



Rapport 2017-DIAF-9

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Importance du centre cantonal	2
3. Fusion du Grand Fribourg	3
3.1. Anciennes tentatives	3
3.2. Instruments parlementaires	3
3.3. Processus en cours	4
3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg	4
3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive	4
4. Aide ordinaire à la fusion	4
5. Soutien actuel du canton au centre cantonal	5
6. Demandes du Grand Fribourg	6
6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune	6
6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures	7
6.1.3. Récapitulation des incidences financière des demandes du Grand Fribourg	8
6.2. Alternatives	9
6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes	10
6.3.1. Dans le canton de Fribourg	10
6.3.2. Dans d'autres cantons	10
7. Position du Conseil d'Etat	11
8. Conclusion	12

1. Introduction

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat souhaite présenter au Grand Conseil l'état des travaux en lien avec une éventuelle contribution financière cantonale complémentaire pour la fusion des communes du Grand Fribourg, en application de l'article 190 al. 1 let. b de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1). Le Gouvernement estime en effet que cette thématique revêt une importance particulière pour l'ensemble du canton de Fribourg, et souhaite informer les député-e-s, représentant la population et toutes les régions fribourgeoises, de l'état de ses réflexions. Une aide financière extraordinaire pour la fusion du Grand Fribourg

n'est pas prévue en tant que telle dans la législation cantonale. Par ailleurs, il semble probable que les montants en jeu nécessitent l'élaboration d'un projet d'acte du Grand Conseil. Aussi, en vertu de l'article 151 al. 3 LGC, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à voter sur les conclusions du présent rapport, afin d'orienter les travaux à entreprendre par la suite.

En cas d'entrée en matière du Parlement sur le principe de l'examen d'une aide financière complémentaire, le Conseil d'Etat élaborera un projet, conformément aux dispositions relatives à l'élaboration des actes législatifs. Le Parlement sera alors saisi formellement d'un projet d'acte, qui pourrait

ensuite faire l'objet d'un referendum, facultatif ou obligatoire en fonction des montants en jeu.

Le calendrier prévu par la législation cantonale pour la fusion de Grand Fribourg est particulièrement ambitieux. L'article 17i de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1) prévoit notamment que l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (ci-après «l'assemblée constitutive») doit transmettre au Conseil d'Etat un projet de convention de fusion dans un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire. Ce dernier a été fixé par le Conseil d'Etat par arrêté du 27 juin 2017. L'assemblée constitutive doit donc élaborer une convention de fusion et la transmettre au Gouvernement le 27 juin 2020 au plus tard. L'article 17i donne toutefois la compétence au Conseil d'Etat de prolonger ce délai, de quatre ans au maximum. Afin de tenir compte du calendrier de la fusion du Grand Fribourg, et sous réserve d'éventuels délais accordés par le Conseil d'Etat sur demande de l'assemblée constitutive, le Gouvernement estime nécessaire de traiter avec diligence la demande d'aide financière complémentaire formulée par le Grand Fribourg. Il semble notamment nécessaire qu'un premier vote de principe du Parlement cantonal intervienne avant le vote consultatif envisagé par le Grand Fribourg. Selon le calendrier adopté par le comité de pilotage de l'assemblée constitutive, et sous réserve de l'approbation de cette dernière, ce vote consultatif est à présent prévu le 17 mai 2020. Toujours selon ce calendrier, le dépôt de la convention de fusion devrait quant à lui intervenir en novembre 2020, et le vote des populations concernées se tenir le 7 mars 2021.

C'est pourquoi il transmet le présent rapport au Parlement, afin de disposer aussi rapidement que possible de la position de principe du Grand Conseil. En cas d'entrée en matière, il ambitionne en outre d'élaborer un avant-projet d'acte et de le soumettre au Grand Conseil dans le courant du premier semestre 2021, après avoir procédé à une large consultation.

2. Importance du centre cantonal

Le renforcement du centre cantonal est un des projets phares du programme gouvernemental 2017–2021¹. C'est également un des principaux buts du plan directeur cantonal², qui constate qu'un «centre cantonal fort est indispensable pour

que Fribourg se pose comme véritable axe de développement, dans l'intérêt de la population fribourgeoise»³.

L'attrait du centre cantonal passe notamment par la mise à disposition d'équipements et de services qui ne sauraient être multipliés dans l'ensemble du canton, pour des raisons financières, ou divisés pour des raisons d'efficacité et de fonctionnement. Cette mise à disposition de services et d'équipements nécessite des structures territoriales fortes, à même de remplir ces objectifs.

La constitution de l'Agglomération de Fribourg en 2008 a donné aux dix communes membres (d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) un organisme compétent pour assumer la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de protection de l'environnement, ainsi que de promotion économique, touristique et culturelles⁴. L'Agglomération de Fribourg a démontré au fil du temps sa capacité à assurer la planification de plusieurs projets d'envergure, en obtenant d'importantes subventions fédérales pour ses projets d'agglomération de 2^e (PA2) et de 3^e génération (PA3). Elle a pour cela constitué une avancée majeure, et a ainsi joué un rôle important dans le développement du centre cantonal. Il apparaît toutefois que la réalisation des mesures concernées, qui reposent essentiellement sur les autorités communales, n'est, loin s'en faut, pas assurée de manière optimale. Ainsi, à titre d'exemple, sur les quelques 23 millions de francs promis par la Confédération pour la réalisation des mesures d'infrastructure de transport du PA2, élaboré entre 2009 et 2011, le Conseil d'Etat n'a, à ce jour, pu signer de conventions de financement avec l'Office fédéral des routes (OFROU), que pour un montant d'environ 5 millions de francs. A titre de comparaison, l'agglomération de Bellinzone, d'une taille inférieure à celle de Fribourg (53 000 habitants) avait par exemple déjà signé des conventions de financement avec les offices fédéraux pour un montant d'environ 25 millions de francs, sur les 46 millions de francs promis par la Confédération, au 30 novembre 2018⁵.

La réalisation des mesures subventionnées du PA2 qui aurait dû majoritairement se concrétiser sur les années 2015–2018, s'étale ainsi de plus en plus dans le temps. Le risque de perte d'une part importante des subventions fédérales devient patent car la Confédération a réaffirmé récemment que les subventions prévues pour des mesures qui ne seraient pas couvertes d'ici au 31 décembre 2027 par une convention de financement tomberaient. Le risque de perte des subventions fédérales augmente d'autant que l'Agglomération de Fribourg devra faire face à des efforts financiers substantiels pour mettre en parallèle en œuvre les mesures d'infrastructure

¹ «Le Conseil d'Etat veut faire du Grand Fribourg le noyau de son dynamisme, qui permettra à l'ensemble de notre canton de se forger une place parmi les agglomérations les plus importantes du pays, tout en consolidant notre rôle de pont entre les métropoles et les cultures alémanique et francophone», p. 6

² Volet stratégique du plan directement cantonal, p. 7. A noter que le centre cantonal tel que défini par le plan directeur cantonal (idem, p. 13) correspond au tissu urbain des communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Ganges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit les neuf communes qui constituent le périmètre actuel du Grand Fribourg.

³ Volet stratégique du plan directeur cantonal, p. 1

⁴ Article 3 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 13 septembre 2018

⁵ Les chiffres relatifs aux différentes agglomérations pour l'année 2019 ne seront mis à disposition par la Confédération qu'au printemps 2020.

ture de transport du PA3, soutenues par la Confédération pour un montant de près de 37 millions de francs et dont les travaux de construction doivent impérativement débiter dans les 6 ans et trois mois à compter de l'Arrêté fédéral du 25 septembre 2019¹.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces délais de réalisation des mesures des PA. On peut d'une part penser que la multiplicité des communes impliquées dans l'élaboration des PA2 et PA3 a incité l'Agglomération de Fribourg à y inclure des mesures dont la réalisation n'était pas garantie à moyen terme, plutôt que de mettre en péril la finalisation des projets d'agglomération par des arbitrages lourds et chronophages. Les compétences techniques à disposition des communes de l'Agglomération sont par ailleurs très diverses, et expliquent les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles pour mettre en œuvre des mesures complexes. Enfin, les mesures les plus importantes et/ou prévues sur le territoire de plusieurs communes imposent une coordination de très nombreux acteurs et nécessitent des arbitrages qui ne favorisent pas la réalisation à un rythme soutenu. La constitution de l'Agglomération de Fribourg a constitué une amélioration incontestable dans le domaine de la planification, en permettant de réunir dix communes différentes pour l'élaboration d'un projet unique et cohérent. Dans certains cas toutefois, l'Agglomération de Fribourg elle-même peut devenir un élément complexifiant la coordination, en ajoutant un partenaire supplémentaire.

