammenschlüsse. Die Gemeinden wählen ihre Fusionspartner frei und damit eine Fusion zustande kommt, müssen ihr alle daran beteiligten Gemeinden zustimmen.

Die aus dem Zusammenschluss hervorgegangene Gemeinde übernimmt die Rechte und Pflichten jeder an der Fusion beteiligten Gemeinde, die Beziehungen der interkommunalen Zusammenarbeit inbegriffen. Die Grundregel besagt somit, dass die neue Gemeinde Mitglied von ebenso vielen Zusammenarbeiten ist, wie jede der fusionierten Gemeinden zählte. Es ist offensichtlich, dass die Häufung aller früheren Zusammenarbeiten Anpassungen erforderlich macht, um Doppelspurigkeiten und unzweckmässige Ergebnisse zu vermeiden.

Im Laufe der vorbereitenden Arbeiten für einen Zusammenschluss werden die zwischen den fusionswilligen Gemeinden und dritten Gemeinden bestehenden interkommunalen Zusammenarbeiten regelmässig einer Analyse unterzogen. So muss jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde überprüfen, welche Auswirkungen der Zusammenschluss auf die interkommunale Zusammenarbeit hat, in die sie involviert ist. Dazu können sich die Gemeinden auf eine spezifische Dokumentation stützen, die ihnen vom Amt für Gemeinden zur Verfügung gestellt wird und in der enthalten ist, was überprüft werden muss. Im Idealfall werden einvernehmliche Lösungen für die Zusammenarbeit parallel zum Fortschritt der Fusionsarbeiten ausgearbeitet. Diese Lösungen machen Diskussionen und das gegenseitige Einvernehmen zwischen den Gemeinden von jedem Zusammenarbeitsperimeter erforderlich.

Zwei Ebenen müssen analysiert werden: der Perimeter der an der Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden und der Perimeter des Gebiets, das von den Aufgaben, die Gegenstand der

Zusammenarbeit sind, abgedeckt wird, wobei diese beiden Perimeter im Normalfall selbstverständlich übereinstimmen. Wenn zum Beispiel die Gemeinden A, B, C und D einen Gemeindeverband für die familienergänzende Kinderbetreuung gebildet haben, so umfasst der Perimeter der Mitglieder das Gebiet der vier Gemeinden und das Gebiet der Dienstleistung umfasst das Gebiet der gleichen vier Gemeinden. Im Falle einer Fusion der Mitgliedsgemeinden A und B mit zwei Nichtmitgliedsgemeinden F und G wäre die Gemeinde X, die aus diesem Zusammenschluss hervorgeht, Mitglied des Gemeindeverbands, da sie die Rechte und Pflichten der bisherigen Mitgliedsgemeinden übernimmt. Der Perimeter der Mitglieder entspricht somit X, C und D, deckt jedoch ein grösseres Territorium ab, da das Gebiet von F und G zum Perimeter hinzugekommen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob der Perimeter für die Leistung «familienergänzende Kinderbetreuung» automatisch an die neuen Gemeindegrenzen angepasst wird, ob er innerhalb einer gewissen Frist angepasst wird oder ob der Zusammenschluss zu interkommunalen Neugruppierungen Anlass gibt. Diese Anpassungen können je nach den Aufgaben variieren und sie müssen in gegenseitigem Einvernehmen zwischen den verschiedenen betroffenen Einheiten erfolgen.

In einem optimalen Szenario werden die für die gewählten Lösungen für die Zusammenarbeit notwendigen Anpassungen der Vereinbarungen und Statuten parallel zum Fusionsprozess ausgearbeitet. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass zahlreiche Anpassungen nach Inkrafttreten der Fusion erfolgen. Das Wichtigste ist jedoch, dass ein Inventar der Zusammenarbeiten erstellt wird und für jeden Bereich einvernehmliche und pragmatische Lösungen gefunden werden.

Diese Grundsätze gelten auch für die Agglomeration, eine spezifische Form der Zusammenarbeit (Art. 107 Abs. 2^{bis} des Gesetzes über die Gemeinden, GG, SGF 140.1). Im Hinblick auf die Gesetzgebung über die Gemeinden und über die Agglomerationen sowie die Statuten der Agglomeration Freiburg kann Folgendes festgehalten werden:

- > Die Gemeinde, die aus einem Zusammenschluss zwischen einer Mitgliedsgemeinde und Nichtmitgliedsgemeinden der Agglomeration hervorgeht, ist Mitglied der Agglomeration, dies wird in den Statuten bekräftigt (Art. 6 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg).
- > Die Zuführung neuer Gebiete zur Agglomeration – im Falle eines Zusammenschlusses mit Nichtmitgliedsgemeinden – zieht ähnliche Schritte nach sich wie der Beitritt neuer Gemeinden, was die Statuten im Übrigen explizit darlegen (Art. 6 Abs. 2 der Statuten mit Verweis auf Artikel 38 des Gesetzes über die Agglomerationen [AggG, SGF 140.2] zum Beitritt neuer Gemeinden), da die Gebietsvergrößerung des Agglomerationsperimeters gewisse Anpassungen innerhalb der Agglomeration notwendig machen kann.
- > Die Revision der Statuten bleibt vorbehalten (vgl. Verweis auf Artikel 6 Abs. 3 der Statuten).

