



Botschaft 2014-DIAF-134

12. Oktober 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und zweier weiterer Gesetze (Fusion von Grossfreiburg und Verlängerung des GZG)

1. Ursprünge des Entwurfs	11
1.1. Die Motionen 2014-GC-16 und 2014-GC-140	11
1.2. Der Zusammenschluss von Grossfreiburg	12
1.3. Die Verlängerung des GZG	12
2. Umsetzung der Motion 2014-GC-16	12
2.1. Das «Kantonszentrum»	12
2.2. Form	12
3. Umsetzung der Motion 2014-GC-140	13
4. Ergebnisse der Vernehmlassung	13
4.1. Vernehmlassung zur Antwort auf die Motion 2014-GC-16	13
4.2. Vernehmlassung zur Antwort auf die Motion 2014-GC-140	13
5. Die Grundzüge des Entwurfs	14
5.1. Einführung eines neuen Kapitels im GZG	14
5.2. Fusionsverfahren	14
5.3. Anpassung der Fristen zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse	16
6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	17
6.1. Artikel 1 – Änderung des GZG	17
6.2. Artikel 2 – Änderung des PRG	19
6.3. Artikel 3 – Änderung des GG	19
6.4. Artikel 4 – Inkrafttreten	19
7. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs	19
7.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung	19
7.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden	20
7.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	20
7.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	20
7.5. Referendums Klausel	20
7.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Vorentwurfs	20

1. Ursprünge des Entwurfs

1.1. Die Motionen 2014-GC-16 und 2014-GC-140

Diese Botschaft gibt zwei vom Grossen Rat angenommenen Motionen Folge, die die Gemeindezusammenschlüsse betreffen und die Ergänzungen zu den vorhandenen rechtlichen Grundlagen erfordern. Für eine bessere Koordinierung wird

den beiden parlamentarischen Vorstössen in einer einzigen Botschaft und einem Gesetzesentwurf gemeinsam Folge gegeben.

1.2. Der Zusammenschluss von Grossfreiburg

1.2.1. Die Motion 2014-GC-16

Dieser Entwurf leistet einerseits der vom Grossen Rat erheblich erklärten Motion der Grossräte Pierre Mauron und Ursula Krattinger-Jutzet Folge, die die Umsetzung eines Gesetzes über den Zusammenschluss des Kantonszentrums zum Ziel hat. 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 ihres Vorschlags 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 ihrer Ansicht nach eine stärkere Führung, eine Verbesserung der Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und eine nachhaltigere und kohärentere Entwicklung ermöglichen. Eine Fusion des Kantonszentrums sollte 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. Sie kommen zum Schluss, dass das Zustandekommen einer solchen Fusion nicht nur eine regionale, sondern ebenso eine kantonale Herausforderung ist, damit der Kanton Freiburg zwischen dem Arc Lémanique und den übrigen grossen Agglomerationen der Schweiz breiter abgestützt wird¹.

1.2.2. Die Antwort des Staatsrats und die Abstimmung im Grossen Rat

In seiner Antwort vom 19. August 2014 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat nach eingehender Prüfung, die Motion erheblich zu erklären. Er kündigte an, dass die Motion gemäss Artikel 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes², im Falle einer Erheblicherklärung in Form eines ergänzenden Entwurfs im Sinne von Art. 66 Abs. 1 GRG³ umgesetzt würde. Der Grosse Rat hat mit 53 gegen 42 Stimmen (7 Enthaltungen) beschlossen, die Motion erheblich zu erklären⁴.

1.3. Die Verlängerung des GZG

1.3.1. Die Motion 2014-GC-140

Dieser Entwurf gibt andererseits der Motion von Grossrat Yves Menoud und Grossrätin Nadia Savary-Moser Folge, die vom Grossen Rat erheblich erklärt worden ist. Mit einer am 5. September 2014 eingereichten und begründeten Motion ersuchten die Motionäre den Staatsrat darum, das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse in dem Sinne zu ändern, dass die Frist für die Einreichung der Fusi-

onsvereinbarung bis zum 30. Juni 2018 (statt 30. Juni 2015), für ein Inkrafttreten der Fusion bis spätestens am 1. Januar 2021 (statt 1. Januar 2017),⁵ verlängert würde.

1.3.2. Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort vom 24. März 2015 lud der Staatsrat den Grossen Rat ein, diese Motion gutzuheissen⁶. Der Grosse Rat hat die Motion am 20. Mai 2015 erheblich erklärt.

2. Umsetzung der Motion 2014-GC-16

2.1. Das «Kantonszentrum»

Der Staatsrat verzichtete auf die von den Motionären vorgeschlagene Terminologie «Kantonszentrum» und zog stattdessen den Begriff «Grossfreiburg» vor. Der Begriff des «Kantonszentrums» könnte Verwirrung stiften, da das «Kantonszentrum» im derzeit geltenden kantonalen Richtplan auf der Grundlage von raumplanerischen Kriterien, und nicht von institutionellen Überlegungen definiert ist. Die Perimeter dieser beiden Gebiete können sich daher voneinander unterscheiden. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Ausarbeitung des 2013 vom Staatsrat genehmigten Perimeters von Grossfreiburg durch den Oberamtmann des Saanebezirks teilweise auf raumplanerischen Erwägungen beruhte (baulicher Zusammenhang...), da die kompakte Agglomeration das Herzstück des Gesellschaftsprojekts bildet, auf dem Grossfreiburg aufbauen muss. Der Staatsrat hat sich für den Begriff «Grossfreiburg» entschieden, um die Verwechslungsgefahr aufzuheben. Diese Unterscheidung darf jedoch nicht herabwerten, welche Bedeutung der Zusammenschluss der Gemeinden, die sein städtisches Zentrum bilden, für den ganzen Kanton hat. Der Zusammenschluss von Grossfreiburg ist ein zentrales Anliegen in der Entwicklung des Kantons Freiburg, namentlich aus wirtschaftlicher Sicht. Ein Zusammenschluss von Grossfreiburg ist ein wesentliches Element für die Schaffung eines «starken Kantonszentrums» und die Stärkung des Kantons im Allgemeinen.

2.2. Form

Für die Form, die das materielle Recht annehmen muss («*sedes materiae*»), standen bei den Umsetzungsarbeiten zwei Optionen offen: die Ausarbeitung eines Spezialgesetzes oder das Einfügen von Bestimmungen in ein bestehendes Gesetz. Die Option des Spezialgesetzes wurde verworfen, da sie zu Verwechslungen führen könnte. Es zeigte sich, dass die an einer Stärkung des Kantonszentrums mitwirkenden Partner bereits in mehreren formellen oder informellen Rahmen zusammentraten. Es wäre daher sinnvoll, die von den Motionären vorgeschlagenen Bestimmungen in bestehende Texte zu integrieren, um die Kohärenz aller Bestimmungen zu den Gemeindezusammenschlüssen zu gewährleisten. Mehrere Lösungen wurden geprüft, darunter die Änderung des

¹ Motion 2014-GC-16, vom 21.1.2014.