Cette situation nécessite la mise en place d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal afin d'assurer que les mesures d'importance, notamment dans le domaine de la mobilité, puissent être mise en œuvre dans les délais fixés par la Confédération pour pouvoir bénéficier des contributions fédérales octroyées. Il convient aussi de souligner qu'à compter de la prochaine génération de projet d'agglomération (PA4), les bénéficiaires des contributions octroyées disposeront d'un délai de quatre ans et trois mois à compter de la date d'adoption de l'arrêté fédéral pour démarrer la construction des mesures soutenues. Passé ce délai, les contributions fédérales prévues retourneront dans le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

L'entrée en vigueur de la fusion du Grand Fribourg nécessitera une modification importante du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, afin qu'elle soit à même d'assumer son rôle planificateur dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité à une échelle plus proche du périmètre fonctionnel. La forme institutionnelle que doit prendre cette extension n'est toutefois pas déterminée aujourd'hui. Il est renvoyé à ce sujet au message accompagnant le projet de révision de la

loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

3. Fusion du Grand Fribourg

3.1. Anciennes tentatives

Le projet d'une vaste fusion autour de la capitale cantonale existe depuis plusieurs décennies. Il était notamment présent dans les débats parlementaires qui ont accompagné l'adoption de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

En 2007, une initiative populaire «Fusion 2011» récoltant plus de 4000 signatures demandait la fusion des communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne. Une convention dans ce sens a été signée par les communes concernées en 2009 en vue d'une fusion en 2016. Ce projet a toutefois échoué après la décision des communes de Corminbœuf, Givisiez et Granges-Paccot de fusionner seules avec la commune de Chésopelloz (projet finalement rejeté dans les urnes en 2014), et la décision des trois communes restantes de renoncer à poursuivre les travaux en vue d'une fusion.

3.2. Instruments parlementaires

La fusion du Grand Fribourg a motivé plusieurs interventions parlementaires durant ces dernières législatures. Pour ne citer que les dernières, et sans énumérer les questions parlementaires sur le sujet, le Grand Conseil a ainsi soutenu en mai 2013 la résolution «Fusion de communes pour un centre cantonal fort» qui souhaitait «la réussite d'une fusion ambitieuse et porteuse d'une véritable vision d'avenir [devant] permettre à notre canton et à son chef-lieu de s'inscrire dans une perspective et des conditions-cadre leur permettant de faire face aux défis démographiques et concurrentiels qui les attendent (...)». Cette résolution a été soutenue par le Grand Conseil par 81 voix pour (3 contre, 8 abstentions)².

Cette résolution a été suivie d'une motion en janvier 2014 demandant une «Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC – un centre cantonal fort pour un canton fort)» (2014-GC-16). Cette motion, que le Conseil d'Etat proposait d'accepter, s'accompagnait d'un projet de loi entièrement rédigé, prévoyant des dispositions procédurales particulières pour la fusion du Grand Fribourg, en s'inspirant largement de celles prévues pour la constitution des agglomérations. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil en octobre 2014, par 53 voix contre 42 (7 abstentions).

Pour lui donner suite, le Conseil d'Etat a élaboré un contre-projet, proposant une modification de la loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC;

¹ Arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

² BGC mai 2013, pp. 465ss

RSF 141.1.1). Ce contre-projet a été accepté par le Grand Conseil, avec quelques amendements, en mai 2016, par 97 voix contre 1 (aucune abstention).

3.3. Processus en cours

3.3.1. Modification 2016 de la LEFC et dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg

La nouvelle mouture de la LEFC acceptée par le Grand Conseil en mai 2016 prévoit l'instauration d'une assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de convention de fusion pour le Grand Fribourg. Cette assemblée dispose d'un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire du Grand Fribourg par le Conseil d'Etat pour transmettre à ce dernier un projet de convention de fusion. Ses membres sont élu-e-s par la population des communes concernées. L'assemblée est présidée par le Préfet de la Sarine, et ses coûts de fonctionnement sont pris en charge pour moitié par l'Etat, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

3.3.2. Constitution et travaux de l'assemblée constitutive

Le 25 janvier 2017, les communes de Corminbœuf, Fribourg, Givisiez et Marly ont demandé au Conseil d'Etat de déterminer le périmètre provisoire du Grand Fribourg et ont donc initié le processus prévu par les nouvelles dispositions de la LEFC. Les quatre communes signataires indiquaient souhaiter ainsi «former un vrai pôle d'attractivité entre Berne, Lausanne et Neuchâtel» et partager la volonté du Conseil d'Etat de «renforcer le centre cantonal, pour mieux faire face aux défis actuels et à venir, notamment pour assurer le développement économique du canton de Fribourg et accroître les capacités des communes dans l'accomplissement efficace de leurs tâches». Après une vaste consultation, le Conseil d'Etat a fixé le périmètre provisoire du Grand Fribourg par arrêté du 27 juin 2017. Ce périmètre comprenait les communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Les communes de Grolley, La Sonnaz et Pierrafortscha, qui avaient manifesté leur intérêt pour le processus, étaient en outre encouragées à suivre les travaux de l'assemblée constitutive avec le statut d'observatrices.

Les membres de l'assemblée constitutive ont été élu-e-s le 26 novembre 2017. Après une première phase de préparation, la première séance plénière de l'assemblée constitutive s'est tenue le 1^{er} février 2018. L'assemblée constitutive a déterminé plusieurs groupes thématiques, dont un groupe chargé des finances, afin de formuler des propositions à destination de l'assemblée constitutive. Les premières conclusions des groupes ont été mises en consultation le 13 mai 2019

auprès des autorités cantonales et communales, des services de l'Etat et de l'ensemble de la population. Les résultats de cette consultation, terminée le 14 juin 2019, ont été présentés à l'assemblée constitutive lors de sa séance du 5 septembre 2019. Le groupe chargé des finances a quant à lui transmis son rapport à l'assemblée constitutive lors de la séance du 26 septembre 2019. Dans le cadre de ses travaux et avec le soutien du Comité de pilotage de l'assemblée constitutive, il avait au préalable adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire en date du 24 juillet 2019 (6 ci-dessous).

4. Aide ordinaire à la fusion

La LEFC prévoit une aide cantonale ordinaire en cas de fusion de communes. Celle-ci s'élève à CHF 200.– par habitant (art. 11 al. 1 LEFC), multiplié par un facteur en fonction du nombre de communes comprises dans la convention de fusion (1,0 pour la fusion de deux communes, puis 0,1 de plus pour chaque commune au-delà de deux). Cette aide est versée l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion (art. 14 al. 4 LEFC) et n'est octroyée qu'une seule fois par commune (art. 13 LEFC). La LEFC prévoit en outre un montant total de 50 millions de francs pour les aides financières aux fusions de communes. A ce jour, CHF 13 587 660.– ont été accordés aux communes fribourgeoises pour des fusions approuvées par le Grand Conseil (entrées en vigueur ou non). Pour les communes comprises dans le périmètre actuel du Grand Fribourg, cette aide ordinaire s'élèverait à CHF 21 334 320.–.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois que la LEFC n'a pas été conçue pour encourager spécifiquement la fusion du centre cantonal. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs, dans le cadre de son message, répondu au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»¹ en relevant les échecs successifs de plusieurs cantons à mettre en place des aides financières ciblées sur les fusions des communes dans les agglomérations (ainsi à Lucerne et en Argovie notamment). Par ailleurs, l'avant-projet de loi mis en consultation par le Gouvernement prévoyait initialement un plafond de l'aide financière aux fusions fixé à 5 000 habitants. Suite aux résultats de la consultation, le Gouvernement a proposé d'élever ce plafond à 10 000 habitants. La commission parlementaire chargée de cet objet a, elle, proposé de supprimer le plafond, et a été suivie en cela par le Grand Conseil. Durant les débats au Parlement, les député-e-s ont insisté sur l'égalité de traitement à accorder aux communes en matière financière, quel que soit le nombre de leur population légale. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la question de l'égalité de traitement entre communes a essentiellement été abordée sous l'angle financier. Sur ce point, avec la disparition du plafond

¹ Déposé le 20 juin 2008, BGC p. 1119, développé le 5 septembre 2008, BGC p. 1656, réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, BGC pp. 1845ss, prise en considération le 8 octobre 2010, BGC pp. 1490ss.

initialement proposé, l'égalité est respectée par la LEFC. Le Gouvernement relève en revanche que la motion 2014-GC-16, soutenue par le Grand Conseil, proposait de soutenir spécifiquement une fusion du centre cantonal en introduisant une nouvelle procédure, propre à relever les difficultés particulières d'une fusion de communes urbaines.

5. Soutien actuel du canton au centre cantonal

Donnant suite à la motion 2014-GC-16, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'inscrire dans la législation cantonale des dispositions spécifiques pour la fusion du Grand Fribourg. Il s'agit là d'un premier soutien, procédural et législatif, à la fusion du Grand Fribourg. Ces ajouts comprenaient en outre la participation du canton aux coûts de fonctionnement de l'assemblée constitutive: ces coûts sont pris en charge pour moitié par le canton, jusqu'à concurrence de CHF 200 000.– par année. Pour les années 2018 et 2019, ce sont donc CHF 400 000.– que l'Etat a consacré à la fusion du Grand Fribourg. Un montant de CHF 200 000.– a également été prévu au budget 2020.

