BERICHT 4. Oktober 2021  
der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft an den Staatsrat über ein Projekt zur Reform der regionalen Institutionen

Der Bericht, den wir Ihnen hiermit unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

[1 EINLEITUNG 2](#_Toc112146738)

[1.1 Hintergrund des Projekts 2](#_Toc112146739)

[1.2 Projektorganisation 3](#_Toc112146740)

[2 ENTWICKLUNG DER INSTITUTIONELLEN ORGANISATION DES KANTONS 3](#_Toc112146741)

[2.1 Geschichtlicher Rückblick 3](#_Toc112146742)

[2.2 Volkswahl der Oberamtspersonen 4](#_Toc112146743)

[2.3 Gemeindezusammenschlüsse 4](#_Toc112146744)

[2.4 Rechtliche Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit 5](#_Toc112146745)

[2.5 Vermehrte interkommunale Zusammenarbeit 5](#_Toc112146746)

[2.6 Schlussfolgerung 6](#_Toc112146747)

[3 GRENZEN DER HEUTIGEN ORGANISATION 6](#_Toc112146748)

[3.1 Sichtbarkeit staatlichen Handelns 7](#_Toc112146749)

[3.2 Arbeitslast der kommunalen Amtsträgerinnen und Amtsträger 7](#_Toc112146750)

[3.3 Demokratische Kontrolle 7](#_Toc112146751)

[3.4 Governance- und Effizienzprobleme 8](#_Toc112146752)

[3.5 Fehlende Gesamtvision 8](#_Toc112146753)

[3.6 Verlust der Gemeindeautonomie 9](#_Toc112146754)

[3.7 Rolle der Oberamtsperson 9](#_Toc112146755)

[3.8 Schlussfolgerung 9](#_Toc112146756)

[4 BISHERIGE ARBEITEN 10](#_Toc112146757)

[4.1 Bericht 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg (2010) 10](#_Toc112146758)

[4.2 Bericht 2014-DIAF-99 Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten (2014) 10](#_Toc112146759)

[4.3 Bericht 2016-DIAF-33 zum Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen (2018) 11](#_Toc112146760)

[4.4 Reform der Aufgaben der Regionen im Kanton Freiburg: einige Modelle und Grundkonzept (2019) 11](#_Toc112146761)

[5 GRUNDKONZEPT FÜR EINE REFORM DER REGIONEN 11](#_Toc112146762)

[5.1 Weiterführung der schrittweisen Fusionen 12](#_Toc112146763)

[5.2 Modell «Gemeindeverbände» 13](#_Toc112146764)

[5.3 Modell «Gemeindezusammenschlüsse» 13](#_Toc112146765)

[5.4 Kombiniertes Modell 14](#_Toc112146766)

[6 SCHLUSSFOLGERUNG 14](#_Toc112146767)

# EINLEITUNG

## Hintergrund des Projekts

Die institutionelle Organisation des Kantons Freiburg ist seit über zehn Jahren Gegenstand von Überlegungen und Vorschlägen. Es wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht und mehrere Berichte verfasst, die sich mit der Modernisierung der bestehenden territorialen Strukturen und deren Anpassung an die Bedürfnisse der Bevölkerung befassen. Ende 2017 nahm der Grosse Rat eine Motion an, mit der der Staatsrat aufgefordert wurde, seine Überlegungen zu den Territorialstrukturen und zur Rolle der Oberamtspersonen abzuschliessen und konkrete Vorschläge zur Änderung der Spezialgesetzgebung zu unterbreiten. Im Rahmen der Umsetzung der Motion wurde ein Vorentwurf zur Bereinigung der Aufgaben der Oberamtspersonen ausgearbeitet, der im Sommer 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Gleichzeitig teilte die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) dem Staatsrat mit, dass sie zusätzlich zu dieser Bereinigung grundsätzliche Überlegungen zur territorialen Gliederung und deren Mängeln anstellen und die Grundzüge für eine umfassende Reform vorschlagen werde, insbesondere zum Begriff der Region.

Ende 2018 beauftragte die ILFD Prof. Pascal Mahon und Prof. Valérie Défago Gaudin von der Universität Neuenburg, die seit 2017 geführten Überlegungen zur territorialen Gliederung des Kantons Freiburg wiederaufzunehmen, namentlich die Arbeiten, die zum Bericht 2016-DIAF-33 «Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen» von 2018 geführt hatten. Gestützt auf diesen Bericht beschloss die ILFD, mehrere Modelle zur Governance der Regionen zu entwickeln. Diese wurden zwischen Mai und September 2020 zuerst dem Staatsrat und dann dem Vorstand des FGV, der Oberamtmännerkonferenz und der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs vorgestellt. Aufgrund der ersten Rückmeldungen bei diesen Präsentationen beschloss die ILFD mit dem Einverständnis des Staatsrats, die laufenden Überlegungen in einem Bericht zu formalisieren und weiterzuentwickeln, der mit der Unterstützung der von dieser Frage direkt betroffenen Partner, das heisst Gemeinden und Oberamtspersonen, ausgearbeitet werden sollte.

Zudem beauftragte die ILFD eine Firma, die sich auf die Begleitung der öffentlichen Politik und deren grafische Darstellung spezialisiert hat, um die Überlegungen breiter abzustützen und eine klare Präsentation der Situation und der Herausforderungen der geplanten Reform vorzubereiten, insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Debatte. Die in diesem Rahmen verwendeten Grafiken wurden auch für den vorliegenden Bericht verwendet und angepasst.

## Projektorganisation

Die ILFD setzte im Herbst 2020 eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Amts für Gemeinden (GemA)[[1]](#footnote-2), des Freiburger Gemeindeverbands (FGV)[[2]](#footnote-3), der Oberamtmännerkonferenz[[3]](#footnote-4), der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs[[4]](#footnote-5) und des Fusionsprojekts des Greyerzbezirks[[5]](#footnote-6) ein. Die von ILFD-Generalsekretär Samuel Russier geleitete und von der wissenschaftlichen Beraterin Daniela Schellenberg unterstützte Arbeitsgruppe trat zwischen dem 9. Oktober 2020 und dem 14. September 2021 siebenmal zusammen. Sie hatte den Auftrag, den vorliegenden Bericht zu verfassen, der eine Zustandsanalyse zur territorialen Gliederung des Kantons umfassen und Reformmodelle vorschlagen sollte, die eine breite öffentliche Debatte und einen Grundsatzentscheid des Staatsrats und des Grossen Rates zur Stossrichtung der geplanten Reform erlauben.

# ENTWICKLUNG DER INSTITUTIONELLEN ORGANISATION DES KANTONS

## Geschichtlicher Rückblick

Die Institutionen des Kantons Freiburg stammen fast alle aus dem 19. Jahrhundert, als mit der Kantonsverfassung von 1848 die heutigen Strukturen geschaffen wurden. Die Verfassungen von 1857 und 2004 brachten nur wenige Neuerungen.