² Grossratsgesetz vom 6.9.2006 (GRG; SGF 121.1).

³ Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, 2014-GC-16, vom 19.8.2014.

⁴ TGR 2014, S. 2089.

⁵ Motion 2014-GC-140, vom 5.9.2014.

⁶ Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, 2014-GC-140, vom 24.3.2015.

Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1), jene des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) oder jene des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1). Schlussendlich wurde diese letzte Option gewählt. Das GZG legt die Ziele fest, die mit der Förderung der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden sollen, und bestimmt die Mittel, die vom Staat dafür zur Verfügung gestellt werden¹. Es ist zeitlich begrenzt, denn es sieht vor, dass die Finanzhilfesuche innerhalb einer gesetzten Frist beim Staatsrat eingereicht werden müssen und der Zusammenschluss spätestens an dem im Gesetz festgelegten Datum in Kraft treten muss (s. Ziff 4.2). Damit erfüllt es den Zweck der Motion, eine besondere Fusion (jene von Grossfreiburg) zu fördern.

3. Umsetzung der Motion 2014-GC-140

Es wurde eine Änderung der Artikel 17 Abs. 1 und 18 Abs. 1 GZG vorgeschlagen (Art. 17 Abs. 1, 1. und 3. Satz und 18 Abs. 1, 2. Satz GZG).

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1. Vernehmlassung zur Antwort auf die Motion 2014-GC-16

«Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse [und von zwei weiteren Gesetzen] (Fusion des Kantonszentrums)» war Gegenstand einer breiten Vernehmlassung vom 9. Juli bis 25. September 2015. Die Gründe für die verkürzte Dauer waren einerseits die vom Grossen Rat auferlegten Umsetzungsfristen und andererseits die Tatsache, dass der Handlungsspielraum bei der Umsetzung begrenzt war, da es sich um eine Motion in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs handelt.

Der Gesetzesvorentwurf wurde im Grossen und Ganzen gut aufgenommen. Die meisten konsultierten Einheiten begrüßten den Vorschlag, für das Zustandekommen eines Zusammenschlusses von Grossfreiburg besondere Regeln zu erlassen. Sie unterstrichen die Bedeutung dieser Fusion für den ganzen Kanton, und die Zweckmässigkeit davon, dass Personen der Zivilgesellschaft an den Arbeiten der konstituierenden Versammlung teilnehmen. Die Oberamtmännerkonferenz hebt namentlich hervor, dass die Schaffung eines Kantonszentrums eine Herausforderung für den ganzen Kanton darstellt.

Mehrere Einheiten hoben hervor, dass eines der Hindernisse auf dem Weg zum Zusammenschluss Grossfreiburgs in den steuerlichen Unterschieden zwischen den Gemeinden liegt. Sie möchten, dass mit den Arbeiten der konstituierenden Versammlung auch Überlegungen zu den finanziellen Mechanismen einhergehen, die eingesetzt werden sollen, um dieses

Hindernis zu umgehen, und bedauern, dass diese Frage nicht schon im Gesetzesvorentwurf behandelt wird. Andere Einheiten unterstreichen das Risiko, dass der Gesamtbetrag für die Finanzhilfe der Gemeindezusammenschlüsse in Höhe von 50 Millionen Franken aufgebraucht sein wird, falls der Zusammenschluss von Grossfreiburg und weiterer grosser Projekte zustandekommen, darunter jenes einer umfassenden Fusion aller Gemeinden des Greyzbezirks.

Mehrere Gemeinden haben im Übrigen bereits den Wunsch geäußert, gegebenenfalls in den provisorischen Perimeter integriert zu werden (Avry, Belfaux und Matran). Die im vorliegenden Gesetzesentwurf ausgewählten Vorschläge, oder die wichtigsten verworfenen Bemerkungen, sind in den Grundzügen des Entwurfs oder in den Kommentaren zu den Artikeln erläutert.

4.2. Vernehmlassung zur Antwort auf die Motion 2014-GC-140

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 17 und 18) war Gegenstand einer breit angelegten Vernehmlassung vom 9. Juli bis 28. August 2015. Die Gründe für die verkürzte Dauer waren einerseits das Bestreben, nach dem Ablauf der Frist vom 30. Juni 2015 für die Einreichung von Fusionsvereinbarungen ein Rechtsvakuum zu vermeiden, und andererseits die Tatsache, dass über die Verlängerung der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse weitgehend Konsens herrscht.

Der Gesetzesvorentwurf wurde gut aufgenommen. Alle konsultierten Einheiten begrüßten den Vorschlag, die Unterstützung für die Zusammenschlüsse zu verlängern. Zahlreiche Antworten, darunter namentlich jene des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) – gestützt von allen Gemeinden, die individuell geantwortet haben –, möchten sogar über die in der Motion vorgeschlagenen Fristen hinausgehen, da sie der Ansicht sind, dass eine «Verlängerung der Fristen dem Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Prinzip des öffentlichen Interesses entsprechen».

Die Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Gesetzes und die Verschiebung der Daten in Bezug auf die in der Motion 2014-GC-140 vorgesehenen Fristen waren ebenfalls durch das Bestreben motiviert, die Verlängerung der allgemeinen Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Grossprojekte, wie jenes des Zusammenschlusses von Grossfreiburg, miteinander zu koordinieren.

Der FGV und weitere Teilnehmer der Vernehmlassung schlugen folgende Fristen vor: die Einreichung der Vereinbarung im Jahr 2020 (statt 2018) für ein Inkrafttreten im Jahr 2022 (statt 2021); das Gesetz würde folglich 2023 statt 2022 ablaufen.

¹ Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 9.12.2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1).

5. Die Grundzüge des Entwurfs

5.1. Einführung eines neuen Kapitels im GZG

Der Gesetzesentwurf fügt in das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse ein Kapitel ein, das dem Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs gewidmet ist. Um die Lesbarkeit des Gesetzes sicherzustellen und zu zeigen, dass diese Bestimmungen jene der allgemeinen Regelung ergänzen bzw. weiterführen, wird vorgeschlagen, das Gesetz in drei Kapitel zu unterteilen: das erste umfasst die allgemeinen Bestimmungen, die für alle Gemeindezusammenschlüsse gelten (aktuelle Artikel 1 bis 17); das zweite, neue Kapitel behandelt spezifisch den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs (Art. 17a bis 17j neu) und das dritte enthält eine Schlussbestimmung (aktueller Art. 18).