Le renforcement du centre cantonal ne se limite toutefois pas à la question institutionnelle et à la fusion du Grand Fribourg. L'Etat contribue également financièrement à la réalisation d'infrastructures et à la délivrance de certaines prestations publiques.

Dans le prolongement des considérations émises précédemment (2 ci-dessus) au sujet de l'importance du centre cantonal, il convient tout d'abord de relever, d'une manière générale, que l'Etat contribue fortement au financement d'infrastructures bénéficiant avec une intensité particulière à la population de l'agglomération de Fribourg et aux commerces locaux. Les domaines de la formation tertiaire (université, HES-SO//FR, HEP), de la santé (HFR), de la culture (musée d'art et d'histoire, musée d'histoire naturelle) et du soutien à l'innovation (BlueFactory) peuvent être cités à titre d'exemple.

Il est ensuite à souligner que le soutien de l'Etat est particulièrement manifeste dans le domaine de la mobilité avec un accent particulier dans le centre cantonal ou dans les agglomérations en général.

L'Etat soutient ainsi les communes dans la réalisation de certaines mesures sur routes cantonales par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1). Il advient que certaines de ces mesures se situent sur des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. A ce titre, elles figurent dans les conventions relatives aux implications financières des différents projets d'aggloméra-

tion entre l'Etat et les agglomérations¹. Concrètement, les montants réservés sur la base de la LR par l'Etat aux mesures du PA2 de l'Agglomération de Fribourg subventionnées par la Confédération sont d'environ 6 millions de francs. A noter que ces montants ne seront effectivement versés qu'à l'exécution des mesures. Ces montants cantonaux s'ajoutent donc aux subventions fédérales aux projets d'agglomération (environ 61 millions de francs pour les PA2 et PA3 de l'Agglomération de Fribourg), qui contribuent à concentrer d'importants moyens dans le centre cantonal, comme, de manière générale, dans les agglomérations.

L'Etat soutient également, depuis fin 2015², les communes membres d'une communauté régionale de transport. Il se trouve que les deux seules communautés régionales constituées dans le canton correspondent au périmètre des deux entités ayant un projet d'agglomération reconnu par la Confédération, soit l'Agglomération de Fribourg et Mobul. Le décret voté par le Grand Conseil octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015–2018, prolongé jusqu'en 2019 aux investissements des communautés régionales de transport. Ce décret qui met en œuvre certaines dispositions de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1) permet au Conseil d'Etat de passer une convention annuelle avec chacune des deux communautés régionales de transport et de subventionner de leurs mesures émanant en lien avec des investissements en matière de transport public. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442 963 francs, 1 358 154 francs en 2017 et 941 104 francs en 2018³. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2020–2023, puis d'accorder désormais le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'art. 4 al. 2 du projet de révision générale de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) (pour les agglomérations) et sur la base de la future loi sur la mobilité (pour les communautés régionales de transport).

L'Etat participe en outre à hauteur de 57,5% aux indemnités des transports publics urbains. Pour l'Agglomération de Fribourg, il verse annuellement 11 à 12 millions de francs. Des subventions pour les études en matière de transport sont également octroyées aux deux agglomérations avec un montant d'environ 50 000 francs par année en tout.

Le développement du RER fribourgeois, avec comme nœud principal le centre cantonal, est également le résultat d'importants investissements cantonaux. Ceux-ci illustrent d'ailleurs l'impact positif pour l'ensemble du canton d'un déve-

¹ Actuellement, l'accord sur les prestations du PA3 ainsi que les conventions relatives aux PA3 de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul sont en cours d'élaboration. Accords et conventions devraient être élaborés pour l'automne 2019.

² Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

³ Mobul a quant à elle obtenu 332 550 francs en 2016, 596 871 en 2017 et 138 085 francs en 2018.

loppement du centre cantonal, puisque toutes les régions du canton de Fribourg sont ainsi reliées au réseau Grandes lignes.

Plusieurs projets de grande ampleur situés sur le territoire des communes du Grand Fribourg, en cours, s'accompagnent également d'une participation financière conséquente de l'Etat. On peut ainsi citer le projet de développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny ou la liaison routière entre Marly et Matran.

6. Demandes du Grand Fribourg

Par courrier du 24 juillet 2019 (annexé au présent rapport), le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg et son groupe chargé des finances ont adressé au Conseil d'Etat une demande de contribution financière complémentaire. Celle-ci comprenait la description de plusieurs mesures, et leur financement. Le 27 août 2019, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Comité de pilotage pour affiner certains éléments de cette demande. Les mesures proposées par le Grand Fribourg ainsi que la participation attendue de l'Etat sont présentées ci-dessous.

6.1.1. Mesures concernant le fonctionnement de la nouvelle commune

Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors

Le Grand Fribourg souhaite offrir aux jeunes en formation et aux seniors domiciliés dans la nouvelle commune fusionnée la gratuité des transports publics sur l'ensemble de son territoire. Pour ce faire, le Grand Fribourg demande une modification de la législation cantonale afin que l'Etat maintienne son niveau actuel de subventionnement malgré la baisse de la contribution des collectivités publiques consécutive à la hausse de recettes due à l'achat des abonnements par la commune.

Le Conseil d'Etat remarque tout d'abord que la «gratuité» des transports publics suppose en réalité une répartition différente de la prise en charge des coûts desdits transports, notamment par les collectivités publiques. Actuellement, l'offre du réseau urbain du centre cantonal est commandée par l'Agglomération de Fribourg, en tant que communauté régionale de transport (CRT). Les charges non couvertes par les billets et abonnements des usagers sont financées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg qui elle-même répartit ensuite les montants aux communes qui la composent. Les contributions cantonales pour l'exploitation de lignes mandatées par une CRT sont financées à raison de 42,5% par les communes concernées, le solde est à la charge de l'Etat (art. 41b al.1 LTr).

La mesure proposée par le Grand Fribourg supposerait l'achat par la commune du Grand Fribourg d'abonnement pour les personnes concernées. Une première estimation indique que le coût de cet achat devrait être de l'ordre de 5 à 6 millions de francs. Cet achat d'abonnements annuels va générer des recettes supplémentaires pour la communauté tarifaire Frimobil. Une part de ces nouvelles recettes viendrait réduire l'indemnité du trafic urbain financé par l'Etat et l'Agglomération (donc les communes). L'Etat bénéficierait donc indirectement de l'investissement consenti par la nouvelle commune. Une première analyse de cette hypothèse a été réalisée par le Service de la mobilité (SMo). Elle conclut qu'un mécanisme de neutralisation des coûts à la charge de l'Etat pourrait permettre à la commune d'acquiescer des abonnements pour ses habitantes et habitants sans être préjudiciée par la diminution de la participation cantonale. Un tel mécanisme nécessiterait des adaptations légales et une réflexion sur le processus de commande des prestations.

Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran

Le Grand Fribourg souhaite prolonger certaines lignes urbaines afin qu'elles couvrent l'entier du territoire de la nouvelle commune. Cette dernière serait ainsi entièrement couverte par une seule zone tarifaire.

Un tarif unique pour la commune fusionnée nécessiterait une modification du zonage de la communauté tarifaire de Frimobil (par exemple la fusion des zones 10 et 11). Une demande d'examen de cette option a d'ores et déjà été adressée à Frimobil par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) dans le cadre de l'étude de refonte de la tarification en cours. Cette nouvelle zone 10+11 serait plus étendue que la commune fusionnée (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen et Ependes seraient inclus). Sans augmentation du prix, une baisse des recettes, y compris dans le trafic régional de voyageurs, est attendue. La convention liant Frimobil à l'Etat de Fribourg prévoit une telle situation et implique la compensation de la perte de recette par le commanditaire, respectivement le requérant. Une analyse approfondie est nécessaire pour en déterminer le niveau, ainsi que la répartition de la prise en charge de cette baisse par les collectivités publiques.

S'agissant du prolongement des lignes urbaines vers Bertigny, celui-ci est prévu une fois réalisées les nouvelles infrastructures de dessertes de l'Hôpital cantonal. Les lignes urbaines desservent déjà actuellement Avry, Corminbœuf et Matran. Ces réflexions seront intégrées aux travaux portant sur le volet mobilité du projet d'urbanisation Bertigny-Chamblieux.

Réduction du prix du ticket de 20 à 30%

Le Grand Fribourg souhaite que la commune offre à l'ensemble des usagers une réduction du prix du ticket de 20 à 30%.