Die modernen Gemeinden gehen auf die Helvetische Republik (1798) zurück. Sie entstanden grösstenteils auf dem Gebiet der früheren Pfarreien. Die sieben Bezirke, wie wir sie heute kennen (Saane-, Sense-, Greyerz-, See-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirk), wurden mit der Verfassung von 1848 eingeführt. Ihr Gebiet hat sich seither nicht geändert.[[6]](#footnote-7)

Auf die während der Helvetischen Republik (1798) eingeführten «Unterstatthalter» (sous-préfets), die den an der Spitze jedes Kantons eingesetzten helvetischen Regierungsstatthalter in den Bezirken unterstützen sollten, und die «Amtsstatthalter» (lieutenants du gouvernement) der Mediationsakte (1803) folgten mit der Kantonsverfassung von 1814 die Oberamtmänner, die die Regierung in den Bezirken vertraten; diese Funktion haben sie auch heute noch, doch wurde ihre Zahl der Zahl der Bezirke angepasst (13 bis 1848). Die damaligen Oberamtmänner wurden von der Regierung ernannt.[[7]](#footnote-8)

Der Staat Freiburg ist also seit über 170 Jahren in sieben Verwaltungsbezirke gegliedert, die jeweils von einer Oberamtsperson geleitet werden und in Gemeinden unterteilt sind.

Die Aufgabenverteilung innerhalb dieser traditionellen Strukturen ist klar: Alles, was die Kantonsebene betrifft, fällt in die Zuständigkeit des Staates, der seine Aufgaben entweder zentral oder über die Oberamtspersonen auf Bezirksebene wahrnimmt. Die Gemeinden sind dagegen für alle lokalen Angelegenheiten zuständig.

In den letzten 170 Jahren wurden bei der territorialen Organisation jedoch mehrmals erhebliche Änderungen vorgenommen. Diese aufgrund der Umstände und der gesellschaftlichen Entwicklungen vorgenommenen Anpassungen beeinträchtigen die aus der Mitte des 19. Jahrhunderts stammende Gliederung.

## Volkswahl der Oberamtspersonen

Die erste Änderung betraf die Oberamtmänner, die an der Spitze der Bezirke stehen. Sie wurden bis 1976 vom Staatsrat ernannt, den sie in ihrem Bezirk vertreten. Seither werden sie vom Volk gewählt. Die Stimmberechtigten nahmen die 1968 mittels Initiative verlangte Einführung der Volkswahl 1970 (Grundsatzentscheid) und 1972 (Änderung der Kantonsverfassung) mit grosser Mehrheit an.

Mit der Wahl der Oberamtspersonen durch die Stimmberechtigten des jeweiligen Bezirks hat das Amt einen hybriden Charakter erhalten: Der Oberamtmann vertritt den Staatsrat nach wie vor im Bezirk (Art. 1 des geltenden Gesetzes über die Oberamtmänner; SGF 122.3.1), doch ist er heute de facto auch der Vertreter des Bezirks beim Staatsrat. Vor diesem Hintergrund hat sein Auftrag, die «Region» zu fördern, der bereits 1976 bei der Ausarbeitung des geltenden Gesetzes über die Oberamtmänner ein wichtiges Thema war, in den letzten Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen.

Diese allmähliche Verschiebung, die sich in der geltenden Gesetzgebung nicht ausdrücklich wiederspiegelt, die nur in einem Absatz (Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamtmänner) auf diese mittlerweile zentrale Rolle[[8]](#footnote-9) eingeht, hat in gewisser Weise dazu geführt, dass sich die Bezirke vom Zentralstaat entfernt und der Gemeindeebene angenähert haben, was durch die Mitwirkung der meisten Oberamtspersonen in gemeindeübergreifenden Strukturen verstärkt wird (s. Ziff. 2.4 und 2.5). Die Oberamtspersonen sind zudem die einzigen gewählten Amtsträger, die ihre Entscheide nicht im Kollegium oder zumindest in einem Kollektiv treffen. Aufgrund dieser Besonderheiten sind sie sehr flexibel und können sich den Bedürfnissen ihres Bezirks und ihres Oberamts anpassen. Gleichzeitig verfügen sie über einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug auf die von ihnen erwarteten Aufgaben, was zu Problemen bei der Abstimmung der verfügbaren (finanziellen und personellen) Ressourcen führen kann.

Am 1. Januar 2018 trat zudem eine weitere Neuerung in Kraft: die Institutionalisierung der Oberamtmännerkonferenz, die auf informeller Ebene bereits seit mehreren Jahren bestand. Die regelmässig stattfindende Konferenz aller Oberamtspersonen gewährleistet die Absprache zwischen den Oberämtern und erlässt bei Bedarf Empfehlungen zur Koordination des staatlichen Handelns in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Oberamtspersonen fallen.

## Gemeindezusammenschlüsse

Auch wenn die moderne Gemeinde Ende des 18. Jahrhunderts entstand (s. Ziff. 2.1), ist die Zahl der freiburgischen Gemeinden stark rückläufig. Infolge von Gemeindezusammenschlüssen sank ihre Zahl in den letzten 50 Jahren von 278 (1971) auf 128 Gemeinden (2021), das heisst weniger als die Hälfte. Heute lebt fast die Hälfte der Freiburgerinnen und Freiburger in Gemeinden, die in den letzten 25 Jahren mindestens einmal fusioniert haben.

Der Staat hat diese Entwicklung erheblich gefördert, indem er verschiedene Anreizsysteme schuf, wie etwa zuletzt mit dem Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1). Alle Gemeindefusionen im Kanton Freiburg erfolgten auf freiwilliger Basis. Die Fusionsparameter, die der Staatsrat 2013 auf der Grundlage des GZG festlegte, dienen nur als Orientierungshilfe.

## Rechtliche Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Gemeindefusionen sind jedoch nicht die einzige Änderung im Bereich der Governance auf infrakantonaler Ebene: Auch die interkommunale Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen von Gemeindeverbänden, hat in den letzten 30 Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 1995 wurden wichtige Anpassungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit vorgenommen. Bereits damals war das Ziel, «die interkommunale Zusammenarbeit zu erweitern und zu verstärken, es den Gemeindeverbänden zu ermöglichen, effizienter und rascher zu handeln und die Transparenz und die demokratische Kontrolle der interkommunalen Zusammenarbeit zu verbessern». Bei dieser Reform wurde insbesondere eine Bestimmung eingeführt, wonach Gemeindeverbände mehrere verwandte Aufgaben wahrnehmen können. Im Rahmen der Anpassung des GG an die neue Kantonsverfassung im Jahr 2006 wurde die Forderung nach einem Sachzusammenhang wieder gestrichen, so dass die Gemeindeverbände heute unterschiedliche Aufgaben übernehmen können.

Die Organisation der Gemeindeverbände hat sich seit den 1990er-Jahren kaum geändert. Die Mitglieder der Delegiertenversammlung werden von den Gemeinderäten grundsätzlich aus ihrer Mitte ernannt und müssen sich bei der Ausübung ihres Amts nach dem Standpunkt des Gemeinderats richten (Art. 115 Abs. 4 GG). Sie können vom Gemeinderat aus wichtigen Gründen abberufen werden. Die Mitglieder des Vorstands werden von der Delegiertenversammlung gewählt (Art. 118 Abs. 2).

