

# Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Kantonale Abstimmung  
vom 15. Mai 2011



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG  
[www.fr.ch](http://www.fr.ch)

**Votation cantonale**  
Kantonale Abstimmung

**Insérer dans cette enveloppe le bulletin de vote**  
Stimmzettel in diesen Umschlag einlegen

Staatskanzlei SK

EC 3042

---

# Inhalt

---

<b>Die Fakten im Überblick</b>	<b>3</b>
<b>Die Rolle der Gemeinden</b>	<b>3</b>
<b>Die Elemente des neuen Gesetzes</b>	<b>4</b>
<b>Der Grosse Rat und der Staatsrat empfehlen Ihnen, dieses neue Gesetz anzunehmen</b>	<b>6</b>
<b>Das Gesetz</b>	<b>7</b>

---

## Die Fakten im Überblick

---

Am 9. Dezember 2010 hat der Grosse Rat mit 77 gegen 10 Stimmen bei 10 Enthaltungen das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) angenommen. Dieses Gesetz ist die Folge einer vom Grossen Rat gebilligten Motion, mit der vorgeschlagen wurde, die Zahl der Gemeinden im Kanton auf ungefähr 90 herabzusetzen. Zur Erinnerung: das 1999 beschlossene Dekret, das für Gemeindezusammenschlüsse eine letzte Frist bis Anfang 2006 setzte, hatte es ermöglicht, die Zahl der Gemeinden von 245 auf 168 Gemeinden zu verringern.

Das Ihnen unterbreitete Gesetz wird, sofern das Volk es annimmt, am 1. Januar 2012 in Kraft treten und bis 31. Dezember 2018 gelten. Die Genehmigung durch das Volk ist nötig, weil die vorgesehene Hilfe 50 Millionen Franken beträgt, während die Grenze des obligatorischen Referendums bei ungefähr 33,1 Millionen Franken liegt.

## Die Rolle der Gemeinden

---

Die Verfassung und das Gesetz über die Gemeinden bestimmen, dass die Gemeinden im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl sorgen, die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben erfüllen, der Bevölkerung eine dauerhafte Lebensqualität gewährleisten und über bürgernahe Dienste verfügen. Was die Rolle der Gemeinden anbelangt, ist die Verfassung von 2004 viel klarer als ihre Vorgängerin, und sie legt etwa dreissig Ziele fest, die die Gemeinden, entweder allein oder zusammen mit dem Kanton, erreichen sollen.

Tatsächlich wird es aber zahlreichen Gemeinden nicht mehr oder nur noch sehr schwer gelingen, solche Anforderungen zu meistern, weshalb das Zusammenlegen der Kräfte notwendig wird, obwohl die Situation im Augenblick recht günstig erscheint. Ein kurzer Vergleich mit dem nationalen Umfeld zeigt, dass die mittlere Grösse einer freiburgischen Gemeinde (1600 Einwohner) nur die Hälfte der Durchschnittsgrösse einer schweizerischen Gemeinde (ungefähr 3000 Einwohner) ausmacht. Die Schwierigkeit, Kandidaten für die Gemeindeexekutiven zu rekrutieren, der Mangel an spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die immer komplexere Dossiers behandeln können, und manchmal sogar eine heikle finanzielle Lage sind im Weiteren nur drei der Beispiele, die die Probleme von heute und morgen veranschaulichen. Mehr und mehr Gemeindeaufgaben werden gegenwärtig und zukünftig Gemeindeverbänden anvertraut, d. h. Institutionen, in denen die Bürger im Vergleich zu den Gemeinden weniger Möglichkeiten haben sich auszudrücken.

---

# Die Elemente des neuen Gesetzes

---

Die finanzielle, ganz vom Kanton getragene Förderung hat die Stärkung der Autonomie durch die Vergrösserung der Gemeinden zum Ziel, wobei die Zusammenschlüsse immer freiwillig sein sollen. Das Gesetz sieht einen Fusionsplan vor, eine Finanzhilfe, eine Urnenabstimmung sowie eine Fusionsvereinbarung, die frühestens nach drei Jahren angepasst werden kann.