Cette mesure supposerait une baisse du prix du ticket Frimobil 1 zone pour la zone 10+11 fusionnée. Cette baisse du prix induirait alors une baisse des recettes pour Frimobil dont l'ampleur devra être évaluée, notamment en précisant si la mesure porte sur les seuls billets, ou également sur les abonnements. Elle nécessitera des mesures de compensation financière. Une solution possible consisterait à ce que les demandeurs de la baisse versent directement le montant correspondant à Frimobil. Il conviendra d'examiner en outre l'impact de cette mesure sur les recettes des lignes régionales.

Il faudra également déterminer quelle(s) collectivité(s) publique devrait procéder à la demande et, partant, prendre en charge la baisse des recettes. Il sera en outre nécessaire d'examiner les effets d'une telle mesure, notamment en s'appuyant sur les expériences comparables dans d'autres régions, par exemple sur l'acquisition de nouveaux clients pour les transports publics.

Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière

Le Grand Fribourg demande d'assujettir les bâtiments affectés à l'administration cantonale à la contribution immobilière, alors qu'ils en sont actuellement exonérés sur la base de l'art. 2 al. 2 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1).

L'exonération des bâtiments de l'Etat affectés à son administration est prévue dans la législation fribourgeoise depuis des dizaines d'années (l'actuelle LICO reprenait ainsi lors de son élaboration en 1963 des dispositions déjà présente dans la législation de 1926). Elle n'a jamais été remise en question lors des modifications successives de la législation cantonale sur les impôts communaux. L'assujettissement de ces bâtiments à la contribution immobilière nécessiterait l'évaluation de leur valeur fiscale, évaluation qui n'est pas disponible aujourd'hui, puisque les bâtiments en question ont toujours été exonérés. De ce fait, une estimation des conséquences financières de cette mesure n'est pas possible aujourd'hui.

6.1.2. Mesures relatives à des infrastructures

Le Grand Fribourg souhaite accompagner la fusion des communes d'une «offensive infrastructurelle pour une cadence des transports publics toutes les 7,5 minutes». Cette offensive nécessiterait selon lui la réalisation de quatre mesures:

- > Construction d'une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg
- > Renforcement du réseau urbain

- > Suppression du trafic des bus régionaux en centre-ville grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune
- > Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly.

Il convient tout d'abord de noter que la portée de cette «offensive» devra être précisée, notamment s'agissant des lignes et des périodes durant lesquelles une cadence toutes les 7,5 minutes est souhaitée. De manière plus générale, l'ensemble des mesures préconisées par le Grand Fribourg pour atteindre cet objectif devront être analysées afin de déterminer dans quelle mesure elles contribuent bien à améliorer l'offre en transports publics. Une réflexion dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'agglomération s'impose, afin d'inscrire ces mesures dans la stratégie générale de l'agglomération, et de bénéficier, le cas échéant, du soutien financier de la Confédération.

Ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg

Selon le Grand Fribourg, une ligne de tramway reliant Marly à la gare de Fribourg permettrait à la nouvelle commune de disposer d'axes ferroviaires structurants au Sud, en complément de l'Ouest (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Fribourg gare), du Nord (Belfaux, Givisiez, Fribourg gare) et de l'Est (Düdingen, Fribourg Poya, Fribourg gare).

Une étude pour un système lourd (tram, train ou bus en site propre) entre Marly, Fribourg et une éventuelle poursuite de ce demi-axe vers l'Ouest de la ville est en cours à la DAEC. L'intégration du secteur de Bertigny dans ce projet pourrait être particulièrement intéressante, une solution fortement capacitaire devant être trouvée pour relier ce secteur à la gare de Fribourg. La réalisation d'un tel projet, quel que soit finalement le système retenu (tramway, bus à haut niveau de service...), pourrait constituer un projet phare pour l'image du Grand Fribourg, mais également de tout le canton (à l'image du M2 à Lausanne).

Un tel projet devrait toutefois être intégré à un projet d'agglomération, afin d'assurer son intégration dans l'ensemble du réseau des transports et dans la stratégie globale en matière d'urbanisation. Cette intégration pourrait en outre permettre d'obtenir un soutien fédéral.

Renforcement du réseau urbain

La vitesse commerciale constitue le vrai point faible des transports publics dans l'agglomération fribourgeoise. Les mesures préconisées, qui restent à préciser, vont donc dans le bon sens. Il conviendra toutefois d'examiner dans le détail les mesures prévues, et de déterminer l'organisme chargé de les élaborer et de les financer. Là encore, leur intégration dans

un projet d'agglomération permettra d'une part d'assurer la cohérence de ces mesures à l'échelle de toute l'agglomération, et, le cas échéant, de bénéficier d'un soutien fédéral.

Suppression du trafic des bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune

Cette proposition du Grand Fribourg présente un inconvénient majeur: celui de contraindre les usagers des transports publics situés hors du Grand Fribourg à un transbordement pour atteindre la gare de Fribourg et le réseau des grandes lignes. Les lignes régionales qui desservent la gare de Fribourg forment, avec les lignes RER, l'ossature du réseau de transport cantonal. Leur limitation à l'entrée du Grand Fribourg représenterait une forte dégradation de l'attractivité des transports publics régionaux pour les utilisateurs hors du Grand Fribourg. Il semble en effet que le Grand Fribourg, quelle que soit sa forme institutionnelle, ne dispose pas de la masse critique nécessaire pour la mise en place de lignes tangentielles permettant de compenser cette dégradation. L'objectif d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg étant justement de soutenir des mesures qui bénéficient à l'ensemble de la population du canton, il semble, en l'état, que cette mesure devrait être abandonnée.

Connexion de toutes les localités au RER ou au tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly

Il conviendra également de préciser le souhait du Grand Fribourg. La connexion directe de certains secteurs au RER supposerait ainsi la réalisation d'importantes infrastructures. Une telle connexion relèverait par ailleurs des compétences de la Confédération.

Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny

Dans son courrier du 24 juillet 2019, le Grand Fribourg estime que la zone de Bertigny est l'endroit le plus propice à l'installation de nouvelles entreprises à même d'améliorer l'attractivité de la commune, dans la perspective de créer des emplois dans le canton. Afin de faire de cette zone une plateforme de développement économique, il propose donc que l'Etat finance l'équipement de 10 hectares en zone d'activité, pour la somme de 20 millions de francs.

La zone de Bertigny se situe dans l'un des neuf sites stratégiques («Sortie d'autoroute Fribourg Sud») recensés par le Plan directeur cantonal. Ce secteur fait l'objet de la fiche de projet P0102. Le choix d'intégrer ce secteur dans la liste des secteurs stratégiques cantonaux confirme l'attractivité de cette zone pour le développement économique, non seulement du centre cantonal, mais de tout le canton. On relèvera que, parmi les neuf secteurs stratégiques identifiés par le

Plan directeur cantonal, trois se situent dans le périmètre du Grand Fribourg:

- > Sortie de l'autoroute Fribourg Sud (Villars-sur-Glâne)
- > Environs de la Gare de Fribourg (Fribourg, fiche P0101)
- > MIC et Pré aux Moines (Marly, fiche P0103)

Par sa proximité et sa présence sur le territoire de l'Agglomération de Fribourg, le secteur stratégique «Birch et gare» sur la commune de Düdingen (fiche P0104) doit également être pris en compte.

Il convient de noter que l'avenir de la zone de Bertigny dépend également du projet en cours d'urbanisation et de couverture de l'autoroute A12 dans le secteur de Chamblieux, projet qui fait l'objet d'études en cours, notamment sur la base du crédit d'engagement voté par le Grand Conseil en mai 2019.

6.1.3. Récapitulation des incidences financières des demandes du Grand Fribourg

Il n'est pas possible à ce stade de fournir une estimation exhaustive des incidences financières de la demande d'aide complémentaire formulée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg. Le tableau suivant reprend donc tels quels les chiffres annoncés par le Grand Fribourg dans son courrier du 24 juillet 2019. Il convient de noter que les montants mentionnés relèvent d'estimations sommaires réalisées par le Grand Fribourg lui-même. Par ailleurs, il s'agit a priori de coûts bruts, sans détermination de la collectivité publique ou des collectivités publiques (commune du Grand Fribourg, Agglomération de Fribourg, Etat, Confédération) qui pourrai(en)t être amenée(s) à les assumer. Des estimations seront réalisées par les services de l'Etat pour déterminer les coûts des mesures préconisées dans le cadre de l'élaboration de l'acte qui sera soumis au Grand Conseil, pour les mesures qui seront finalement retenues par le Conseil d'Etat. Ces montants viendraient s'ajouter à l'aide ordinaire à la fusion évoquées dans la section 4 (21 334 320 francs) et aux différentes formes de soutien déjà accordées actuellement au centre cantonal qui ont été décrites à la section 5.