5.2. Fusionsverfahren

Zur Erinnerung: Das von den Motionären vorgeschlagene Verfahren präsentierte sich wie folgt:

Antrag der Gemeinderäte von mindestens 2 Gemeinden, darunter mindestens die Zentrumsgemeinde und eine ihrer angrenzenden Gemeinden	Antrag von 1/10 der Aktivbürger von mindestens 2 Gemeinden, darunter mindestens die Zentrumsgemeinde und eine ihrer angrenzenden Gemeinden
Anhörung aller Gemeinden, die in Frage kommen, um in den Perimeter des Kantonszentrums aufgenommen zu werden, und der betroffenen Oberamtsperson oder der betroffenen Oberamtspersonen (durch den Staatsrat)	
Festlegung des provisorischen Perimeters des Kantonszentrums (durch den Staatsrat)	
Bildung der konstituierenden Versammlung	
Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung (durch die konstituierende Versammlung)	
Ordentliches Verfahren	Ausserordentliches Verfahren
Genehmigung des Entwurfs der Fusionsvereinbarung (durch den Staatsrat)	Ausarbeitung des Vereinbarungsentwurfs falls dieser nicht innert 3 Jahren (bzw. 7 Jahren) seit der Festlegung des provisorischen Perimeters dem Staatsrat unterbreitet wird (durch den Staatsrat)
Volkabstimmung über den Fusionsvereinbarungsentwurf	
Bei Ablehnung Fakultative Ausarbeitung eines neuen Entwurfs	

Dieses Verfahren war weitgehend an das Verfahren zur Gründung einer Agglomeration angelehnt¹.

Es sei daran erinnert, dass das Fusionsverfahren – abgesehen von der vom Staatsrat vorgeschlagenen Fusion – gemäss dem GG wie folgt zusammengefasst werden kann:

Auf Initiative von 1/10 der Aktivbürger	Auf Initiative des Legislativorgans	Auf Initiative des Gemeinderats
Aufnahme der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses <i>Art. 134a Abs. 1 GG</i>	Abstimmung des Legislativorgans der übrigen Gemeinden über den Grundsatz des Zusammenschlusses <i>Art. 134a Abs. 2 GG</i>	
Verhandlung der Fusionsvereinbarung <i>Art. 134a Abs. 3 GG</i>		
Urnengang über die Fusionsvereinbarung <i>Art. 134d Abs. 5 GG</i>		

Basierend auf den Vorarbeiten des Gesetzesvorentwurfs und den Ergebnissen der Vernehmlassung kann das Verfahren, das im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen wird, wie folgt dargestellt werden:

Antrag der Gemeinderäte von mindestens 2 Gemeinden, darunter mindestens die Zentrumsgemeinde und eine ihrer angrenzenden Gemeinden	Antrag von 1/10 der Aktivbürger von mindestens 2 Gemeinden, darunter mindestens die Zentrumsgemeinde und eine ihrer angrenzenden Gemeinden
Anhörung aller Gemeinden, die in Frage kommen, um in den Perimeter des Kantonszentrums aufgenommen zu werden, und der betroffenen Oberamtsperson oder der betroffenen Oberamtspersonen (durch den Staatsrat)	
Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg (durch den Staatsrat)	
Bildung der konstituierenden Versammlung	
Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung (durch die konstituierende Versammlung)	
Ordentliches Verfahren	Ausserordentliches Verfahren
Genehmigung des Entwurfs der Fusionsvereinbarung (durch den Staatsrat)	Ausarbeitung des Vereinbarungsentwurfs falls dieser nicht innert 3 Jahren (bzw. 7 Jahren) seit der Festlegung des provisorischen Perimeters dem Staatsrat unterbreitet wird (durch den Staatsrat)
Volkabstimmung über den Fusionsvereinbarungsentwurf	
Bei Ablehnung	
Obligatorische Ausarbeitung eines neuen Entwurfs (der einen kleineren oder einen grösseren Perimeter umfassen kann) innert 2 Jahren	

Was das Fusionsverfahren betrifft, so liegt die hauptsächliche Änderung im Vergleich zum Vorschlag der Motionäre in der Folge, die einer Ablehnung des Vereinbarungsentwurfs bei der Volksabstimmung gegeben werden soll. Während die Motionäre die fakultative Ausarbeitung eines neuen Vereinbarungsentwurfs empfahlen, sieht der Gesetzesentwurf die obligatorische Ausarbeitung eines neuen Entwurfs innert

¹ 2. Kapitel AggG.

zwei Jahren vor. Dieser kann einen anderen Perimeter betreffen als der erste Entwurf (Art. 17h Abs. 5).

Der Gesetzesentwurf unterscheidet sich weiter von den Vorschlägen der Motionäre in Bezug auf die Zahl der Abgeordneten in der konstituierenden Versammlung, die vom Gemeinderat ernannt werden (zwei im Vorschlag der Motionäre, eine oder einer im Gesetzesentwurf). Im Gesetzesentwurf werden ausserdem die Modalitäten für die Änderung des provisorischen Perimeters dargelegt, indem namentlich die Möglichkeit vorgesehen wird, dass ein Zehntel der Stimmberechtigten die Aufnahme ihrer Gemeinde in die konstituierende Versammlung beantragen kann. Schliesslich führt der Gesetzesentwurf die Möglichkeit ein, ständige Wahlkreise sowie Verwaltungskreise innerhalb der neuen Gemeinde vorzusehen. Diese beiden letzten Punkte ziehen eine Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), vorgesehen in Art. 2 des Gesetzesentwurfs, bzw. des GG, vorgesehen in Art. 3 des Gesetzesentwurfs, nach sich.

5.2.1. Festlegung des Perimeters des Kantonszentrums

In einem Bericht vom 20. Januar 2014 hat sich Professor Pierre-Alain Rumley, ehemaliger Direktor des Bundesamts für Raumentwicklung, mit der Definition des starken Kantonszentrums befasst. Nachfolgend ein Ausschnitt aus seinem Bericht (Übersetzung):

Es gibt eigentlich keine wissenschaftlich anerkannte Definition des starken Kantonszentrums. Man kann aber davon ausgehen, dass ein solches Zentrum:

- > *in Hinsicht insbesondere auf die sportliche und kulturelle Ausstattung attraktiv ist (einschliesslich höhere Bildung);*
- > *eine Vielzahl von Wohnmöglichkeiten bietet: Ökoquartiere, Wohnmöglichkeiten für die obere Mittelklasse (die bestimmte Formen der Gentrifizierung ermöglichen) und Möglichkeiten für Familienhäuser (Gruppen);*
- > *steuerlich attraktiv ist;*
- > *die Ansiedlung von Unternehmen ermöglicht;*
- > *mit öffentlichem und privatem Verkehr gut zugänglich ist.*

Es ist klar, dass Freiburg bereits einige Kriterien erfüllt, beispielsweise was die Zugänglichkeit betrifft. Eine detailliertere Analyse wäre nötig, um die übrigen Kriterien zu evaluieren.