## Der Fusionsplan

---

Die Oberamtsperson wird die Situation in jeder Gemeinde ihres Bezirks analysieren, um zu ermitteln, in welchem Umfang diese ihren Verpflichtungen heute und auch morgen zu genügen vermag. Anschliessend wird sie in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Fusionsplan erstellen, der die Stärken und Schwächen der Gesamtheit der Gemeinden ihres Bezirks berücksichtigt. Am Schluss ist es Sache des Staatsrates, den Fusionsplan, allenfalls mit Ergänzungen, zu genehmigen.

In Gegenwart der Oberamtsperson werden die Gemeinden ihr Fusionsvorhaben der Bevölkerung und gegebenenfalls dem Generalrat vorstellen. Die Bürgerinnen und Bürger haben Zugang zu den Unterlagen.

## Die Finanzhilfe

---

Die Finanzhilfe wird nur gewährt, wenn ein Zusammenschluss tatsächlich zustande kommt. Der Betrag von 200 Franken pro Einwohner dient als Grundbetrag. Umfasst der Zusammenschluss drei (vier, fünf usw.) Gemeinden, so wird ein Multiplikator von 1,1 (1,2 – 1,3 – usw.) angewendet.

In seinem Gesetzesentwurf hatte der Staatsrat ursprünglich einen Betrag von 38 Millionen Franken vorgeschlagen, der zu 70 % auf den Kanton und zu 30 % auf die Gemeinden aufgeteilt worden wäre, so wie dies im früheren Dekret von 1999 der Fall war.

Da nun der Betrag des obligatorischen Finanzreferendums erreicht wird, muss das Gesetz dem Volk unterbreitet werden. Es wird keine Hilfe gewährt, wenn die Fusion nicht zustande kommt. Eine Obergrenze der Finanzhilfe wie beim früheren Dekret gibt es nicht mehr, und der Grosse Rat hat einen Betrag von 50 Millionen Franken als notwendig erachtet.

---

## Die Abstimmung über den Zusammenschluss

—

Neu ist es nicht mehr Sache der Gemeindeversammlung, über einen Zusammenschluss zu befinden, sondern der Stimmberechtigten, die sich an der Urne ausdrücken werden. Die obligatorische Urnenabstimmung besteht schon in den Gemeinden, die über einen Generalrat verfügen.

Die Information wird ebenfalls besser definiert, da sie neu an alle Einwohner gerichtet ist: Die versammelten Gemeinderäte werden die Fusionsvereinbarung und ihren Inhalt, wenn möglich an einer gemeinsamen Veranstaltung, den Personen vorstellen, die im Perimeter der betreffenden Gemeinden wohnen.

## Die Fusionsvereinbarung

—

Bis jetzt konnten die Fusionsvereinbarungen Verpflichtungen für eine unbeschränkte Dauer vorsehen. Beispielsweise konnten die Gemeinden vereinbaren, dass der Standort einer Verwaltungsstelle sich im Gebäude X befindet. Im Verlauf der Jahre könnte es sich indessen herausstellen, dass die in der Fusionsvereinbarung getroffene Wahl nicht mehr passt oder dass sich die Bedürfnisse ändern. Von nun an müssen die Partnergemeinden die Gültigkeitsdauer dieser Pflichten festlegen (höchstens 20 Jahre). Ausserdem kann die neue Gemeinde frühestens drei Jahre nach dem Abschluss einer Fusionsvereinbarung die Aufhebung einer Pflicht beschliessen, sofern drei Viertel der Stimmen in der Gemeindeversammlung oder im Generalrat erreicht sind. Diese Möglichkeit zur Aufhebung betrifft ebenfalls die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes genehmigten Fusionsvereinbarungen.

## Das obligatorische Finanzreferendum

—

Dieses Gesetz ist dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen, zumal die vom Kanton zu tragende, geschätzte Gesamtbeteiligung (50 Millionen Franken) den durch die Verfassung festgelegten Grenzwert (ungefähr 33,1 Millionen Franken anhand der Rechnung 2009) übersteigt.

## Die Dokumentation

—

[www.admin.fr.ch/gema](http://www.admin.fr.ch/gema), unter der Rubrik *Gemeindefusionen*.