Incidences financières de l'aide complémentaire demandée par le Grand Fribourg, en francs

Mesures	Incidences récurrentes sur le compte de résultats	Incidences ponctuelles sur le compte des investissements
Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les séniors	n.d.	0
Tarif unique pour le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminbœuf et Matran	} 14 000 000 ¹	0
Réduction du prix du ticket de 20 à 30%		0
Assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière	n.d.	0
Lignes de Tramway reliant Marly à la gare de Fribourg	n.d.	} 300 000 000
Renforcement du réseau urbain	n.d.	
Suppression du trafic de bus régionaux au centre-ville, grâce à la création de gares routières aux quatre entrées de la commune	n.d.	
Connexion de toutes les localités au RER ou au Tramway, grâce à la création de lignes transversales vers Avry-Rosé et Marly	n.d.	
Equipement de 10 ha dans la zone de Bertigny	0	20 000 000
Total	n.d.	320 000 000

¹ Selon le Grand Fribourg, il s'agit ici d'un coût annuel à supporter pendant les premières années, pourrait éventuellement être ensuite compensé en tout ou partie par des recettes supplémentaires.

6.2. Alternatives

Outre les demandes formulées par le Grand Fribourg, et les aides déjà prévues pour le financement de certaines mesures mentionnées dans sa demande du 24 juillet 2019 (5 ci-dessus), plusieurs alternatives pour renforcer le centre cantonal, et favoriser la fusion du Grand Fribourg pourraient être examinées.

L'une de ces pistes consisteraient à modifier les montants de l'aide ordinaire (4 ci-dessus), par exemple en augmentant le montant de base par habitant prévu actuellement par l'art. 11 LEFC. Une telle mesure aurait pour avantage la simplicité technique, puisqu'elle ne supposerait qu'une modification formellement mineure de la LEFC. Le Conseil d'Etat estime toutefois à ce stade qu'elle présente un inconvénient majeur, soit celui de ne pas concentrer l'aide complémentaire sur des mesures d'importance cantonale. Cette manière de procéder nécessiterait en outre un examen approfondi de la question de l'égalité de traitement entre communes. De plus, elle imposerait une nouvelle discussion sur le niveau du montant total de l'aide aux fusions de communes pouvant être accordée sur la base de la LEFC, à savoir 50 millions de francs au maximum selon les dispositions en vigueur.

Une autre alternative pourrait s'inspirer d'un amendement déposé par l'ancien député Laurent Thévoz lors de l'examen par le Grand Conseil des modifications de la LEFC consacrées au Grand Fribourg. Cet amendement était ainsi formulé:

Art. 17e^{bis} (nouveau)

¹ Dans le cas où la convention de fusion approuvée par le Conseil d'Etat selon l'art. 17g comprend un programme d'investissements chargés de faciliter la mise en place de la nouvelle entité, le canton peut accorder un financement exceptionnel aux projets d'investissement d'importance cantonale dudit programme.

² Le canton est autorisé à mobiliser la fortune cantonale pour assurer sa participation financière exceptionnelle, prévue à l'alinéa 1 de l'article 17e^{bis}.

³ La durée d'application de l'alinéa 1 de l'art. 17e^{bis} est limitée à 10 ans.

Rejeté en première lecture par 51 voix contre 41 (4 abstentions), il a connu le même sort en deuxième lecture, à une très courte majorité (48 voix contre 46, 3 abstentions). Une nouvelle version de cet amendement devrait ainsi être examinée afin de déterminer si elle pourrait constituer une base légale idoine pour le renforcement du centre cantonal.

S'agissant du soutien des mesures en matière de mobilité, il conviendra d'examiner si l'actuelle LTr pourrait également servir de base légale pour une contribution financière complémentaire, en plus du décret en faveur des investissements des communautés régionales de transport (5 ci-dessus).

L'avant-projet de révision générale de la LAgg, mis en consultation en juillet dernier, prévoyait en outre à son article 4 la possibilité pour l'Etat de soutenir la réalisation de mesures prévues dans un projet d'agglomération. Le projet de loi doit être transmis prochainement au Parlement, et devrait être

examiné par ce dernier durant le premier semestre 2020. En cas d'approbation, le Conseil d'Etat devra élaborer une règle-ment d'application précisant les critères d'octroi de cette aide potentielle. Le message accompagnant le projet de loi précise que le Gouvernement tiendra compte pour ce faire de la situa-tion particulière du Grand Fribourg et de son processus de fusion. Il serait ainsi envisageable que l'application de cette nouvelle disposition permette à l'Etat de contribuer à la réa-lisation de certaines mesures mentionnées dans la demande d'aide financière complémentaire du Grand Fribourg et qui figureraient dans un prochain projet d'agglomération.

Dans tous les cas, le Conseil d'Etat souligne que, étant donné les montants en jeu, et quelle que soit la base légale existante ou à créer, l'octroi d'une aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg devra nécessairement faire l'objet d'un acte du Grand Conseil (modification de bases légales et/ou décret portant sur un crédit d'engagement), qui lui-même pourrait être soumis au referendum financier.

6.3. Exemples d'aide extraordinaire lors de fusions de communes

6.3.1. Dans le canton de Fribourg

A la fin des années nonante, le débat sur les fusions de communes dans le canton de Fribourg a été relancé à la suite de plusieurs interventions parlementaires. Il était constaté que la politique menée jusqu'alors, bien que satisfaisante dans ses résultats, n'était plus suffisante. Il fallait en accélérer le rythme. Avec le décret du 11 novembre 1999, c'est donc une nouvelle forme d'encouragement cantonal aux fusions de communes qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, pour valoir jusqu'au 31 décembre 2004. Les objectifs étaient de stimuler les fusions en simplifiant la procédure administrative et le calcul de la subvention. Cette dernière était désormais calculée sur une base forfaitaire. Sous l'égide de ces nouvelles dispositions, le nombre de communes est passé de 245 à 168.

Si l'octroi d'une aide calculée sur la base de critères déter-minés dans la loi a permis l'aboutissement de très nombreux projet, le Conseil d'Etat était conscient que le passage à un système de calcul forfaitaire ne permettait plus d'apporter une solution optimale à toutes les fusions. Le décret prévoyait par conséquent la possibilité pour le Conseil d'Etat d'oc-troyer une subvention complémentaire. Il s'agissait dans les faits de répondre à des situations exceptionnelles. Cette sub-vention complémentaire était destinée aux cas où la nouvelle commune présentait une situation financière insuffisante. La classe des communes, leur marge nette d'autofinancement ou encore leurs coefficients d'impôts étaient pris en compte. Seuls deux projets ont bénéficié d'une telle mesure, soit la fusion des communes de Gillarens, Promasens et Rue (2001, 979 habitants à l'époque) et celle des communes de Chapelle et Cheiry (2005, 348 habitants). Le premier projet a obtenu

une subvention complémentaire de 364 370 francs (pour une aide totale de 893 455 francs, soit 913 francs par habitants) et le second une aide complémentaire de 423 595 francs (pour une aide totale de 627 778 francs soit en moyenne 1804 francs par habitants).

A noter que le précédent régime d'aide à la fusion (qui tenait compte notamment de l'endettement par habitant ou des différences existantes entre les communes en matière d'in-frastructures) pouvait entraîner une aide cantonale encore plus élevée. Ainsi, par exemple, la fusion des communes de Cormérod, Cournillens, Courtion et Misery (qui donna naissance à l'actuelle commune de Misery-Courtion en 1997) a obtenu une aide cantonale de 4 088 217 francs pour une population totale de 1104 habitants (3703 francs par habitant).

Cette possibilité d'une subvention complémentaire a été abandonnée par la LEFC. Elle avait suscité d'importants débats face aux montants considérables accordés à des fusions de communes d'ampleur modeste.

6.3.2. Dans d'autres cantons

De nombreux projets de fusions ont été réalisés en Suisse ces dernières années. On en citera toutefois trois dont la compa-raison peut paraître pertinente en raison de leur taille impor-tante.

Canton de Lucerne

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Luzern	59 496	1.1.2010	20 millions*
Littau	15 929		
-> Luzern	74 425		

* finalement refusée en votation populaire

Le 17 juin 2007, les communes de Lucerne et de Littau ont approuvée leur fusion. Celle-ci répondait à une stratégie cantonale d'encouragement de fusions des régions urbaines visant à renforcer le canton. Toutefois, près de quatre mois après cette décision, suite à une demande de referendum, les citoyens et citoyennes du canton de Lucerne ont dû se pro-noncer, par vote aux urnes, sur la contribution cantonale de 20 millions de francs. Cette dernière a été rejetée à 59%.

Il s'est avéré, sur la base d'une analyse commandée par Gouvernement, que les citoyens, bien que soutenant fonda-mentalement la stratégie cantonale, ont jugé la contribution de 20 millions de francs trop élevée. Les deux communes ont finalement fusionné au 1^{er} janvier 2010, sans obtenir d'aide financière.