Auf jeden Fall spielt das Kantonszentrum eine wichtige Rolle bei der internen Funktionsweise des Kantons Freiburg, da die betroffenen Gemeinden den Finanzausgleich weitgehend alimentieren.»¹

Als einen der Wege, um dieses starke Kantonszentrum zu erreichen, nennt Professor Rumley den Gemeindezusammenschluss in Grossfreiburg. Er verweist jedoch auf die Bedingungen, die erfüllt werden müssen, damit eine Fusion zustande kommen kann:

- > Die Fusion muss eine Senkung der Steuerbelastung für mindestens die grosse Mehrheit der Steuerzahler zur Folge haben.
- > Die Fusion muss dazu führen, dass bessere Leistungen angeboten werden können (Siedlungsgestaltung, Kultur usw.).
- > Die Bevölkerung muss sich mit der neuen Gemeinde identifizieren können.
- > Die Fusion muss der neuen Gemeinde ein stärkeres politisches Gewicht verleihen.

Abgesehen von der Frage der Steuerbelastung, die problematisch sein kann, weist der Autor mit Nachdruck darauf hin, dass *die Bevölkerung zweifellos zuerst ein Stadtkonzept (ein Raumkonzept) braucht.*²

Im vorliegenden Fall schlugen die Motionäre vor, dass der Staatsrat den Perimeter des Kantonszentrums nach Anhörung «*aller Gemeinden, die in Frage kommen, um in den Perimeter des Kantonszentrums aufgenommen zu werden*»³ festlegt. Am 28. Mai 2013 hat jedoch der Staatsrat die Fusionspläne der Oberamtmänner genehmigt und die Perimeter für die Gemeindezusammenschlüsse festgelegt. Für Grossfreiburg hat der Staatsrat einen Perimeter festgelegt, der die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierafortscha und Villars-sur-Glâne umfasst. Zudem erwog er auch, die Gemeinden Corminboeuf und Chésopelloz subsidiär in diesen Perimeter einzubeziehen. Dieser Fusionsplan beziehungsweise dieser Perimeter war zuvor Gegenstand von Anhörungen durch den Oberamtmann des Saanebezirks⁴. Daher wurde im Vorentwurf vorgeschlagen, auf die Anhörung zu verzichten und den 2013 festgelegten Perimeter als Grundperimeter zu übernehmen, der zu einem späteren Zeitpunkt geändert werden könnte. Bei der Vernehmlassung bestanden jedoch die meisten konsultierten Einheiten auf der Zweckmässigkeit einer erneuten Anhörung der betroffenen Gemeinden. Einerseits hoben sie die neuen Entwicklungen hervor, die sich seit der Genehmigung der Fusionsperimeter durch den Staatsrat ereignet hatten (Scheitern der Zusammenschlüsse von Englisburg und Saane-West). Die Gemeinden Avry, Belfaux und Matran, die nicht im Perimeter von Grossfreiburg liegen, haben im Übrigen den Wunsch geäussert, in den provisorischen Perimeter aufgenommen zu werden. So wird diese Bestimmung im Gesetzesentwurf übernommen, damit der Staatsrat über die Ansichten der betroffenen Gemeinden und der Oberamtsperson oder der Oberamtspersonen verfügt, bevor er über den provisorischen Perimeter entscheidet.

5.2.2. Auslösung des Fusionsverfahrens

Gemäss dem Vorschlag der Motionäre ist die Initiative des Verfahrens nicht allein dem Ausdruck einer Minderheit der Bevölkerung (und anschliessend dem Willen der Exekutiven) überlassen, sondern sie wird sogleich von der Regierung

² ebd., S. 2. f.

³ Art. 3 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs im Anhang der Motion 2014-GC-16.

⁴ S. Fusionsplan des Saanebezirks vom 20.6.2012, S. 3.

¹ Bericht Pierre-Alain Rumley vom Januar 2014, S. 1 f.

unterstützt¹. Geht die Initiative nicht von den Bürgern oder den Gemeindeexekutiven aus, wäre der demokratische Prozess verdorben. Der Wille zur Fusion muss daher zwingend von den Bürgerinnen und Bürgern oder den Gemeindeexekutiven ausgedrückt, in keinem Fall aber darf er von oben auferlegt werden. Aus diesem Grund liegt der Auslöser für das Fusionsverfahren in den Händen der Stimmberechtigten bzw. der Gemeinderäte.

5.2.3. Konstituierende Versammlung

Der von den Motionären vorgeschlagene Entwurf erteilte einer konstituierenden Versammlung, die sich aus Abgeordneten der Gemeinden zusammensetzt, die Befugnis, die Fusionsvereinbarung auszuarbeiten². Die jüngste Geschichte hat gezeigt, dass das Verfahren rasch scheitert, wenn die Gemeinderäte nicht von der Zweckmässigkeit einer Fusion überzeugt sind. Indem Personen, die zu diesem Zweck gewählt wurden, die Befugnis erhalten, die Fusionsvereinbarung auszuarbeiten, steigen die Chancen, erfolgreich zum Ziel zu gelangen. Die Erfahrung der Agglomeration Freiburg spricht in dieser Hinsicht für sich selbst. Es wird daher vorgeschlagen, die Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung einer konstituierenden Versammlung zu überlassen.

5.2.4. Fusionsvereinbarung

Wie die Motionäre vorschlagen, muss die Fusionsvereinbarung die von der Gesetzgebung über die Gemeinden verlangten Elemente enthalten.