Neben der Entwicklung der Gemeindeverbände ist zudem eine Zunahme der Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Gemeinden festzustellen.

## Vermehrte interkommunale Zusammenarbeit

Auch in der Gesetzgebung nimmt die interkommunale Zusammenarbeit heute mehr Raum ein. Verschiedene neuere Bestimmungen verpflichten die Gemeinden, sich für bestimmte Aufgaben zusammenzuschliessen. Dies gilt beispielsweise für folgende Bereiche:

1. Primarschulkreis (Art. 61 Abs. 1 SchG)
2. Orientierungsschulkreis (Art. 61 Abs. 2 SchG)
3. Sozialmedizinische Versorgung zu Hause oder im Pflegeheim (Art. 11 SmLG)
4. Regionalplanung (Art. 25 Abs. 1 RPBG)
5. Gewässerbewirtschaftung (Art. 9 Abs. 2 GewG)
6. Sozialhilfe (Art. 16 SHG)
7. Brandbekämpfung (Art. 13 Abs. 2 BBHG)
8. …

Neben der vermehrten Verankerung interkommunaler Kooperationen in der Gesetzgebung ist festzustellen, dass die Gemeinden von sich aus eine Zusammenarbeit eingehen bei Aufgaben, die ihrer Ansicht nach besser gemeindeübergreifend wahrgenommen werden sollten. Infolge dieser Entwicklungen hat die Zahl der Gemeindeverbände seit ein paar Jahren stark zugenommen[[9]](#footnote-10), obwohl bei weniger Gemeinden ein Rückgang der Gemeindeverbände und Gemeindeübereinkünfte zu erwarten wäre. Die meisten Fusionen führten zwar tatsächlich zur Auflösung von Gemeindeverbänden (entweder weil die Fusion das gesamte Gebiet des ehemaligen Verbands betraf oder weil dieser von einer Gemeindeübereinkunft zwischen der fusionierten Gemeinde und deren Nachbargemeinden abgelöst wurde). Trotzdem hat die Zahl der Gemeindeverbände insgesamt zugenommen: 2021 zählte der Kanton Freiburg 86 Gemeindeverbände (einschliesslich der Agglomeration Freiburg) bei 128 Gemeinden. Im Jahr 2010 waren es 72 Verbände bei 168 Gemeinden, im Jahr 2000 58 Verbände bei 242 Gemeinden. Vor 20 Jahren gab es im Kanton also einen Verband pro 4 Gemeinden, während es heute ein Verband pro 1,5 Gemeinden ist. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass der Kanton Freiburg in einigen Jahren mehr Gemeindeverbände als Gemeinden aufweisen wird.

Diese Zunahme wurde aber auch durch die in den 1970er-Jahren eingeleitete Regionalpolitik des Bundes (IHG) gefördert, in deren Rahmen beispielsweise in allen Berggebieten[[10]](#footnote-11) Entwicklungsträger errichtet werden sollten. Die Bundespolitik führte zur Schaffung oder Erweiterung bedeutender Gemeindeverbände, vor allem in den vier Bezirken, in denen alle Gemeinden Teil der vom Bund festgelegten Berggebiete waren (Region Sense, Association Régionale la Gruyère, Région Glâne- Veveyse [noch aktiv] sowie Association pour le développement de la Haute-Sarine [inzwischen aufgelöst]).

## Schlussfolgerung

Die im 19. Jahrhundert geschaffene Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat an Transparenz eingebüsst. Der Bezirk ist von einer rein administrativen Unterebene des Staates zu einer «Region» geworden, und die lokalen Behörden arbeiten bei der Umsetzung gemeinsamer Politikbereiche auf dieser Ebene zusammen.

Mit der Entwicklung der freiburgischen Institutionen ist eine neue – regionale – Ebene zwischen dem Kanton und den Gemeinden entstanden, die hauptsächlich von Gemeindeverbänden geleitet wird, aber auch auf das Engagement der Oberamtsperson als treibende Kraft oder Mitglied der Verbandsgremien zählt.

Diese Ebene existiert, auch wenn sie nicht definiert ist. Sie wird in der Kantonsverfassung von 2004 siebenmal erwähnt (plus zweimal im Sinne von interkantonaler Ebene). Ein Ansatz einer Definition ist nur in Artikel 134 Abs. 4 KV zu finden, wonach die Gemeinden regionale Verwaltungsstrukturen errichten können. In der kantonalen Gesetzgebung ist der Begriff «Region» 160-mal enthalten, jedoch immer ohne klare Definition. Nur das RPBG umfasst eine sektorspezifische Definition: *«Die Planungsregion ist ein Gebiet, das eine gewisse geografische, wirtschaftliche oder kulturelle Einheit darstellt. Sie vereinigt Gemeinden mit gemeinsamen Interessen und umfasst mindestens ein regionales oder kantonales Zentrum.»* (Art. 24 Abs. 1 RPBG).

Wie jedoch die von Gesetzes wegen geforderten Gemeindeverbände oder die spontane Errichtung und Entwicklung solcher Strukturen durch die Gemeinden zeigen, erachten die verschiedenen kantonalen und kommunalen Behörden diese Ebene in spezifischen Politikbereichen als zunehmend relevant. Begründet wird eine «Regionalisierung» in der Regel mit der kritischen Grösse, die für angemessene Ressourcen, sei es im personellen (Fachkräfte usw.) oder finanziellen Bereich (Investitionskapazitäten usw.), notwendig ist, sowie mit dem Streben nach Gleichbehandlung auf einem grösseren Gebiet als der Gemeinde, dies vor allem wegen der weiterhin steigenden Mobilität der Bevölkerung.

# GRENZEN DER HEUTIGEN ORGANISATION

Die oben beschriebene Entwicklung weist mehrere Herausforderungen bzw. Risiken auf:

## Sichtbarkeit staatlichen Handelns

Obwohl es im Kanton Freiburg noch nie so viele Gemeindezusammenschlüsse gab wie in den letzten 20 Jahren, ist die Zahl der öffentlich-rechtlichen Körperschaften kaum gesunken, da die rückläufige Gemeindezahl durch die zunehmenden Gremien der interkommunalen Zusammenarbeit (Verbände des öffentlichen Rechts, private Vereinigungen, Stiftungen usw.) teilweise kompensiert wurde. Die vielen Entscheidungsgremien beeinträchtigen die Sichtbarkeit staatlichen Handelns. Die Bevölkerung hat daher manchmal Mühe zu erkennen, welche Behörde für eine bestimmte Leistung zuständig ist.