A noter qu'un projet de fusion ultérieur entre Lucerne et les communes d'Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw et Kriens («Starke Stadtregion») a quant à lui échoué en 2012. Cette fusion aurait constitué la 3ème ville de Suisse en nombre d'habitants.

Canton du Tessin

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Bellinzona et 12 communes	env. 18 000	1.4.2017	49,6 millions
-> Bellinzona	env. 44 000		

Le projet de fusion réunissait initialement 17 communes, avant d'être réduit à 13 communes après un vote consultatif en octobre 2015. En mars 2016, le Grand Conseil tessinois a donné son feu vert à la fusion et a alloué un crédit de 50 millions de francs. L'aide à la fusion comprenait quatre parties: 5 millions de francs pour des mesures d'assainissement de deux communes surendettées, la neutralisation de la réduction de la contribution de péréquation, soit 11.8 millions de francs pour les quatre premières années¹ et 8,8 millions de francs pour les six années suivantes, 4 millions de francs pour les dépenses d'organisation de la nouvelle commune et 20 millions de francs pour des investissements.

Canton de Neuchâtel

Communes fusionnée	Habitants	Entrée en vigueur	Aide financière prévue
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 millions
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
-> Neuchâtel	44 432		

Le 5 juin 2016, les habitant-e-s de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel et Valangin votaient en faveur d'un projet de fusion entre communes voisines. Leurs voisins de Peseux acceptaient, deux ans et demi plus tard, d'y adhérer également. Le projet donnera naissance, au 1^{er} janvier 2021, à une commune de 45 000 habitants. Le subside cantonal s'élève à 8,2 millions de francs, en application de la législation cantonale neuchâteloise qui prévoyait, pour les projets de fusion de communes soumis au peuple jusqu'au 31 décembre 2016, une aide de CHF 800.- par habitant, pondéré par le coefficient d'impôt et l'inverse du revenu fiscal, plafonné à 2500 habitants par commune de moins de 10 000 habitants, et à 5000 habitants pour les communes de plus de 10 000 habitants.

¹ Montant à charge de la péréquation intercommunale.

Un recours déposé à l'issue du vote à Peseux ayant été rejeté par le Tribunal fédéral le 5 novembre 2019, la fusion peut désormais se réaliser. L'objectif de cette fusion est, selon les autorités, d'accroître l'efficacité des structures et d'optimiser les capacités d'investissement. Enfin, la fusion doit permettre d'amplifier le rayonnement de l'agglomération neuchâteloise. Ce projet doit permettre également aux habitantes et habitants des quatre communes actuelles de mieux faire entendre leur voix sur l'échiquier politique cantonal et national, de mieux défendre leurs intérêts et assurer leur autonomie.

A noter que, dans les trois cas mentionnés ci-dessus, les montants indiqués correspondent à l'aide totale versée (ou prévue) par l'Etat. Afin de les comparer à une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, il conviendrait de tenir compte de l'aide ordinaire à la fusion prévue pour le Grand Fribourg (21 millions de francs, 4 ci-dessus).

7. Position du Conseil d'Etat

Lors de sa séance du 9 septembre 2019, le Conseil d'Etat a accepté d'entrer en matière sur une aide complémentaire pour le renforcement du centre cantonal par la fusion du Grand Fribourg tout en retenant plusieurs principes à respecter quant à cette aide. Il a notamment convenu qu'une aide financière complémentaire devrait être envisagée dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic de pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg depuis l'extérieur ou par une mise en valeur de zones stratégiques d'activité permettant de générer des emplois dans l'intérêt du canton. Le Conseil d'Etat a également précisé qu'il entendait privilégier une aide unique et ponctuelle et la réalisation d'infrastructures, plutôt que des mesures portant sur le fonctionnement de la nouvelle commune.

Le Conseil d'Etat constate que la constitution d'une gouvernance locale forte au niveau du centre cantonal est une nécessité pour assurer la planification, mais surtout la réalisation d'infrastructures importantes pour l'ensemble du canton. Le développement des infrastructures doit permettre au centre cantonal d'accueillir de nouveaux emplois, notamment à haute valeur ajoutée, et d'offrir des conditions cadres attractives aux entreprises en matière d'accès et de mobilité. Ces infrastructures doivent permettre à l'ensemble des Fribourgeoises et des Fribourgeois un accès optimal aux emplois et aux services concentrés dans le centre cantonal.

Le Conseil d'Etat constate que la collaboration intercommunale, très active dans le centre cantonal, notamment sous la forme d'associations de communes ou de l'Agglomération de Fribourg, atteint ses limites. En l'absence d'une fusion du Grand Fribourg, il existe un fort risque à moyen terme que d'importantes compétences communales doivent être assu-

mées par l'Etat afin de garantir une planification et une mise en œuvre adéquates de mesures essentielles pour le canton. Attaché à l'autonomie locale, et convaincu qu'il appartient d'abord aux communes, premier niveau de nos institutions, d'assumer de telles mesures, le Conseil d'Etat estime que la fusion du Grand Fribourg est une nécessité urgente. Une telle fusion doit également donner à l'ensemble du canton une «force de frappe» accrue dans toutes les négociations à l'échelle régionale ou nationale pour le maintien et le développement d'infrastructures, d'entreprises et de services au bénéfice de toute la population fribourgeoise.

Le Gouvernement estime toutefois nécessaire de poser un cadre strict à une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg, afin que son soutien contribue effectivement à la réalisation de mesures d'importance cantonale. En vertu de l'autonomie communale, il estime qu'il n'appartient en revanche pas à l'Etat de contribuer au fonctionnement d'une commune, fût-elle la capitale cantonale.

Sur la base des premières analyses effectuées et décrites ci-dessus, le Conseil d'Etat confirme la pertinence des principes retenus précédemment.

Le Conseil d'Etat renonce en conséquence à participer au financement des mesures de mobilité touchant au fonctionnement de la nouvelle commune évoquées dans le cadre de la section 6.1.1. Il examinera en revanche si une modification des conditions cadres non financières (bases légales...) serait opportune pour accroître la marge de manœuvre de l'ensemble des communes du canton en matière de transports publics (prise en charge des abonnements de transports publics pour certaines catégories d'usagers, réduction du prix des tickets, modification des zones tarifaires...), à la condition expresse que la neutralité des coûts à la charge de l'Etat soit garantie. Sur le principe, le Conseil d'Etat rappelle que le choix d'acquiescer des abonnements en faveur de certaines catégories de la population relève des compétences des communes. Il exclut de favoriser d'une quelconque manière une région par rapport aux autres dans ce domaine.

De même, l'assujettissement des bâtiments du canton à la contribution immobilière doit être exclu. Outre les difficultés techniques presque rédhibitoires, cette mesure touche au fonctionnement de la future commune du Grand Fribourg. Si, par nature, elle bénéficierait également à toutes les autres communes du canton, elle reviendrait, dans les faits, à taxer notamment certaines infrastructures destinées à la formation ainsi qu'aux activités sportives ou culturelles, et pourrait donc impacter les coûts de fonctionnement des institutions concernées. Le Conseil d'Etat estime que toute la population fribourgeoise bénéficie de cette exonération, et donc qu'une taxation serait contreproductive.

S'agissant des mesures d'investissement, le Conseil d'Etat estime à ce stade que la demande d'un financement d'une

partie de l'équipement de la zone de Bertigny est prématurée. Il convient d'une part de définir les fonctionnalités et programmes de mise en valeur des différentes zones stratégiques du Grand Fribourg dans une vue d'ensemble et d'attendre les premiers résultats des études portant sur le projet connexe de couverture de l'A12, et d'autre part de laisser à la nouvelle législation cantonale sur la politique foncière active le temps de déployer ses premiers effets, notamment avec la mise en place de l'établissement cantonal de promotion foncière (ECPF), compétent pour mettre à disposition d'une offre de terrains à même de répondre efficacement aux besoins des entreprises et soutenir ponctuellement les instruments d'aménagement du territoire. Ce n'est que dans ce cadre qu'il deviendra possible d'examiner la pertinence d'un financement d'un tel équipement, et les conditions à fixer pour ce faire (propriété du fonds, vitesse potentielle de mise à disposition réelle des terrains...). Il s'agira également d'examiner les moyens les plus propices au développement de l'emploi dans l'ensemble du canton, en tenant compte des quatre sites stratégiques recensés dans la région du centre cantonal et aux alentours, tout en menant une réflexion globale sur les opportunités offertes par l'ensemble des neuf sites stratégiques du canton.

Dans tous les cas, il sera tenu compte des aides dont bénéficie déjà le territoire du centre cantonal à d'autres titres (en tant qu'agglomération ou de communauté régionale de transport par exemple, 5 ci-dessus), afin d'éviter de voir des mesures ou des prestations bénéficier d'une double subvention cantonale.

8. Conclusion

Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil un vote sur le principe d'une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg.