---

## Der Grosse Rat und der Staatsrat empfehlen Ihnen, dieses neue Gesetz anzunehmen

---

Die Freiburger Stimmberechtigten sind eingeladen, sich am Sonntag, 15. Mai 2011, zur Einführung einer neuen Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse zu äussern.

In der Schweiz ist der Kanton Freiburg einer der Pioniere im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse. Seit 1990 ist die Zahl der Gemeinden um 35% zurückgegangen. Von 283 Gemeinden, die unser Kanton zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte, haben sich schon beinahe 190 Gemeinden zusammengeschlossen. Diese offene Geisteshaltung lässt mit guten Gründen auf eine günstige neue Entwicklung hoffen.

In unserer Gesellschaft, in der die Erwartungen stetig steigen, zeugt die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vom Willen des Kantons, die bürgernahen und leistungsfähigen Dienste mit Hilfe von verstärkten Gemeindestrukturen aufrechtzuerhalten. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden erlauben es nicht immer, diesen Willen in die Tat umzusetzen. Die Aufgaben und Lasten wurden in den letzten zehn Jahren fast immer zum Kanton hin übertragen. Die bürgernahen Aufgaben müssen aber derjenigen Struktur anvertraut werden, die dem Bürger am nächsten steht: der Gemeinde. So werden diese Dienstleistungen künftig in den neuen und vergrösserten Gemeindestrukturen erbracht. Diese neuen Gemeinden werden eine bessere dezentrale Verwaltung des Territoriums ermöglichen.

In dieser Weise möchten der Staatsrat und der Grosse Rat dazu beitragen, die Rolle der Gemeinden des Kantons Freiburg im Hinblick auf die Herausforderungen von morgen zu stärken.

Die Abstimmungsfrage lautet:

---

**Wollen Sie das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) annehmen?**

---

Wer das Gesetz annehmen will, stimmt **JA**.

Wer das Gesetz ablehnen will, stimmt **NEIN**.

---

## **Gesetz**

*vom 9. Dezember 2010*

### **über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)**

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 135 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 21. September 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**      Gegenstand und Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz legt namentlich die Ziele fest, die mit der Förderung der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden sollen, und bestimmt die Mittel, die vom Staat dafür zur Verfügung gestellt werden.

<sup>2</sup> Das für Gemeindezusammenschlüsse anwendbare Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Gemeinden (GG).

<sup>3</sup> Für einen Gemeindezusammenschluss über die Kantonsgrenzen hinweg vereinbart der Staatsrat mit dem betreffenden Kanton die anwendbaren Regeln und genehmigt die Abkommen über die Zusammenarbeit (Art. 132 Abs. 2 GG). Dieses Gesetz ist subsidiär anwendbar. Die Bestimmungen des Bundes bleiben vorbehalten.

#### **Art. 2**      Ziele der Förderung von Zusammenschlüssen

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse soll:

- a) die Gemeindeautonomie stärken;
- b) die Leistungsfähigkeit der Gemeinden steigern;
- c) dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame Leistungen erbringen können.

**Art. 3** Beratung und Unterstützung

Die fusionswilligen Gemeinden werden bei Bedarf von der Oberamtsperson, von dem für die Gemeinden zuständigen Amt <sup>1)</sup> (das Amt) und den übrigen kantonalen Instanzen kostenlos beraten.

*<sup>1)</sup> Heute : Amt für Gemeinden.*

**Art. 4** Fusionsplan  
a) Grundsatz

<sup>1</sup> Für jeden Bezirk wird ein Fusionsplan ausgearbeitet, der die Grundlage für die Gemeindezusammenschlüsse bildet.

<sup>2</sup> Die für die Gemeinden zuständige Direktion <sup>1)</sup> (die Direktion) erlässt für die Ausarbeitung der Fusionspläne die nötigen Weisungen und Empfehlungen.

*<sup>1)</sup> Heute : Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.*

**Art. 5** b) Ausarbeitung

<sup>1</sup> Die Oberamtsperson analysiert alle Gemeinden ihres Bezirks, um für jede einzelne zu ermitteln, in welchem Umfang sie den Anforderungen nach Artikel 2 genügt. Sie arbeitet in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Entwurf des Fusionsplans aus, der alle Gemeinden auf der Grundlage dieser Analyse umfasst.