## Arbeitslast der kommunalen Amtsträgerinnen und Amtsträger

Die Mitglieder der Gemeindeverbände (Vorstand und Delegiertenversammlung) werden von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden grundsätzlich aus ihrer Mitte ernannt. Infolge der steigenden Zahl der Gemeindeverbände bei gleichzeitig sinkender Zahl der Gemeinden und wegen der – zwar weniger ausgeprägten – rückläufigen durchschnittlichen Mitgliederzahl der Gemeinderäte sitzen die einzelnen Gemeinderätinnen und -räte in immer mehr Verbänden. Diese Entwicklung wird allerdings teilweise kompensiert durch die grössere Verwaltung der Gemeindeverbände, durch die die steigende Arbeitsbelastung der Amtsträgerinnen und Amtsträger abgefedert und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit gegeben werden soll, sich auf strategische Aufgaben anstatt das operative Geschäft zu konzentrieren.

## Demokratische Kontrolle

Wie weiter oben erwähnt, war die Verbesserung der demokratischen Kontrolle der Gemeindeverbände bereits bei der Reform der interkommunalen Zusammenarbeit von 1995 ein Ziel (s. Ziff. 2.4). Damals wurde unter anderem das fakultative Finanzreferendum für Gemeindeverbände eingeführt. Das Verfahren zur Ernennung der Delegierten der Gemeinden hat jedoch nicht geändert: Sie werden immer noch von den Gemeinderäten der einzelnen Mitgliedgemeinden gewählt. Dies hat einerseits zur Folge, dass die Mitglieder der Delegiertenversammlung die Interessen ihrer Gemeinde vertreten und nicht die Interessen des Gemeindeverbands. Auch wenn die Debatten und das Engagement der Mitglieder für das Gemeinwohl es in den meisten Fällen erlauben, sinnvolle Lösungen für den gesamten Verband zu erarbeiten, wird unter dem Interesse des Verbands vor allem die Summe der einzelnen kommunalen Interessen verstanden und nicht das möglicherweise vorgehende regionale Interesse. Dies kann durch die Ernennung der Vorstandsmitglieder durch Kreise abgefedert werden, die mehrere Gemeinden umfassen, was die Berücksichtigung eines grösseren Gebiets als der Gemeinde fördert. Allerdings führt dies zu anderen Problemen, etwa einer geringeren Identifikation der Gemeinden, die nicht an den Beschlüssen des Vorstands beteiligt sind.

Das Gefühl der Entfremdung und der Verwässerung der Entscheide führt tendenziell dazu, dass sich die Delegiertenversammlungen zu «Abnickergremien» entwickeln, in denen keine Debatten geführt werden. Dieses Phänomen wird durch die Tatsache verstärkt, dass sich die Delegierten bei Abstimmungen nach dem Standpunkt ihres Gemeinderats richten müssen (Art. 115 Abs. 4 GG). Dieses Erfordernis erlaubt es zwar, die Verbindung zwischen den Beschlüssen des Verbands und den beteiligten Gemeinden zu gewährleisten, ist der Debatte auf regionaler Ebene aber nicht förderlich.

Ausserdem werden die Beschlüsse der Delegiertenversammlung, die einem Legislativentscheid gleichkommen, von Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Exekutiven gefasst. Dadurch kann bei den Mitgliedern der Generalräte und Gemeindeversammlungen, die die Bevölkerung vertreten, der Eindruck entstehen, dass sie keinen Einfluss auf die Beschlüsse der Gemeindeverbände haben, deren Kosten als gebundene Ausgaben im Gemeindevoranschlag aufgeführt werden und daher keiner Debatte unterliegen.

Zu beachten ist auch, dass die weiter oben erwähnte mangelnde Sichtbarkeit staatlichen Handelns den Umfang der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger relativiert, die sich der Befugnisse mancher Gemeindeverbände kaum bewusst sind.

## Governance- und Effizienzprobleme

Die in den 1990er-Jahren durchgeführte Reform der interkommunalen Zusammenarbeit hatte vor allem das Ziel, die Effizienz der Gemeindeverbände zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden die Mehrzweckverbände eingeführt (die zunächst verwandte Aufgaben wahrnehmen mussten; dieses Erfordernis wurde 2006 gestrichen). Damit sollte den Gemeindeverbänden insbesondere ermöglicht werden, die fachlichen Ressourcen aufzubauen, die für die Bearbeitung breiterer Themenkreise als unter der alten Regelung notwendig sind. Die Reform brachte zweifellos Verbesserungen, da die Verbandsbeschlüsse in mehreren Bereichen von derselben Verwaltung umgesetzt werden konnten. Allerdings muss festgestellt werden, dass die Reform zwar die Gründung von Gemeindeverbänden mit einer spezialisierten Verwaltung erlaubte, aber die Frage der politischen Governance der Verbände offenliess. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden in den Verbandsgremien, vor allem im Vorstand, sind in der Regel die Verantwortlichen der von den Verbandsthemen betroffenen Gemeinderessorts. Diese Situation gefährdet die Projekte zur Errichtung echter regionaler Mehrzweckverbände, die eine andere Politik auf regionaler Ebene betreiben und gegebenenfalls gewisse Prioritäten festlegen könnten (s. Ziff. 3.5). Zudem fördert sie das «Silodenken» anstelle einer umfassenderen Vision sämtlicher Bereiche der öffentlichen Politik, wie sie es eine echte Governance der Regionen erlauben sollte.

## Fehlende Gesamtvision

Aufgrund der steigenden Zahl der Gemeindeverbände fällt es den Gemeinderäten immer schwerer, einen kohärenten Gesamtüberblick über das staatliche Handeln auf kommunaler und regionaler Ebene zu bewahren. Das Verantwortungsgefühl nimmt insbesondere in Gemeinden ab, die das Gefühl haben, keinen Einfluss auf die politischen Entscheide mehr zu haben. Dank der Zunahme der Gemeindeverbände konnten die Gemeindebehörden zahlreiche Probleme, die die Gemeindegrenzen überschreiten, auf der geeigneten territorialen Ebene lösen. Allerdings wird es aufgrund der vielen Verbände immer schwieriger, einen Gesamtüberblick über die Massnahmen der Behörden in der ganzen Region zu behalten. Die Regionen funktionieren heute ähnlich wie Gemeinderäte ohne Sitzungen, wobei jeder Bereich bzw. jedes Ressort getrennt und ohne Gelegenheit einer gemeinsamen Koordination behandelt wird.

Für die Gesamtvision auf Bezirksebene ist in der Regel die Oberamtsperson zuständig. Sie verfügt jedoch nicht notwendigerweise über die Befugnisse und Ressourcen, die für die Gemeindepolitik notwendig sind. Als Vertreterin des Staatsrats ist es auch nicht ihre Aufgabe, die politischen Leitlinien in den Zuständigkeitsbereichen der Gemeinden an deren Stelle festzulegen.