Le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'à ce stade, aucun montant n'est arrêté pour une éventuelle aide financière complémentaire pour le Grand Fribourg, d'une part parce que le chiffrage précis des mesures préconisées par le Grand Fribourg n'a pas encore été réalisé, d'autre part parce que les mesures qui seraient finalement soutenues n'ont pas été déterminées. Ces éléments seront présentés ultérieurement au Parlement, dans le cadre d'un acte formel, spécifiant naturellement ses incidences financières, sur lequel le Grand Conseil aura à se déterminer avant, le cas échéant, que le peuple fribourgeois soit appelé aux urnes en cas de referendum.

En cas de soutien au principe d'une aide complémentaire, le Conseil d'Etat demande également que le Parlement se prononce sur les principes généraux d'une telle aide, soit:

- > Une aide financière unique et ponctuelle pour la réalisation d'infrastructures
- > Une aide pour des mesures qui contribuent à renforcer le centre cantonal

- > Une aide pour des mesures dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic des pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg ou par des mesures permettant de générer des emplois.

Annexe

—
Courrier du 24 juillet 2019 du Comité de pilotage et du groupe chargé des finances du Grand Fribourg au Conseil d'Etat



Bericht 2017-DIAF-9

3. Dezember 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, enthält die folgenden Aspekte:

1. Einleitung	14
2. Bedeutung des Kantonszentrums	15
3. Zusammenschluss von Grossfreiburg	16
3.1. Frühere Versuche	16
3.2. Parlamentarische Vorstösse	16
3.3. Laufendes Verfahren	17
3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs	17
3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung	17
4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion	17
5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum	18
6. Gesuche von Grossfreiburg	19
6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde	19
6.1.2. Infrastrukturmassnahmen	20
6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs	21
6.2. Alternativen	22
6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen	23
6.3.1. Im Kanton Freiburg	23
6.3.2. In anderen Kantonen	23
7. Position des Staatsrats	24
8. Schlussfolgerung	26

1. Einleitung

In diesem Bericht präsentiert der Staatsrat dem Grossen Rat den Stand der Arbeiten in Zusammenhang mit einem allfälligen zusätzlichen Finanzbeitrag des Kantons für den Zusammenschluss der Gemeinden von Grossfreiburg, in Anwendung von Artikel 190 Abs. 1 Bst. b des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1). Die Regierung ist der Ansicht, dass diese Thematik für den ganzen Kanton Freiburg besonders wichtig ist, und möchte die Grossrätinnen und Grossräte als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung und aller Freiburger Regionen über den Stand ihrer Überlegungen auf dem Laufenden halten. Eine ausserordentliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs ist als solches in

der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Im Übrigen dürften die betreffenden Beträge die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Grossen Rats erfordern. Daher lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, im Sinne von Artikel 151 Abs. 3 GRG über die Anträge dieses Berichts abzustimmen, damit die Richtung für künftige Arbeiten vorgegeben werden kann.

Bei einem Eintreten des Parlaments auf den Grundsatz einer Prüfung einer zusätzlichen Finanzhilfe wird der Staatsrat in Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur Ausarbeitung der Erlasse einen Entwurf ausarbeiten. Dem Parlament wird also formell ein Erlassentwurf unterbreitet, der anschliessend einem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt wird, je nach den darin vorgesehenen Beträgen.

Der von der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Zeitplan für den Zusammenschluss Grossfreiburgs ist besonders ehrgeizig. Artikel 17i des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) sieht namentlich vor, dass die konstituierende Versammlung von Grossfreiburg (die «konstituierende Versammlung») dem Staatsrat innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters einen Vereinbarungsentwurf zur Genehmigung vorlegen muss. Der Staatsrat hat den provisorischen Perimeter am 27. Juni 2017 festgelegt. Die konstituierende Versammlung muss also eine Fusionsvereinbarung ausarbeiten und sie der Regierung bis spätestens am 27. Juni 2020 vorlegen. Artikel 17i überträgt dem Staatsrat jedoch die Befugnis, diese Frist um höchstens 4 Jahre zu verlängern. Unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Fusion von Grossfreiburg und vorbehaltlich allfälliger vom Staatsrat auf Gesuch der konstituierenden Versammlung eingeräumter Fristen hält es die Regierung für notwendig, das Gesuch um zusätzliche Finanzhilfe von Grossfreiburg zügig zu behandeln. Namentlich scheint es nötig, dass das Kantonsparlament vor der von Grossfreiburg geplanten Konsultativabstimmung eine erste Grundsatzabstimmung vornimmt. Nach dem vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs verabschiedeten Zeitplan, und vorausgesetzt, sie wird von letzterer genehmigt, ist diese Konsultativabstimmung gegenwärtig für den 17. Mai 2020 vorgesehen. Ebenfalls gemäss diesem Zeitplan sollte die Fusionsvereinbarung im November 2020 eingereicht werden und die betreffende Bevölkerung sollte am 7. März 2021 darüber abstimmen können.

Deshalb legt der Staatsrat diesen Bericht dem Parlament vor, um so schnell wie möglich die grundsätzliche Position des Grossen Rates in Erfahrung zu bringen. Für den Fall, dass darauf eingetreten wird, will er ausserdem einen Erlassvorentwurf ausarbeiten und diesen im ersten Halbjahr 2021 nach einer breiten Vernehmlassung dem Grossen Rat unterbreiten.

2. Bedeutung des Kantonszentrums

Die Stärkung des Kantonszentrums ist eines der Hauptprojekte des Regierungsprogramms 2017–2021¹. Sie ist auch eines der wichtigsten Ziele des kantonalen Richtplans², in dem Folgendes festgestellt wird: «Im Interesse der Freiburger Bevölkerung will sich Freiburg als echte Entwicklungsachse positionieren, weshalb es ein starkes Kantonszentrum braucht.»³.

¹ «Der Staatsrat will aus Grossfreiburg den Kern der Dynamik machen, so dass sich unser Kanton einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes verschaffen und gleichzeitig unsere Rolle als Brücke zwischen den Metropolitanregionen und zwischen der deutschen und der französischen Kultur stärken kann», S. 6

² Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 7. Das Kantonszentrum, wie es im kantonalen Richtplan definiert ist (idem, S. 13), setzt sich zusammen aus dem städtischen Gebiet der Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, d. h. aus den neun Gemeinden, die den aktuellen Perimeter von Grossfreiburg umfassen.

³ Strategischer Teil des kantonalen Richtplans, S. 1

Die Attraktivität des Kantonszentrums liegt namentlich in der Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen, die aus finanziellen Gründen nicht im ganzen Kanton mehrmals angeboten werden können, oder aus Gründen der Effizienz und des Betriebs aufgeteilt werden. Diese Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen erfordert starke territoriale Strukturen, mit denen diese Ziele erreicht werden können.

Mit der Gründung der Agglomeration Freiburg im Jahr 2008 erhielten die zehn Mitgliedsgemeinden (Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne) ein Organ, das für die interkommunale Zusammenarbeit für die Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität und Umweltschutz sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zuständig ist⁴. Die Agglomeration Freiburg hat im Verlauf der Zeit bewiesen, dass sie fähig ist, die Planung mehrerer Grossprojekte zu gewährleisten. Dabei erhielt sie namhafte Subventionen des Bundes für ihre Agglomerationsprogramme der 2. (AP2) und der 3. Generation (AP3). Die Agglomeration stellt einen wichtigen Schritt vorwärts dar und spielte eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Kantonszentrums. Die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen, die zum grössten Teil den Gemeindebehörden obliegt, scheint jedoch bei weitem nicht optimal sichergestellt zu sein. So hat beispielsweise der Staatsrat von den vom Bund versprochenen rund 23 Millionen Franken für die Umsetzung von Transportinfrastrukturmassnahmen des AP2, das zwischen 2009 und 2011 ausgearbeitet wurde, bis jetzt nur für einen Betrag von rund 5 Millionen Franken Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) unterzeichnet. Zum Vergleich: Die Agglomeration Bellinzona, die grössenmässig kleiner ist als die Agglomeration Freiburg (53 000 Einwohner) hatte beispielsweise am 30. November 2018⁵ mit den Bundesämtern bereits Finanzierungsvereinbarungen in der Höhe von 25 Millionen Franken, von den vom Bund insgesamt versprochenen 46 Millionen, unterzeichnet.