In seinem Fusionsplan vom 30. Juni 2012 weist der Oberamtmann des Saanebezirks darauf hin, dass die Gesetzgebung derzeit den fusionierenden Gemeinden erlaubt, eine Übergangsregelung vorzusehen, die für eine bestimmte Dauer die Mindestvertretung der ehemaligen Gemeinden in den Organen der neuen fusionierten Gemeinde sicherstellt. Er schlug jedoch vor, nach dem Vorbild der Gemeinde Zürich, die administrativ in 12 Kreise unterteilt ist, dass die kantonale Gesetzgebung *den zusammengeschlossenen Gemeinden (insbesondere den sehr grossen Gemeinden) die Möglichkeit geben soll, den verschiedenen «Quartieren» der neuen Stadt (d.h. den ehemaligen Gemeinden) dauerhaft eine Mindestvertretung in den Gemeindeorganen zu garantieren*.³ Dieser Vorschlag, der in der Vernehmlassung weitgehend befürwortet wurde, wird übernommen: Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinde ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen kann. Zudem sieht er die Bildung von Verwaltungskreisen vor, die zum Beispiel mit der Weiterführung der lokalen Dienstleistungen beauftragt wären.

5.2.5. Folgen der Volksabstimmung

Gemäss der Motion *kann* die konstituierende Versammlung nach der Ablehnung der Fusionsvereinbarung beschliessen,

einen neuen Vereinbarungsentwurf auszuarbeiten. Diese Befugnis ist gut geeignet für den Fall, dass die Vereinbarung aufgrund eines besonderen Aspekts abgelehnt wurde.

Der Vorentwurf schlug hingegen vor, dass die konstituierende Versammlung innert zwei Jahren einen neuen Vereinbarungsentwurf ausarbeiten *muss*. Anlässlich der Vernehmlassung wurde dieser Vorschlag gemischt aufgenommen. Die Befürworter befanden, dass eine solche Pflicht die konstituierende Versammlung unter eine Art «Erfolgsdruck» setzt. Die Gegner empfahlen hingegen eher den Vorschlag der Motionäre, der als weniger streng erachtet wurde und der konstituierenden Versammlung mehr Freiheit verleihe, um die Gründe für das Scheitern zu untersuchen und einen neuen Entwurf ins Auge zu fassen. Der Gesetzesentwurf hält jedoch an dieser Pflicht fest. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass mehrere Fusionsprojekte, die an der Urne gescheitert sind, sehr rasch mit einem überarbeiteten Perimeter wieder aufgenommen werden konnten. Wichtig ist, dass die sehr umfangreichen Arbeiten, welche die konstituierende Versammlung im Hinblick auf einen ersten Entwurf geleistet hat, bei einem Nein an der Urne nicht verloren sind. Eine verbindliche und relativ kurze Frist ist im Übrigen erforderlich, um sicherzustellen, dass so viele Mitglieder der konstituierenden Versammlung wie möglich noch in Gemeindeangelegenheiten tätig sind, damit die Gründe für das erste Scheitern berücksichtigt und der neue Entwurf entsprechend angepasst werden kann. Diese Bestimmung zielt auch darauf ab, den klaren Willen des Staates zu bekräftigen, den Zusammenschluss von Grossfreiburg so schnell wie möglich umzusetzen.

5.2.6. Ausserordentliches Verfahren

Sollte die konstituierende Versammlung innert einer vorgegebenen Zeitdauer keinen Vereinbarungsentwurf ausgearbeitet haben, einschliesslich nach einem ersten Scheitern, muss der Staatsrat, unter Berücksichtigung des demokratisch ausgedrückten Willens, dem Stimmvolk einen solchen Entwurf vorlegen können. Es wird eine Frist von drei Jahren vorgeschlagen, vorbehaltlich zweier zusätzlicher Jahre bei einem neuen Entwurf nach einem ersten Scheitern an der Urne, die um weitere vier Jahre verlängert werden kann. Auch hier geht es darum, die Bedeutung zu unterstreichen, die der Zusammenschluss Grossfreiburgs für den ganzen Kanton hat. Gleichzeitig soll der Wille der betroffenen Bevölkerung berücksichtigt werden, der anlässlich der Volksabstimmungen zu der vom Staatsrat vorgeschlagenen Vereinbarung zum Ausdruck kommt.

5.3. Anpassung der Fristen zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse

Wie bereits erwähnt, wurden die Fristen in Bezug auf die Gemeindezusammenschlüsse angepasst, um einerseits der Motion 2014-GC-140 und andererseits der notwendigen Koordination mit den in der Motion 2014-GC-16 vorgesehenen Fristen der Arbeiten der konstituierenden Versammlung Rechnung zu tragen.

¹ Art. 3 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs im Anhang der Motion 2014-GC-16.

² Art. 6 des Gesetzesentwurfs im Anhang der Motion 2014-GC-16.

³ Fusionsplan des Saanebezirks vom 30.6.2012, S. 17.

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

6.1. Artikel 1 – Änderung des GZG

Der Gesetzesvorentwurf sah die Aufteilung des GZG in vier Kapitel vor: Allgemeine Bestimmung (Art. 1), Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Artikel 2 bis 17), Zusammenschluss der Gemeinden des Kantonszentrums (Artikel 17a bis 17j) und Schlussbestimmung (Art. 18). Infolge der Vernehmlassung hat es sich gezeigt, dass diese Struktur zu Verwirrung führen könnte, da sie so verstanden werden könnte, dass die Bestimmungen der Artikel 2 bis 17, darunter jene zur Finanzhilfe (Artikel 9 bis 17), für den Zusammenschluss von Grossfreiburg nicht gelten. Deshalb wird im Entwurf nun die folgende Struktur vorgeschlagen:

- > Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 bis 17)
- > Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs (Artikel 17a bis 17j)
- > Schlussbestimmung (Artikel 18)

Mit dieser Struktur wird das GZG klarer: Der Zusammenschluss Grossfreiburgs ist ein besonderer Fall der Gemeindezusammenschlüsse, für den jedoch die allgemeinen Bestimmungen der Artikel 1 bis 17 gelten, einschliesslich der Bestimmungen zur kantonalen Finanzhilfe.

6.1.1. Art. 1 Abs. 1^{bis} (neu)

Die Ziele des Gesetzes müssen dahingehend ergänzt werden, dass es von nun an auch den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs fördern soll.

6.1.2. Art. 2 Bst. d (neu)

Auch das mit dem Zusammenschluss der Gemeinden im Perimeter von Grossfreiburg angestrebte Ziel muss präzisiert werden: es geht um die Stärkung des Kantonszentrums. Dieser Begriff wird absichtlich beibehalten, da der Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs eine der Massnahmen ist, die es für eine Stärkung der grösseren Einheit «Kantonszentrum» umzusetzen gilt, namentlich im kantonalen Richtplan.