Auf den ersten Blick geht aus diesen Bestimmungen hervor, dass angepasste Lösungen gefunden werden können bzw. müssen, wobei die Bedürfnisse und Absichten der verschiedenen Parteien berücksichtigt werden. Es versteht sich von selbst, dass eine allfällige Revision der Statuten gemäss dem dafür vorgesehenen ordentlichen Verfahren vor sich gehen muss und die Zeitpläne so gut wie möglich koordiniert werden müssen.

Was die Agglomeration betrifft, so scheinen der rechtliche und statutarische Rahmen in der gegenwärtigen Form kein unüberwindbares Hindernis für die Lösungen darzustellen, die gleichzeitig die Anforderungen an eine gute interkommunale Zusammenarbeit und an eine sinnvolle Aufteilung der Gemeindegebiete berücksichtigen. Dass vorerst auf die Zusammenschlüsse fokussiert wird, bedeutet jedoch nicht, dass nicht bereits Diskussionen über mögliche Lösungen im

Rahmen von Fusionsprojekten zwischen Mitglieder- und Nichtmitgliedergemeinden der Agglomeration aufgenommen werden können, ganz im Gegenteil.

Der Staatsrat erinnert daran, dass den Fusionsperimetern die oberste Priorität zukommt. Die Anpassung der interkommunalen Zusammenarbeit hängt von den für den Zusammenschluss gewählten Perimetern ab. In dieser Beziehung schreiten die Arbeiten der Oberamtmänner zu den Fusionsplänen und die konkreten Projekte voran. Der Staatsrat ist überzeugt, dass die Komplexität der interkommunalen Zusammenarbeit nicht unüberwindbar ist und dass diese Problematik auf keinen Fall das Fortschreiten der Zusammenschlüsse in einer Region bremsen, geschweige denn in Frage stellen darf.

Was ganz konkret die Agglomeration Freiburg betrifft, so hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft den Agglomerationsvorstand eingeladen, sich an den Überlegungen dazu zu beteiligen und seine Vorschläge betreffend die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Fusionsprojekten und der Agglomeration mitzuteilen. Der Oberamtmann des Saanebezirks ist in die Diskussionen involviert, die im Rahmen einer Arbeitsgruppe weiterentwickelt werden könnten.

Aus diesen Gründen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. Die erste Frage setzt voraus, dass die aus dem Zusammenschluss hervorgehende Gemeinde nicht Mitglied der Agglomeration wäre, obwohl einige der bisherigen Gemeinden Mitglieder waren. Dieses Szenario kann jedoch nur Realität werden, wenn die Statuten der Agglomeration geändert würden. Es scheint heute verfrüht, Optionen zu beurteilen, die vorgängige Schritte auf kommunaler oder regionaler Ebene erfordern würden.
2. Auch die zweite Frage setzt voraus, dass sich eine Gemeinde, die aus dem Zusammenschluss von Mitglied- und Nichtmitgliedergemeinden entstanden ist, ausserhalb der Mitgliedergemeinden der Agglomeration befände. Eine solche Hypothese ist an sich nicht ganz ausgeschlossen, aber sie setzt die Änderung der Statuten der Agglomeration voraus. Doch der Staatsrat hat gegenwärtig keine Veranlassung, an die Stelle der lokalen und regionalen Akteure zu treten, die Lösungen finden und gegebenenfalls die Perimeter und die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit an die im Bereich der Fusionen gewählten Optionen anpassen müssen.
3. Der Staatsrat sieht keine zwingende Notwendigkeit, den gesetzlichen Rahmen unverzüglich zu ändern. Wie wir gesehen haben, bietet die Gesetzgebung über die Gemeinden und über die Agglomerationen genügend Spielraum, um die Zusammenarbeit sinnvoll an die Gebiete der neuen, aus zukünftigen Zusammenschlüssen hervorgehenden Gemeinden anzupassen.

Ausserdem könnte eine eilig in Angriff genommene Gesetzesänderung eine Quelle der Unsicherheit für Gemeinden darstellen, da diese befürchten könnten, Fusionsdiskussionen zu führen, ohne den gesetzlichen Rahmen zu kennen, der für ihre Zusammenarbeit gelten würde. Zudem würde die politische Debatte, die durch eine Gesetzesänderung auf kantonaler Ebene ausgelöst würde, unabdingbar auf allgemeine Aspekte fokussieren, ohne dass konkrete Lösungen für die verschiedenen Sonderfälle, die sich in der Praxis stellen können, gefunden würden. Aus diesem Grund könnten sich Fusionsprojekte verzögern, was wiederum der vom Staatsrat unterstützten Politik der Förderung von Zusammenschlüssen entgegenwirkte. Angesichts der gegenwärtig laufenden Gespräche und aufgrund der erwarteten

Vorschläge behält sich der Staatsrat jedoch das Recht vor, den gesetzlichen Rahmen zu überprüfen und gegebenenfalls Verbesserungen vorzuschlagen.

Zusammenfassend sind die Fragen von Grossrat Ducotterd zwar relevant, doch die Antwort darauf liegt in erster Linie in der Diskussion und den Vereinbarungen, die zwischen den kommunalen und regionalen Akteuren gefunden werden müssen. Die Diskussionen und Meinungsaustausche sind im Gang. Der Staatsrat ist abschliessend der Meinung, dass anhand der zur Verfügung stehenden Mittel und des vorhandenen gesetzlichen Rahmens die Perimeter der Zusammenarbeit zum jetzigen Zeitpunkt zufriedenstellend an die Fusionen angepasst werden können.

18. Dezember 2012