Der mangelnde Gesamtüberblick kann sich insbesondere dann als problematisch erweisen, wenn es darum geht, Investitionen zu priorisieren. Jeder Gemeindeverband neigt dazu, diejenigen Projekte zu Ende zu führen, die zur Erreichung seiner Ziele beitragen, unter anderem indem er die notwendigen Investitionen tätigt. Besteht keine regionale Körperschaft, so gibt es kein Gremium, das über die Priorisierung eines vom Ad-hoc-Verband entwickelten Projekts zu Lasten eines von einem anderen Verband geplanten Projekts entscheiden kann. Damit besteht die Gefahr, dass die von der Gesamtheit der interkommunalen Kooperationsgremien eines bestimmten Gebiets eingegangenen finanziellen Verpflichtungen die Finanzkraft der Mitgliedgemeinden übersteigen und deren Kapazität zur Finanzierung der auf kommunaler Ebene getroffenen Entscheide reduzieren könnten.

## Verlust der Gemeindeautonomie

Da immer mehr Entscheide auf der Ebene der Gemeindeverbände getroffen werden, was gebundene Ausgaben zur Folge hat, verkleinert sich der Handlungsspielraum der einzelnen Gemeinden. Selbst wenn die Gemeindeverbände von den Gemeinden gegründet wurden und aus deren Vertreterinnen und Vertretern zusammengesetzt sind, fühlen sich die Gemeindebehörden, insbesondere die Legislativbehörden, erheblich eingeschränkt in ihren Entscheidungsbefugnissen, was bei den gebundenen Ausgaben besonders deutlich zum Ausdruck kommt.

Auch das immer wichtigere Engagement der Oberamtspersonen bei der regionalen Koordination ist eine zweischneidige Angelegenheit: Die Oberamtsperson handelt im Dienst und meist sogar im Auftrag der Gemeinden, damit diese die notwendigen interkommunalen Strukturen schaffen oder betreiben können, ist dadurch aber immer mehr in Politikbereichen aktiv, die bisher in die Zuständigkeit der Gemeinden fielen.

## Rolle der Oberamtsperson

Die Rolle der Oberamtsperson, die den Staatsrat vertritt, aber vom Volk gewählt wird, wirft immer mehr Fragen auf. Wie weiter oben ausgeführt, kann die Rolle unterschiedlich ausgelegt werden, einerseits weil jede Oberamtsperson ihre Arbeitsweise den Bedürfnissen ihres Bezirks und ihres Oberamts anpasst, andererseits weil die kantonale Gesetzgebung ihr tendenziell sehr viele Aufgaben überträgt, ohne besonderes Augenmerk auf Gesamtkohärenz zu legen. Die Aufgaben der Oberamtspersonen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit haben vor allem deshalb stark zugenommen, weil die Gesetzgebung die Gemeinden in immer mehr Bereichen verpflichtet, sich gemeindeübergreifend zu organisieren (Schulkreise, Erbringung sozialmedizinischer Leistungen, Planungsregionen usw.), und weil die Gemeinden diese Aufgaben der Oberamtsperson übertragen wollen. Der Auftrag der Oberamtsperson, durch die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zur Entwicklung des Bezirks beizutragen (Art. 15 des Gesetzes über die Oberamtmänner), gewinnt daher immer mehr an Bedeutung im Vergleich zu den zahlreichen anderen Aufgaben, ohne dass die Ressourcen der Oberämter in den letzten Jahren grundlegend angepasst wurden. Selbst wenn die Oberamtspersonen diese Aufgaben weiterhin wahrnehmen, zeichnet sich ihre Rolle zunehmend durch ein «regionales» Engagement aus.

Die Oberamtspersonen haben eine doppelte Koordinationsfunktion: zwischen den Gemeinden des Bezirks und zwischen den Direktionen des Staates, an dessen Stelle sie sich an kommunalen Aufgaben beteiligen. Eine solche Konzentration der Informationen auf eine Person hat natürlich Vorteile im Hinblick auf die Kohärenz staatlichen Handelns. Der Gesetzgeber hat denn auch darauf verzichtet, die verschiedenen Funktionen für unvereinbar zu erklären. Diese Situation kann jedoch zu Rollenkonflikten führen (beratendes Gremium der Gemeinden vs. Aufsichtsbehörde der Gemeinden, Mitgliedschaft in den Organen eines Gemeindeverbands vs. Aufsichtsbehörde usw.). Zudem birgt sie erhebliche Probleme in Bezug auf die Mittelzuweisung.

## Schlussfolgerung

Die heutige Organisation weist also etliche Schwächen auf. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass keine institutionelle Organisation alle Mängel beheben kann. Insbesondere die Übereinstimmung von Entscheidungsträgern, Kostenträgern und Nutzniesserinnen und Nutzniessern ist illusorisch in einem föderalen System und einer sich ständig wandelnden Gesellschaft, zumal jeder Politikbereich einen eigenen Nutzniesserkreis haben kann, der nicht vollumfänglich mit demjenigen eines anderen Politikbereichs in Deckung gebracht werden kann.

Die steigende Bedeutung der regionalen Ebene, ob nun auf den Willen der Gemeinden oder eine Tendenz des Staates zurückzuführen, ist jedoch eine Entwicklung, die sich kaum umkehren lässt: Die interkommunale Zusammenarbeit ist unverzichtbar und erfüllt eine notwendige Funktion in unserem institutionellen System. Da es nicht möglich ist, zur ursprünglichen Organisation des Kantons mit einem Staat und Gemeinden sowie Bezirken als reinen Verwaltungseinheiten des Staates zurückzukehren (der Grosse Rat hat diese Option 2011 übrigens ausdrücklich ausgeschlossen, s. Ziff.  4.1), müssen die Aufgaben und die Governance der «Region» geklärt werden, die heute eine Zwischenstufe zwischen den Gemeinden und dem Staat darstellt und sich durch ein Durcheinander von Gemeindeverbänden, Gemeindeübereinkünften, Bezirken, Oberämtern oder eine Kombination verschiedener Kooperationsformen auszeichnet.

# BISHERIGE ARBEITEN

Die Frage der Anpassung der territorialen Gliederung an die gesellschaftliche und institutionelle Entwicklung der letzten Jahrzehnte wurde bereits mehrfach thematisiert. Es wurden mehrere Berichte ausgearbeitet, in den 2010er-Jahren etwa die folgenden:

## Bericht 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg (2010)

Der Bericht 225 vom 16. November 2010 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg wurde im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) verfasst. In seiner Schlussfolgerung unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat vier Vorschläge:

* die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung ist zu bestätigen;
* die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen sind neu zu definieren;
* der Ansatz einer Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise soll weiter erörtert werden;
* ein Projekt zur Neueinteilung der Wahlkreise soll rasch umgesetzt werden.

Der Grosse Rat nahm diese Schlussfolgerungen mit Ausnahme des Vorschlags, die Bezirke in reine Verwaltungskreise zu verwandeln, am 3. Februar 2011 an.