<sup>2</sup> Innerhalb von höchstens sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legt die Oberamtsperson der Direktion einen Bericht vor, der das Ergebnis der Analysen, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans enthält.

<sup>3</sup> Nachdem die Direktion die übrigen Staatsratsdirektionen konsultiert hat, kann sie:

- a) von der Oberamtsperson verlangen, bestimmte Aspekte der Analyse, der Folgerungen und des vorgelegten Entwurfs des Fusionsplans zu vertiefen;
- b) den Entwurf des Fusionsplans auf der Basis bestehender Unterlagen vervollständigen.

**Art. 6** c) Mehrere Bezirke

<sup>1</sup> Der Entwurf des Fusionsplans zeigt allfällige Möglichkeiten für einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Gemeinden eines angrenzenden Bezirks auf.

<sup>2</sup> Die Gemeinden und die Oberamtspersonen der angrenzenden Bezirke wirken mit.



**Art. 7** d) Stellungnahme der Gemeinden und Genehmigung

<sup>1</sup> Die Direktion beauftragt die Oberamtsperson, die Analyse, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans den Gemeinderäten jeder betroffenen Gemeinde zu präsentieren. Alle Mitglieder der Gemeinderäte werden zu dieser Präsentation einberufen.

<sup>2</sup> Jeder Gemeinderat nimmt zur Analyse, zu den Folgerungen und zu dem oder den vorgeschlagenen Zusammenschlüssen zuhanden der Oberamtsperson schriftlich und begründet Stellung.

<sup>3</sup> Nach Anhören der Gemeinden unterbreitet die Direktion den Entwurf des Fusionsplans mit ihren Empfehlungen dem Staatsrat zur Genehmigung.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat informiert den Generalrat und die Bevölkerung in Anwesenheit der Oberamtsperson über die von der Gemeinde zu erreichenden Ziele, über die von der Oberamtsperson vorgenommene Analyse, über deren Folgerungen und über den oder die vorgeschlagenen Zusammenschlüsse sowie über die Stellungnahme des Gemeinderats. Die Öffentlichkeit hat Zugang zu den diesbezüglichen Unterlagen.

**Art. 8** e) Zwischenbericht

<sup>1</sup> Zwei Jahre nach der Genehmigung des Fusionsplans analysiert die Direktion dessen Auswirkungen. Sie stützt sich dabei auf die Feststellungen der Oberamtsperson, die namentlich umfassen:

- a) die Analyse des Stands der laufenden Fusionsverfahren;
- b) die Analyse der vorgeschlagenen Fusionen, bei denen keine Initiative ergriffen wurde (Art. 133a GG);
- c) die Schlussfolgerungen.

<sup>2</sup> Anschliessend unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat einen Zwischenbericht.

**Art. 9** Finanzhilfe

a) Grundsatz und Geltungsbereich

<sup>1</sup> Der Staat fördert die freiwilligen Zusammenschlüsse durch die Ausrichtung einer Finanzhilfe.

<sup>2</sup> Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe.

**Art. 10** b) Berechnung

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des individuellen Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben.

**Art. 11** c) Grundbetrag

<sup>1</sup> Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl.

<sup>2</sup> Massgeblich ist die zivilrechtliche Bevölkerungszahl im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Sie bleibt bis zum Ablauf dieses Gesetzes (Art. 18) unverändert.

**Art. 12** d) Multiplikator

<sup>1</sup> Der Multiplikator ist 1,0.

<sup>2</sup> Schliessen sich zwei Gemeinden zusammen, wird der Multiplikator nicht erhöht. Für jede zusätzliche Gemeinde wird er um 0,1 erhöht.

**Art. 13** e) Einmalige Gewährung

Die nach diesem Gesetz ausgerichtete Finanzhilfe kann pro Gemeinde nur einmal gewährt werden.

**Art. 14** f) Verfahren

<sup>1</sup> Die einen Zusammenschluss anstrebenden Gemeinden legen dem Staatsrat einen von den betreffenden Gemeinderäten unterzeichneten Vereinbarungsentwurf vor.

<sup>2</sup> Der Staatsrat gibt den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt.