6.1.3. Art. 17 Abs. 1

Diese Bestimmung und Artikel 18 Abs. 1 haben zum Ziel, die Motion 2014-GC-140 umzusetzen. Die vorgeschlagenen Fristen entsprechen einem Wunsch, der sich aus der Vernehmlassung ergeben hat, und von mehreren Teilnehmern der Vernehmlassung gestützt wurde, darunter namentlich der FGV (s. Ziff. 4.2 oben). Sie berücksichtigt die Mindestdauer der Arbeiten einer konstituierenden Versammlung im Hinblick auf den Zusammenschluss von Grossfreiburg, mit Beginn 2017.

6.1.4. Art. 17a (neu)

Grossfreiburg wird definiert durch den vom Staatsrat in Anwendung des Gesetzes festgelegten Perimeter. Neben der Gemeinde Freiburg umfasst es Gemeinden, die eng miteinander verflochten sind. Die Mindestgrenze von 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurde trotz mehrerer Stellungnahmen anlässlich der Vernehmlassung beibehalten. Es zeigt sich, dass das spezielle Verfahren, das mit dieser Änderung des GZG eingeführt wird, nur unter der Voraussetzung gerechtfertigt ist, dass der Zusammenschluss Grossfreiburgs zu einer Gemeinde einer gewissen Grösse führt, die die Rolle als Motor für die Stärkung des Kantonszentrums und des Kantons als Ganzes übernehmen kann. Es sei zudem erwähnt, dass diese Grenze angesichts der Bevölkerung und der demografischen Entwicklung der betroffenen Gemeinden einen gewissen Spielraum für den Perimeter offen lässt, der schlussendlich Grossfreiburg beinhalten könnte. Es ist allerdings wichtig, dass der provisorische Perimeter so gross wie möglich ist. Dieser Grundsatz ist entscheidend bei der Festlegung des provisorischen Perimeters durch den Staatsrat (s. Art. 17b).

6.1.5. Art. 17b (neu)

Das Fusionsverfahren wird vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Stimmberechtigten von mindestens zwei Gemeinden (nämlich die Gemeinde Freiburg und eine an sie angrenzende Gemeinde) eröffnet. Anschliessend ist es Sache des Staatsrats, den provisorischen Perimeter des Kantonszentrums festzulegen, nachdem er die betroffenen Gemeinden und die Oberamtsperson(en) angehört hat; dazu stützt er sich insbesondere auf den Fusionsplan des Oberamtmanns des Saanebezirks. Wie bereits erwähnt, wird der Staatsrat besonderen Wert darauf legen, den grösstmöglichen Perimeter festzulegen. Gemäss der neuen Bestimmung steht es dem Staatsrat im Übrigen frei, weitere betroffene Einheiten anzuhören. Denkbar wäre namentlich die Agglomeration Freiburg, deren Betrieb stark beeinflusst würde, wenn der Zusammenschluss Grossfreiburgs zustandekommt (s. 7.1).

6.1.6. Art. 17c (neu)

Ist der Perimeter einmal festgelegt, bezeichnen die betroffenen Gemeinden ihre Abgeordneten (Abs. 1). Es ist vorgesehen, dass der Gemeinderat eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten ernennt (Abs. 2), um die gute Koordination zwischen den Arbeiten der konstituierenden Versammlung und jenen der Gemeindeexekutiven zu gewährleisten. Die Motionäre liessen sich vom Verfahren inspirieren, das für die konstituierende Versammlung der Agglomeration gewählt wurde, und schlugen daher die Ernennung von der, dem oder den zusätzlichen Abgeordneten durch die Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung oder Generalrat) vor. Der Gesetzesentwurf sieht jedoch eine Wahl dieser Abgeordneten durch eine Volksabstimmung vor. Eine breite Mitwirkung der Bevölkerung in diesem Verfahren ist sehr wichtig, damit ein wahres städtisches Grossprojekt zustande kommt. Dieses Verfahren muss es den an der Stärkung des Kantonszen-

trums interessierten Kreisen, namentlich den Wirtschaftskreisen, ermöglichen, sich zu äussern, entweder indirekt, durch die Ernennung der Abgeordneten, oder direkt, indem sie selber kandidieren. Da die Arbeit der konstituierenden Versammlung im Prinzip auf 3 Jahre beschränkt sein dürfte, und ausnahmsweise bis 7 Jahre bzw. 9 Jahre im Falle eines ersten Scheiterns an der Urne verlängert werden könnte, ist vorgesehen, dass das Mandat der vom Volk gewählten Abgeordneten bis zum Abschluss der Arbeiten läuft.

6.1.7. Art. 17d (neu)

Die Oberamtsperson des Saanebezirks präsidiert die konstituierende Versammlung (Abs. 1); die konstituierende Versammlung gibt sich im Übrigen ihr eigenes Reglement, wodurch die Gemeindeautonomie respektiert wird (Abs. 2). Sie beschliesst namentlich den Verteilschlüssel für die Gründungs- und Betriebskosten der konstituierenden Versammlung. Die Wahl der Oberamtsperson für das Präsidium der konstituierenden Versammlung gewährleistet die Mitwirkung des Staats im Verfahren. Diese Bestimmung stimmt überein mit einer der Zuständigkeiten der Oberamtsperson, die damit beauftragt ist, zur Entwicklung ihres Bezirks beizutragen; im Besonderen durch die Veranlassung und Förderung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtswahlen; SGF 122.3.1).

Absatz 2 sieht im Übrigen die Möglichkeit einer allfälligen Unterstützung durch den Staat für den Betrieb der konstituierenden Versammlung vor.

6.1.8. Art. 17e (neu)

Die konstituierende Versammlung erarbeitet einen Entwurf der Fusionsvereinbarung, der anschliessend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird. Dieser Entwurf enthält die wesentlichen, von der Gesetzgebung über die Gemeinden vorgeschriebenen Elemente, einschliesslich allfälliger abweichender Bestimmungen und vereinbarter Verpflichtungen, die in den Artikeln 136a und 142a ff. GG vorgesehen sind.