## Bericht 2014-DIAF-99 Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten (2014)

Infolge eines Postulats zu den Agglomerationen und namentlich zu deren Steuerung, die in der kantonalen Gesetzgebung über die Agglomerationen geregelt ist, erläuterte der Staatsrat die entsprechenden Unterschiede zwischen Agglomeration und Gemeindeverband. Er verwies zudem auf die erheblichen Änderungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit während der letzten 20 Jahre, die zur schrittweisen Annäherung des Gemeindeverbands und der Agglomeration führten. Ziel des Staatsrats war eine stärkere Agglomeration, die sich deutlicher vom Gemeindeverband unterscheidet, beispielsweise durch die Einführung der Volkswahl für gewisse Agglomerationsorgane.[[11]](#footnote-12)

## Bericht 2016-DIAF-33 zum Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen (2018)

Im Jahr 2018 verabschiedete der Staatsrat einen weiteren Bericht zum Thema. Darin zählte er die vielen laufenden Arbeiten auf, die Auswirkungen auf die territoriale Gliederung haben, etwa Gemeindezusammenschlüsse, Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden, Revision des AggG usw. Der Staatsrat war der Ansicht, dass diese an sich unterschiedlichen Arbeiten ein gemeinsames Ziel hatten: die Stärkung der bürgernahen Einheiten, zuallererst der Gemeinden. Er hielt zudem fest, dass die 2010 beschlossene Beibehaltung des Status quo bei der regionalen Gliederung nicht dazu verleiten dürfe, alle Bestrebungen zur Verbesserung der territorialen Strukturen aufzugeben. Insbesondere sollte die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden überprüft werden. Ausserdem hielt der Bericht fest, dass ein grosser, wenn nicht wesentlicher Teil der Tätigkeit der Oberamtmänner nicht aus den zahlreichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung hervorgeht, sondern auf dem sehr allgemein gehaltenen Artikel 15 des Gesetzes über die Oberamtmänner beruht, wonach diese den Auftrag haben, zur Entwicklung ihres Bezirks beizutragen. Der Staatsrat vertrat die Auffassung, dass diese Rolle gestärkt werden müsste, um den Regionen die Mittel für eine koordinierte Entwicklung zu geben.

## Reform der Aufgaben der Regionen im Kanton Freiburg: einige Modelle und Grundkonzept (2019)

Aufgrund der Schlussfolgerungen des Berichts 2016-DIAF-33 beauftragte die ILFD Prof. Mahon und Prof. Défago von der Universität Neuenburg, vertiefte Überlegungen anzustellen. Ihr Mandat umfasste die Analyse der verschiedenen Modelle in der Schweiz und die Ausarbeitung eines Konzepts, das dem Kanton Freiburg als Grundlage dienen könnte.

Gestützt auf den Bericht von Prof. Mahon und Prof. Défago sowie die dadurch ausgelöste Debatte konnten sieben Ebenen staatlichen Handelns identifiziert werden. Neben den in der Verfassung aufgeführten und weiter oben (s. Ziff. 2.1) erwähnten Ebenen – Kanton, Bezirk und Gemeinde – identifizierten die beiden Professoren eine suprakantonale Ebene (Bund oder interkantonale Zusammenarbeit), zwei suprakommunale Ebenen – entweder unterhalb oder oberhalb der Bezirke – und eine infrakommunale Ebene, wie sie vor allem in grossen Gemeinden zu finden ist, die beispielsweise über Quartiervereine verfügen, oder auch in fusionierten Gemeinden, in denen die früheren Dörfer diese Rolle übernehmen.

Nur die Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verfügt über Steuerautonomie. Dies bedingt Finanzflüsse von diesen drei Ebenen zu den übrigen Ebenen. Die Bezirke werden hauptsächlich vom Kanton finanziert, während die bezirks- und gemeindeübergreifenden Strukturen grundsätzlich von den Gemeinden finanziert werden, da es sich um interkommunale Strukturen handelt. Die infrakommunalen Strukturen können von der Gemeinde unterstützt werden, beispielsweise über Subventionen.

Die Verfasser des Berichts erarbeiteten einen Konzeptentwurf zur Unterstützung der entsprechenden Überlegungen im Kanton Freiburg. Sie empfehlen insbesondere, erst die Aufgabenverteilung anzugehen, bevor Überlegungen zur territorialen Gliederung angestellt werden.

# GRUNDKONZEPT FÜR EINE REFORM DER REGIONEN

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, verfügt der Kanton bereits heute über eine «Regionsebene», deren Governance zu einem grossen Teil von Gemeindeverbänden gewährleistet wird. Diese Feststellung ist wichtig, da sie die Befürchtung relativiert, mit einer Reform der Institutionen könnte *ex nihilo* eine zusätzliche institutionelle Ebene geschaffen werden, die eher die Undurchsichtigkeit erhöht als zur Klärung der Situation beizutragen. Wie bereits erwähnt, hat die Zahl der gemeindeübergreifenden Strukturen wie auch deren Aufgaben stark zugenommen. Auch die Entwicklung der Kantonsgesetzgebung, die den Gemeindeverbänden immer mehr Aufgaben direkt überträgt, führt zu einer Änderung ihrer Stellung: Anstatt Körperschaften, die von den Gemeinden freiwillig zur gemeinsamen Umsetzung politischer Entscheide auf lokaler Ebene geschaffen werden, sind die Verbände heute «autonome» Einrichtungen, denen mittels Gesetz Befugnisse übertragen werden, über die die Gemeinden selbst nicht verfügen. Es besteht daher Klärungsbedarf: Die Region muss klare Strukturen, Aufgaben, Aufträge und Governance-Regeln erhalten, damit sich die kantonalen und kommunalen Behörden wie auch die Bevölkerung orientieren und das staatliche Handeln tatsächlich steuern können. Zu diesem Zweck sollten gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichts von 2019 Überlegungen zu einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Region und Gemeinde angestellt werden, ohne dass damit den Governance-Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene vorgegriffen werden soll.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass bei einer Neuverteilung der Aufgaben den öffentlich-rechtlichen Institutionen Rechnung getragen werden muss, die die Aufgaben wahrnehmen sollen. Ein Beispiel dafür ist das Projekt zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden, dessen erstes Paket vor über acht Jahren gefordert wurde: Die Übertragung von Aufgaben vom Staat auf die Gemeinden setzt Gemeindeverbände oder andere interkommunale Strukturen voraus. Aus diesem Grund prüfte die Arbeitsgruppe auf Antrag der ILFD mehrere Modelle zur institutionellen Gliederung mit dem Ziel, die künftige Debatte, insbesondere in Bezug auf die Aufgabenteilung, zu strukturieren.