<sup>3</sup> Ist die Fusionsvereinbarung von den Gemeinden genehmigt worden, so wird sie dem Staatsrat weitergeleitet. Über die Genehmigung der Vereinbarung entscheidet der Grosse Rat auf Antrag des Staatsrats.

<sup>4</sup> Die Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, im Rahmen der durch dieses Gesetz zur Verfügung gestellten Mittel ausgerichtet. Die Ausrichtung geschieht nach der Reihenfolge der Entscheide der Stimmberechtigten über die Genehmigung der Fusionsvereinbarung.

<sup>5</sup> Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SubG) bleiben vorbehalten.

**Art. 15** Finanzierung

Der Staat gewährt Finanzhilfen bis zu einem Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken.

**Art. 16**      Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über die Gemeinden vom 25. September 1980 (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 10 Abs. 1 Bst. m**

*Aufgehoben*

**Art. 134d Abs. 3–5 und Abs 6 (neu)**

<sup>3</sup> 2. Satz aufgehoben

<sup>4</sup> Die Fusionsvereinbarung wird von den Gemeinderäten der betreffenden Gemeinden innert 30 Tagen nach Unterzeichnung der Vereinbarung im Amtsblatt veröffentlicht. Die Gemeinderäte stellen die Fusionsvereinbarung anschliessend den Personen, die im bezeichneten Perimeter wohnen, gemeinsam vor. Wenn möglich wird eine gemeinsame Veranstaltung durchgeführt.

<sup>5</sup> Der Urnengang muss in allen Gemeinden gleichzeitig stattfinden. Die Abstimmung muss innert 90 Tagen nach der Veröffentlichung der Fusionsvereinbarung durchgeführt werden. Ausserdem gilt das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte sinngemäss.

<sup>6</sup> Sobald die Fusionsvereinbarung angenommen worden ist, wird sie dem Grossen Rat zur Genehmigung weitergeleitet.

**Art. 142a (neu)**      f) Vereinbarte Verpflichtungen  
aa) Grundsatz und Geltungsdauer

<sup>1</sup> Die Fusionsvereinbarung kann Bestimmungen vorsehen, die der neuen Gemeinde Verpflichtungen überbinden.

<sup>2</sup> Die Geltungsdauer dieser Bestimmungen wird in der Vereinbarung unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedürfnisse und Entwicklungen festgelegt. Sie darf zwanzig Jahre nicht überschreiten.

<sup>3</sup> Absatz 2 gilt nicht für Steuern oder andere öffentliche Abgaben.

**Art. 142b (neu)**      bb) Aufhebung

<sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung frühestens 3 Jahre, nachdem diese abgeschlossen wurde, aufzuheben.

<sup>2</sup> Unter Vorbehalt von Absatz 3 wird der Aufhebungsbeschluss mit Dreiviertelmehrheit der gültigen Stimmen gefasst. Im Übrigen sind die Bestimmungen über die Abstimmungen (Art. 18 und 51<sup>bis</sup> GG) anwendbar.

<sup>3</sup> Der Entscheid, eine Verpflichtung im Zusammenhang mit Steuern oder anderen öffentlichen Abgaben aufzuheben, wird mit der Mehrheit der gültigen Stimmen gefasst.

<sup>4</sup> Der Entscheid des Generalrats über die Aufhebung einer vereinbarten Verpflichtung untersteht nicht dem fakultativen Referendum.

<sup>5</sup> Die Aufhebung einer Verpflichtung bedarf keiner Genehmigung. Die Gemeinde übermittelt den neuen Wortlaut der Vereinbarung dem Amt und der Oberamtsperson.

#### **Art. 17** Vollzug

<sup>1</sup> Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 spätestens am 30. Juni 2015 einreichen. Die Urnengänge müssen in den Fristen nach Artikel 134d Abs. 4 und 5 GG stattfinden. Der Zusammenschluss muss spätestens am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

<sup>2</sup> Es können Gesuche für Zusammenschlüsse eingereicht werden, die ab dem 1. Januar 2011 stattfinden.

#### **Art. 18** Inkrafttreten

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest. Dieses läuft am 31. Dezember 2018 ab. Der Ablauf betrifft die Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden nicht.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.

Die Präsidentin:

S. BERSSET

Die Generalsekretärin:

M. HAYOZ