Der Entwurf sieht zudem vor, dass die Gemeinden in der Fusionsvereinbarung den Grundsatz festlegen können, gemäss dem die neue Gemeinde ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise aufteilt; diese könnten z.B. ihrem (ehemaligen) Gebiet entsprechen. Die Einführung von Wahlkreisen würde die Übergangsordnung, die bereits in Artikel 135 ff. GG vorgesehen ist, auf Dauer bestätigen. Diese sieht bei einem Zusammenschluss vor, auf dem Gebiet jeder ehemaligen Gemeinde einen Wahlkreis zu bilden. Die Übergangsordnung kann bis zum Ende der Legislaturperiode verlängert werden, die auf diejenige folgt, während der der Zusammenschluss in Kraft tritt. Dieses System ist im Übrigen an die Gesetzgebung des Kantons Zürich angelehnt¹. Diese Möglichkeit müsste in einer gesetzlichen Grundlage verankert werden, da sie das

geltende GZG nicht vorsieht; aus diesem Grund wird eine Änderung dieses Gesetzes vorgeschlagen (siehe Kommentar zu Artikel 2). Im Entwurf ist auch vorgesehen, dass die neue Gemeinde Verwaltungskreise einführen kann, die lokale Dienstleistungen anbieten, und diese im Entwurf der Fusionsvereinbarung festlegen kann. Diese Möglichkeit wird von den Gemeinden bereits rege benutzt, beispielsweise um den Standort der Gemeindeverwaltung oder der Schulgebäude in der Fusionsvereinbarung festzulegen. Die ausdrückliche Erwähnung in diesem Artikel zieht eine Änderung des GG nach sich (siehe Kommentar zu Artikel 3).

6.1.9. Art. 17f (neu)

Der vom Staatsrat festgelegte provisorische Perimeter kann nur auf Antrag einer Mitgliedsgemeinde oder einer anderen interessierten Gemeinde (Abs. 2) geändert werden, wenn zwei Drittel der Mitglieder der konstituierenden Versammlung diesem Antrag zustimmen (Abs. 1). Der Antrag einer Nichtmitgliedsgemeinde kann nicht nur vom Gemeinderat, sondern auch von einem Zehntel der Stimmbürger der Gemeinde gestellt werden.

6.1.10. Art. 17g (neu)

Es obliegt dem Staatsrat, den Vereinbarungsentwurf zu genehmigen; dieser muss mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein.

6.1.11. Art. 17h (neu)

Der Vereinbarungsentwurf wird der Bevölkerung zur Abstimmung unterbreitet. Die Volksabstimmung findet in allen betroffenen Gemeinden gleichzeitig statt an dem von der Präsidentin oder dem Präsidenten der konstituierenden Versammlung festgelegten Datum (Abs. 1 und 2). Die Gemeinden sorgen dafür, dass ihre Bevölkerung vorgängig informiert wird (Abs. 3).

Damit die Fusion zustande kommt, müssen alle betroffenen Gemeinden den Vereinbarungsentwurf annehmen. Lehnt eine von ihnen den Vereinbarungsentwurf ab, so wird das Verfahren grundsätzlich gestoppt. Die Motionäre schlugen vor, dass die konstituierende Versammlung einen neuen Vereinbarungsentwurf ausarbeiten kann. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass diese innert zwei Jahren einen neuen Entwurf ausarbeiten muss. Der neue Vereinbarungsentwurf kann einen anderen Perimeter betreffen als jener des ersten Entwurfs – unter der Bedingung, dass der neue Perimeter dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet wurde. Die konstituierende Versammlung müsste entsprechend angepasst werden: die Abgeordneten der Gemeinden, die den Vereinbarungsentwurf abgelehnt hatten, würden die Versammlung verlassen und die Gemeinden, die gegebenenfalls interessiert wären, sich dem Verfahren anzuschliessen, würden ihre Abgeordneten bezeichnen.

¹ S. § 43 Abs. 2 Gesetz über die politische Rechte (GPR; ZSR 161): «Gemeinden mit Grosse Gemeinde rat können in ihrer Gemeindeordnung das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen».

6.1.12. Art. 17i (neu)

Für den Fall, dass die konstituierende Versammlung den Vereinbarungsentwurf nicht innert der gesetzlich festgelegten und gegebenenfalls verlängerten Frist ausgearbeitet haben sollte, würde es beim Staatsrat liegen, der Bevölkerung einen Entwurf zu unterbreiten. Dieser Entwurf würde in jedem Fall den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der betroffenen Gemeinden unterbreitet, sodass deren Autonomie gewahrt würde.

6.1.13. Art 17j (neu)

Die konstituierende Versammlung wird nach der Volksabstimmung aufgelöst, unter Vorbehalt von Artikel 17h Abs. 4.

6.1.14. Art. 18 Abs. 2, 2. Satz

Im Entwurf wird das Ablaufdatum des GZG auf den 31. Dezember 2023 verschoben. Diese Frist muss es einer konstituierenden Versammlung, die ihre Arbeit 2017 aufnimmt, ermöglichen, während den drei in diesem Entwurf vorgesehenen Jahren (2017–2019) zu verhandeln und im Fall, dass der Entwurf an der ersten Volksabstimmung scheitert, innert 2 Jahren (2020–2021) einen neuen Vereinbarungsentwurf auszuarbeiten. Der Fall einer ausnahmsweisen Verlängerung dieser Fristen durch den Staatsrat bleibt natürlich vorbehalten. Diese neue Frist ist abgestimmt mit der Umsetzung der Motion 2014-GC-140, in der um eine Verlängerung der Zeitdauer ersucht wird, während der die kantonale Finanzhilfe gewährt wird (siehe oben, Ziff. 4.2).

6.2. Artikel 2 – Änderung des PRG

6.2.1. Art. 46a (neu)

Die in Art. 17e vorgesehene Beibehaltung der Wahlkreise erfordert eine Änderung des PRG. Diese betrifft alle Gemeinden mit einem Generalrat. Diese Möglichkeit steht also nicht nur den Gemeinden offen, die nach einer Fusion innerhalb der neuen Gemeinde Wahlkreise erhalten möchten, die den Gebieten der ehemaligen Gemeinden entsprechen, sondern allen Gemeinden, ob fusioniert oder nicht, die ihr Gebiet in Wahlkreise aufteilen möchten, namentlich um eine Vertretung von bestimmten Quartieren sicherzustellen. Die Einführung dieser Aufteilung geschieht in Form eines allgemeingültigen Reglements. In diesem werden die Modalitäten der Wahl präzisiert. Im Fall von Wahlen nach dem Proporzverfahren, wird namentlich die Problematik des natürlichen Quorums berücksichtigt. Für die kleineren Kreise könnte zum Beispiel eine analoge Lösung zu jener in den Artikeln 75a ff. PRG (Wahlkreisverbund) im Gemeindereglement vorgesehen werden.

Wenn sie allen Gemeinden offensteht, scheint es, dass diese Bestimmung den Abschluss von grossen Fusionsprojekten fördern, und gleichzeitig allen Gemeinden, die sich in einem solchen Verfahren befinden, eine politische Vertretung garantieren könnte. Neben dem Zusammenschluss von

Grossfreiburg sei hier namentlich auch das Projekt eines Zusammenschlusses aller Gemeinden des Greizerbezirks zu einer einzigen Einheit erwähnt.