## Weiterführung der schrittweisen Fusionen

Eine Möglichkeit wäre, die seit mehr als dreissig Jahren bestehenden Fusionsbestrebungen unverändert laufen zu lassen. Die Gemeinden würden sich also weiterhin auf freiwilliger Basis zusammenschliessen, wenn deren Behörden dies wünschen. Dieser Ansatz hat sich im Kanton Freiburg seit mehreren Jahrzehnten bewährt. Allerdings stösst die Entwicklung inzwischen an ihre Grenzen. Heute verfügt eine von zehn Gemeinden über weniger als 300 Einwohnerinnen und Einwohner. Einige Gemeinden wollen zwar fusionieren, andere jedoch nicht. Vor diesem Hintergrund werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht kleiner, im Gegenteil. Es wird immer schwieriger, eine homogene Gemeindeautonomie mit gleichen Aufgaben und Befugnissen zu verteidigen, wenn die einen Gemeinden mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben und über eine grosse, spezialisierte Verwaltung und eine gewählte Legislative verfügen, während andere nur ein paar Dutzend oder ein paar Hundert Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen und die Aufgaben zu einem sehr grossen Teil auf den Schultern der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte lasten. Dies führt unweigerlich zu einer Zentralisierung, entweder auf Kantonsebene oder bestenfalls auf «Regionsebene». Diese Entwicklung ist übrigens auch ein Grund dafür, dass die kantonale Gesetzgebung die Errichtung eines Gemeindeverbands immer häufiger vorschreibt (s. Ziff. 2.5): Dies erlaubt es, eine gewisse Homogenität zu gewährleisten und die für die übertragenen Aufgaben notwendigen (finanziellen und personellen) Ressourcen sicherzustellen. Dasselbe gilt beispielsweise im Bereich der Betreuung betagter Menschen oder der Mindestgrösse der Schulkreise. Mit den laufenden Grossfusionen (Grossfreiburg, Zusammenschluss aller Gemeinden des Greyerzbezirks usw.) werden die Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

Auch wenn sich die Politik des Kantons zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und vor allem die im GZG vorgesehene Finanzhilfe bewährt haben, empfiehlt es sich, ein neues Förderinstrument zu prüfen und den grössten Gemeinden, die über eine spezialisierte Verwaltung und ein zusammenhängendes Gebiet verfügen, gewisse Aufgaben zu übertragen, für die heute der Staat zuständig ist.

## Modell «Gemeindeverbände»

Angesichts der Grenzen der aktuellen regionalen Organisation, die hauptsächlich von den Gemeindeverbänden getragen wird, würde das erste Modell eine möglichst weitgehende Anpassung des Konzepts der Gemeindeverbände unter Bewahrung der derzeitigen Grundlagen vorsehen. Um ihre Zahl zu begrenzen, würden die Gemeindeverbände mehr Befugnisse erhalten und über eine gewisse Flexibilität verfügen, damit sie die je nach Themenbereichen wechselnden Perimeter berücksichtigen können. Dabei müssten die Arbeitsweise und Organisation der Verbände überprüft und die Frage ihrer demokratischen Kontrolle neu aufgeworfen werden. Bei diesem Modell wären die Gemeindeverbände für die regionale Ebene und die als regional definierten Aufgaben zuständig, wie dies bereits heute zu einem grossen Teil der Fall ist, und die Gemeinden wären wie bisher für die lokalen Angelegenheiten zuständig.

Mit diesem Modell könnten einige Mängel des heutigen Systems behoben oder zumindest gemildert werden:

Die Verringerung ihrer Zahl und die Ausweitung ihrer Tätigkeitsbereiche würden den Gemeindeverbänden eine grössere Sichtbarkeit verschaffen. Die Bevölkerung wäre besser in der Lage zu erkennen, welche Behörde für einen Entscheid verantwortlich ist.

Mit weniger Verbänden dürfte sich auch die Arbeitsbelastung der gewählten Amtsträgerinnen und Amtsträger reduzieren. Damit diese sich auf ihre strategischen Aufgaben konzentrieren können, muss die Reform mit einem Ausbau der Verwaltung einhergehen.

Allerdings sollte die Stärkung der Gemeindeverbände nicht dazu führen, dass die Gemeindefusionen gebremst werden, weil die Verbände eine Alternative für die Erfüllung von Aufgaben in einem grösseren Rahmen bieten. Dies wäre schade, denn die Gemeinde ist unabhängig vom gewählten Modell die erste Ebene unseres demokratischen Systems und muss daher über ausreichende Mittel verfügen, so dass sie die für die Lebensqualität der Bevölkerung notwendigen Entscheide treffen kann. Auch die Frage der Finanzierung der gestärkten Gemeindeverbände muss sorgfältig geprüft werden: Da eine Steuerautonomie für die Verbände eher nicht in Frage kommt (aber trotzdem geprüft werden sollte), bleiben sie bei den Finanzen auf den Kanton und vor allem die Gemeinden angewiesen.

Die Zusammensetzung der Verbandsorgane muss ebenfalls sorgfältig geprüft werden. Mehrere Möglichkeiten sind denkbar, beispielsweise die Stärkung der Rolle der Ammännerkonferenz oder deren Schaffung, die Volkswahl der Verbandsorgane oder die Formalisierung eines Berichts über die interkommunale Zusammenarbeit zuhanden der Gemeindelegislative.

## Modell «Gemeindezusammenschlüsse»

Das zweite Modell sieht den grossflächigen Zusammenschluss von Gemeinden vor, beispielsweise auf der Ebene eines ganzen Bezirks wie beim Fusionsprojekt des Greyerzbezirks.

Solche Fusionen würden es erlauben, die Zahl der Verbände zu beschränken und die Governance zu klären. Im Extremfall gäbe es im Kanton Freiburg nur noch einige wenige Grossgemeinden[[12]](#footnote-13) und ein paar Verbände für die Themenbereiche, die die Gemeindeebene immer noch übersteigen.

Die regionale Ebene ist in diesem Modell klar: Die Gemeinden könnten alle regionalen Aufgaben übernehmen. Eine grosse Herausforderung dieses Modells ist jedoch der Verlust der Bürgernähe. Dem könnte beispielsweise entgegengewirkt werden, indem der Begriff der Kreise innerhalb der Grossgemeinden weiterentwickelt wird. Die Gesetzgebung erlaubt zwar die Errichtung von Kreisen, enthält jedoch keine Angaben zu deren Befugnissen oder Governance. Grossfreiburg spricht von Quartiervereinen, das Greyerzer Fusionsprojekt von Kreisen. Bei diesem Modell müssten also gewisse Punkte geregelt werden, insbesondere Governance, demokratische Kontrolle und finanzielle Zuständigkeiten. Dabei sollten die Überlegungen im Zusammenhang mit dem Fusionsprojekt Grossfreiburg[[13]](#footnote-14) und dem Fusionsprojekt des Greyerzbezirks[[14]](#footnote-15), aber auch die Erfahrungen der durch Grossfusionen entstandenen Freiburger Gemeinden (Estavayer, Murten usw.) und diejenigen anderer Kantone[[15]](#footnote-16) als Grundlage dienen. Des Weiteren müsste man auch die Frage der Wahlkreise thematisieren, deren Schaffung (bzw. Weiterführung nach einer Fusion) das Gesetz erlaubt.