6.3. Artikel 3 – Änderung des GG

6.3.1. Art. 82a (neu)

Die Einführung von Verwaltungskreisen sieht eine Änderung des GG nach sich. Wie bei den Wahlkreisen geschieht diese Einführung in Form eines allgemeingültigen Reglements. Die Verwaltungskreise sollen insbesondere die homogene Präsenz bestimmter Dienstleistungen auf dem Gebiet der Gemeinde sicherstellen, ob diese aus einer Fusion herausging oder nicht. Ohne ein solches Reglement sind und bleiben die Gemeinden frei, den Standort ihrer Dienstleistungen auf dem Gebiet festzulegen. Wie bei den Wahlkreisen soll auch diese Bestimmung die grossen Zusammenschlüsse fördern und gleichzeitig allen Gemeinden lokale Dienstleistungen anbieten.

6.4. Artikel 4 – Inkrafttreten

Keine Bemerkungen.

7. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

7.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung

Gemäss dem Fusionsplan des Saanebezirks, den der Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigt hat, würde Grossfreiburg die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne umfassen¹. Die Agglomeration Freiburg würde daher, nebst der neuen Gemeinde Grossfreiburg, nur noch die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen und Matran beinhalten. Die zivilrechtliche Bevölkerung der erwähnten Gemeinden präsentiert sich wie folgt²:

Gemeinde	Bevölkerung (2013)	Gemeinde	Bevölkerung (2013)
Freiburg	37 485	Avry	1846
Givisiez	3146	Belfaux	2992
Granges-Paccot	3102	Corminbœuf	2180
Marly	7919	Düdingen	7664
Villars-sur-Glâne	12 057	Matran	1568
Pierrafort	148		
Total	63 857		16 250

Die neue zusammengeschlossene Gemeinde hätte damit fast viermal mehr Einwohner als die übrigen Gemeinden zusammen. Die Regel, nach der eine Gemeinde nicht mehr als die

¹ S. Fusionsplan des Saanebezirks vom 28.3.2013, S. 8.

² Quelle: Amt für Statistik, Zahlen 2013, abgerufen auf der Website <http://appl.fr.ch/statstatonline/portrait/etape1.asp?Niveau=4&initMenu=1&langue=de> am 10. April 2015.

Hälfte der Agglomerationsräte stellen darf¹, würde den fünf Gemeinden, die nicht am Fusionsverfahren beteiligt sind, zudem eine ungeheure Macht verleihen. Es entstünde somit ein gewisses Ungleichgewicht, das zweifelsohne die Institution blockieren könnte. Dieses Ungleichgewicht wäre noch ausgeprägter, wenn die vom Staatsrat in seinem Entscheid vom 28. Mai 2013 vorgeschlagene Variante angenommen würde, da die fusionierte Gemeinde 66 169 Einwohner hätte (63 857+2180+132), wohingegen der Rest der Agglomeration nur noch 13 938.

Es sollten so rasch wie möglich, parallel zu den Arbeiten der konstituierenden Versammlung Überlegungen zum Betrieb und zum Perimeter der Agglomeration Freiburg angestellt werden. Diese Überlegungen wurden im Übrigen von der Agglomeration Freiburg selbst in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Vorentwurf gewünscht. Die Überlegungen können sich am Bericht 2014-DIAF-99 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten orientieren. Eine Ausdehnung des Agglomerationsperimeters durch die Aufnahme der Gemeinden von Saane-West (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz), von Saane-Nord (Autafond, Chésopelloz, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz) oder von Haute-Sarine (Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Le Mouret, Senèdes, Treyvaux und Villarsel-sur-Marly), stimmte im Übrigen überein mit den Begleitmassnahmen, die der Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013 vorgeschlagen hat². Sie hätte auch den Vorteil, dass der Agglomerationsperimeter besser den Kriterien des Bundesamts für Statistik entsprechen würde.

Die Auswirkungen eines Zusammenschlusses von Grossfreiburg, eventuell zusammen mit einer Fusion der Greyerzer Gemeinden, würden allgemeine Überlegungen zu den territorialen Gliederung des Kantons erforderlich machen. Auch die Frage der Wahlkreise Freiburg-Stadt und Saane-Land müsste geregelt werden.

7.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden

Die betroffenen Dienststellen des Staates handeln im Rahmen ihrer üblichen Aufgaben, namentlich für die Analysen, die es braucht, damit die konstituierende Versammlung den Entwurf der Fusionsvereinbarung ausarbeiten kann (zum Beispiel Finanzanalysen, die vom Amt für Gemeinden für jedes Fusionsprojekt ausgearbeitet werden). Der Staat wird im Übrigen prüfen, ob es zweckmässig ist, den Betrieb der konstituierenden Versammlung finanziell zu unterstützen.

Die finanziellen Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Gemeinden Grossfreiburgs fallen in den Anwendungsbereich der aktuellen Bestimmungen des GZG. Angenommen, der Fusionsentwurf von Grossfreiburg erfüllt die Voraussetzungen nach Artikel 14 und 17 GZG, so könnte er in

den Genuss der Hilfe nach Artikel 10 bis 12 GZG kommen. Für einen Zusammenschluss des gesamten Perimeters von Grossfreiburg, wie ihn der Staatsrat in seinem Bericht vom 28. Mai 2013 genehmigt hat (Freiburg, Corminbœuf³, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortsch und Villars-sur-Glâne), würde diese Hilfe 17 891 100.– betragen, unter Vorbehalt der Beträge, die von den in Art. 15 GZG festgelegten 50 Millionen noch verfügbar sind, da jede neue Verlängerung des GZG im Rahmen dieses Gesamtbetrags, der bei der Annahme des Gesetzes festgelegt wurde, erfolgt.

7.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

7.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Entwurf entspricht den Verfassungen des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

7.5. Referendums Klausel

Der Entwurf untersteht dem Gesetzesreferendum; da er als solcher jedoch keine nennenswerten Ausgaben für den Staat nach sich zieht, untersteht er dem obligatorischen Finanzreferendum nicht.

7.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Vorentwurfs

Indem dieser Entwurf zur Umsetzung einer gross angelegten Fusion in Grossfreiburg beiträgt, stärkt er das Kantonszentrum und wirkt bei der Verbesserung der Lebensqualität im Kantonszentrum und im ganzen Kanton mit. Er trägt damit zur nachhaltigen Entwicklung des Kantons bei.

¹ Art. 19 Abs. 3 AggG.

² Fusionsplan des Saanebezirks vom 28.3.2013, S. 6.

³ Diese Berechnung berücksichtigt den Zusammenschluss, den die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Chésopelloz und Corminbœuf genehmigt haben.