Bei diesem Modell könnten die Gemeinden gewisse Aufgaben übernehmen, die heute auf Kantonsebene zentralisiert sind (s. Ziff. 5.1). In Frage kämen namentlich bestimmte Aufgaben im Bereich der Baubewilligungen (etwa nach dem Beispiel der Berner Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern), der Raumplanung und der öffentlichen Ordnung nach dem Vorbild der in Bezug auf die Ordnungsbussen erfolgten Kompetenzdelegation an die Gemeinden, die die entsprechenden Kriterien erfüllen.

## Kombiniertes Modell

Die Regionen des Kantons Freiburg waren schon immer innovativ, was ihre Governance betrifft. Es ist ihnen insbesondere gelungen, die Oberamtspersonen differenziert einzusetzen, das heisst gemäss deren Fähigkeiten und dem Koordinationsbedarf der Region.

Diese vielfältigen Formen der Governance dürfen nicht eingeschränkt werden, im Gegenteil: Anstatt ein Modell für alle Regionen im Gesetz festzuschreiben, sollte die Möglichkeit geprüft werden, die Gesetzgebung so flexibel zu gestalten, dass sich jede Region entsprechend ihren Bedürfnissen und ihrer institutionellen Kultur weiterentwickeln kann.

Bei der Reform sollten daher die Auswirkungen einer nach Region differenzierten Organisation geprüft werden, beispielsweise mit Gemeinden, die sich im Rahmen grosser Gemeindeverbände organisieren, und Gemeinden, die sich für eine Grossfusion entschieden haben.

Die Lösung muss zudem so flexibel sein, dass jede Region bei Bedarf interkantonale Kooperationen eingehen oder diese ausbauen kann und dabei diejenigen institutionellen Strukturen wählen kann, die sich am besten für die Zusammenarbeit mit dem Nachbarkanton eignen.

# SCHLUSSFOLGERUNG

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die Modelle, die die ILFD im Rahmen ihrer Arbeiten vorgeschlagen hat (s. Kap. 5), eine gute Grundlage für eine vertiefte Debatte über die Zukunft der Regionen im Kanton Freiburg bilden.

Sie schlägt daher vor:

1. Überlegungen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden anzustellen;
2. die oben aufgeführten Modelle rasch parallel zu prüfen und institutionelle Strukturen vorzuschlagen, die die Aufgaben auf den einzelnen Ebenen wahrnehmen können, sowie die Gemeindeautonomie entweder auf der Ebene der regionalen oder der kommunalen Aufgaben zu stärken.

Diese Überlegungen sollten zu Beginn der nächsten kantonalen Legislaturperiode erfolgen, so dass sie als Grundlage für die 2020 per Motion geforderte und für die kommende Legislaturperiode angekündigte Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden dienen können. Im Rahmen dieser Revision wird die Gesetzgebung auch in anderen spezifischen Bereichen angepasst, die kommunale und/oder «regionale» Befugnisse betreffen. Des Weiteren empfiehlt die Arbeitsgruppe, eine Debatte mit den zahlreichen betroffenen Partnern zu führen, um Erfahrungen und gute Praktiken zusammenzutragen, die in den letzten Jahren in vielen Regionen pragmatisch entwickelt wurden. Sie ist ebenfalls der Ansicht, dass die kantonale Gesetzgebung den Regionen/Gemeinden unter Festsetzung der Rahmenbedingungen eine gewisse organisatorische Flexibilität einräumen sollte, wobei gleichzeitig der Zusammenhalt des Kantons sicherzustellen ist. Der Staat muss namentlich die Grundzüge seiner «Regionalpolitik» im Bereich der Befugnisse und Aufgaben präzisieren, damit die Massnahmen der verschiedenen öffentlichen Institutionen unabhängig von den in den einzelnen Regionen gewählten institutionellen Strukturen klar und nachvollziehbar sind.

Die Arbeitsgruppe ist gerne bereit, sich an diesen vertieften Überlegungen zu beteiligen.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Gérald Mutrux, Amtsvorsteher [↑](#footnote-ref-2)
2. David Fattebert, Gemeindeammann von Le Châtelard und Präsident des FGV, und Eric Chassot, Gemeindeammann von Estavayer [↑](#footnote-ref-3)
3. Manfred Raemy, Oberamtmann des Sensebezirks [↑](#footnote-ref-4)
4. Carl-Alex Ridoré, Oberamtmann des Saanebezirks und Präsident der Versammlung [↑](#footnote-ref-5)
5. Nadine Gobet, Regionalsekretärin der Association Régionale la Gruyère [↑](#footnote-ref-6)
6. Die Zahl der Bezirke wurde vorher mehrmals geändert: 1798 waren es 12 (Freiburg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches und Murten, ab 1814 Freiburg, Gruyères, Bulle, Corbières, Farvagny, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Montagny, Surpierre und Murten), im Jahr 1831 dann 13 (insbesondere Unterteilung des Bezirks Freiburg in einen französisch- und einen deutschsprachigen Teil). [↑](#footnote-ref-7)
7. Ausgenommen zwischen 1816 und 1830, als die Oberamtmänner vom Parlament gewählt wurden. [↑](#footnote-ref-8)
8. Der Begriff «Oberamtmann» kommt in der kantonalen Gesetzgebung 109-mal vor. [↑](#footnote-ref-9)
9. Dasselbe gilt für die übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem für die Gemeindeübereinkünfte, für die es keine vollständige Liste gibt. [↑](#footnote-ref-10)
10. Demnach zählte der Kanton Freiburg 1997 vier Berggebiete: Sense, Gruyère, Glâne-Veveyse und Haute-Sarine, d. h. 115 der damaligen 247 Gemeinden. [↑](#footnote-ref-11)
11. Der Entwurf zur Totalrevision des AggG, der dem Grossen Rat im Januar 2020 unterbreitet wurde, sah denn auch die Volkswahl des Agglomerationsrats vor. Das Parlament folgte jedoch der parlamentarischen Kommission und verabschiedete eine neue Fassung, welche die Abschaffung dieser spezifischen Form der Zusammenarbeit auf Agglomerationsebene vorsieht und dem Gemeindeverband den Vorzug gibt. Dieser Beschluss wirft die Frage auf, wie sich die Gemeindeverbände weiterentwickeln sollen (Ziff. 5.2). [↑](#footnote-ref-12)
12. Der Fusionsplan des Staatsrats vom Mai 2013 sah bekanntlich 36 Gemeinden für den ganzen Kanton vor. [↑](#footnote-ref-13)
13. Gemäss diesem Projekt sollen Orts- oder Quartiervereine geschaffen werden, die nicht nur die Interessen der Lokalbevölkerung wahren, sondern auch die Lebensqualität und den sozialen Zusammenhalt durch konkrete Projekte fördern. [↑](#footnote-ref-14)
14. Dieses Projekt sieht zum Beispiel Quartierkommissionen vor, die die Gemeinde in Fragen des sozialen Gefüges unterstützen und den Gemeinderat regelmässig treffen sollen. [↑](#footnote-ref-15)
15. Sowohl beim Fusionsprojekt Grossfreiburg als auch beim Greyerzer Projekt diente die fusionierte Gemeinde Bellinzona als Vorbild. [↑](#footnote-ref-16)