Die Umsetzung der subventionierten Massnahmen des AP2, die hauptsächlich in den Jahren 2015–2018 hätten umgesetzt werden sollen, verzögert sich also immer weiter. Dadurch entsteht ein Risiko, einen grossen Teil der Bundessubventionen zu verlieren, denn der Bund hat kürzlich bestätigt, dass die versprochenen Subventionen für Massnahmen, die nicht bis zum 31. Dezember 2027 durch eine Finanzierungsvereinbarung umgesetzt werden, hinfällig werden. Das Risiko, Bundessubventionen zu verlieren, ist umso höher, als die Agglomeration Freiburg erhebliche finanzielle Anstrengungen unternehmen muss, um gleichzeitig die Transportinfrastrukturmassnahmen des AP3 umzusetzen, die vom Bund

⁴ Artikel 3 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 13. September 2018

⁵ Die Zahlen für die verschiedenen Agglomerationen für das Jahr 2019 wird der Bund erst im Frühling 2020 zur Verfügung stellen.

mit einem Betrag von rund 37 Millionen Franken unterstützt werden und deren Bauarbeiten zwingend innerhalb von 6 Jahren nach dem Bundesbeschluss vom 25. September 2019 beginnen müssen¹.

Mehrere Faktoren können diese Fristen für die Umsetzung der Massnahmen der AP erklären. Einerseits ist es denkbar, dass die Vielzahl der an der Ausarbeitung der AP2 und AP3 beteiligten Gemeinden die Agglomeration Freiburg dazu veranlasst hat, darin Massnahmen aufzunehmen, deren Umsetzung mittelfristig nicht garantiert war, anstatt den Abschluss der Agglomerationsprogramme durch schwerfällige und zeitraubende Auswahlen zu gefährden. Die technischen Kompetenzen, die den Gemeinden der Agglomeration zur Verfügung stehen, sind im Übrigen sehr unterschiedlich und erklären die Schwierigkeiten, mit denen einige der Gemeinden bei der Umsetzung von komplexen Massnahmen zu kämpfen haben. Und schliesslich erfordern die umfangreichsten Massnahmen und/oder die Massnahmen, die auf dem Gebiet von mehreren Gemeinden vorgesehen sind, eine Koordination zahlreicher Akteure sowie Entscheidungen, die eine rasche Umsetzung nicht gerade begünstigen. Die Gründung der Agglomeration Freiburg stellte im Planungsbereich ganz eindeutig eine Verbesserung dar, da sie es ermöglichte, dass sich zehn verschiedene Gemeinden zur Ausarbeitung eines einzigen und kohärenten Projekts zusammaten. In gewissen Fällen kann die Agglomeration Freiburg die Koordination jedoch erschweren, da ein zusätzlicher Partner hinzukommt.

Dies erfordert die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums, um sicherzustellen, dass die umfangreichen Massnahmen, namentlich im Bereich der Mobilität, innerhalb der vom Bund vorgegebenen Fristen umgesetzt werden können, um in den Genuss der Bundesbeiträge zu kommen. Ab der nächsten Generation von Agglomerationsprogrammen (AP4) verfügen die Beitragsempfänger über eine Frist von 4 Jahren und 3 Monaten seit der Unterzeichnung des Bundesbeschlusses, um mit der Realisierung der unterstützten Massnahmen zu beginnen. Nach Ablauf dieser Frist gehen die vorgesehenen Bundesbeiträge zurück in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverbandsfonds (NAF).

Das Inkrafttreten der Fusion Grossfreiburgs wird eine bedeutende Änderung des Perimeters der Agglomeration Freiburg erfordern, damit sie in der Lage sein wird, ihre Planungsfunktion in den Bereichen Raumplanung und Mobilität auf einer Ebene, die näher beim funktionalen Perimeter ist, wahrzunehmen. Es steht heute jedoch noch nicht fest, welche institutionelle Form diese Ausweitung annehmen soll. Zu diesem Thema sei auf die Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) verwiesen.

¹ Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr.

3. Zusammenschluss von Grossfreiburg

3.1. Frühere Versuche

Das Projekt einer Grossfusion rund um den Kantonshauptort besteht bereits seit mehreren Jahrzehnten. Es wurde namentlich in den Parlamentssitzungen rund um die Annahme des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) debattiert.

2007 verlangte die Volksinitiative «Fusion 2011» mit mehr als 4000 Unterschriften den Zusammenschluss der Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne. Die betroffenen Gemeinden schlossen 2009 eine Vereinbarung in diesem Sinne ab, im Hinblick auf eine Fusion im Jahr 2016. Das Projekt scheiterte aber, nachdem die Gemeinden Corminbœuf, Givisiez und Granges-Paccot beschlossen, mit der Gemeinde Chésopelloz zu fusionieren (was schlussendlich an der Volksabstimmung im Jahr 2014 abgelehnt wurde), und die drei übrigen Gemeinden darauf verzichteten, die Fusionsverhandlungen fortzuführen.

3.2. Parlamentarische Vorstösse

Der Zusammenschluss Grossfreiburgs war in den vergangenen Legislaturperioden Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse. Um nur die jüngsten Vorstösse zu erwähnen und ohne die entsprechenden parlamentarischen Anfragen zu diesem Thema aufzulisten, hat der Grosse Rat im Mai 2013 die Resolution zum Gemeindezusammenschluss für ein starkes Kantonszentrum unterstützt, in der der Erfolg einer ehrgeizigen Fusion mit einer klaren Zukunftsvision verlangt wird, die es unserem Kanton und seinem Hauptort ermöglichen soll, eine Perspektive und Rahmenbedingungen anzunehmen, die es ihnen ermöglichen, sich den demografischen Herausforderungen und den Herausforderungen des Wettbewerbs, die sie erwarten, zu stellen. Der Grosse Rat hat diese Resolution mit 81 Stimmen (3 Gegenstimmen, 8 Enthaltungen) angenommen².

Auf diese Resolution folgte im Januar 2014 eine Motion, in der ein «Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton» verlangt wurde (2014-GC-16). Der Staatsrat beantragte die Erheblicherklärung dieser Motion, die einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf enthielt. Dieser sah besondere Bestimmungen zum Fusionsverfahren für Grossfreiburg vor, die sich weitgehend an jenen zur Gründung der Agglomeration orientierten. Diese Motion wurde vom Grossen Rat im Oktober 2014 mit 53 zu 42 (7 Enthaltungen) erheblich erklärt.

Um Ihr Folge zu geben, arbeitete der Staatsrat einen Gegenentwurf aus, in dem er die Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusam-

² TGR Mai 2013, S. 465 ff.

menschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) beantragte. Dieser Gegenentwurf wurde vom Grossen Rat mit einigen Änderungsanträgen im Mai 2016 mit 97 zu 1 Stimme (keine Enthaltung) angenommen.

3.3. Laufendes Verfahren

3.3.1. Änderung des GZG von 2016 und spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs

Die neue, vom Grossen Rat im Mai 2016 angenommene Fassung des GZG sieht die Einsetzung einer konstituierenden Versammlung vor, die damit beauftragt ist, einen Vereinbarungsentwurf für die Fusion Grossfreiburgs auszuarbeiten. Die konstituierende Versammlung verfügt über eine dreijährige Frist ab der Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg durch den Staatsrat, um diesem einen Entwurf der Fusionsvereinbarung zu überweisen. Ihre Mitglieder werden von der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden gewählt. Der Oberamtmann des Saanebezirks führt den Vorsitz der konstituierenden Versammlung und ihre Betriebskosten werden zur Hälfte vom Staat übernommen, bis zu einem Betrag von CHF 200 000.– pro Jahr. Diese neuen Bestimmungen sind am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

3.3.2. Bildung und Arbeiten der konstituierenden Versammlung

Am 25. Januar 2017 beantragten die Gemeinden Corminbœuf, Freiburg, Givisiez und Marly dem Staatsrat, den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs festzulegen, und leiteten so das in den neuen Bestimmungen des GZG vorgesehene Verfahren ein. Die vier unterzeichneten Gemeinden gaben an, ein attraktives Zentrum zwischen Bern, Lausanne und Neuchâtel bilden und wie der Staatsrat das Kantonszentrum stärken zu wollen, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen besser bewältigen zu können, insbesondere um die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Freiburg sicherzustellen und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben zu steigern. Nach einer breiten Vernehmlassung legte der Staatsrat mit Beschluss vom 27. Juni 2017 den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs fest. Dieser Perimeter umfasste die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne. Die Gemeinden Grolley, La Sonnaz und Pierrafortscha, die auch am Fusionsprozess interessiert waren, wurden ermutigt, die Arbeiten der konstituierenden Versammlung mit Beobachterstatus zu verfolgen.

Die Mitglieder der konstituierenden Versammlung wurden am 26. November 2017 gewählt. Nach einer ersten Vorbereitungsphase fand am 1. Februar 2018 die erste Plenarsitzung der konstituierenden Versammlung statt. Die konstituie-

rende Versammlung bildete mehrere Arbeitsgruppen. Eine davon ist für die Finanzen zuständig und muss Vorschläge zuhanden der konstituierenden Versammlung formulieren. Die ersten Erkenntnisse der Arbeitsgruppen wurden vom 13. Mai bis am 14. Juni 2019 bei den kantonalen und kommunalen Behörden, den Ämtern des Staates und der gesamten Bevölkerung in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden der konstituierenden Versammlung an ihrer Sitzung vom 5. September 2019 präsentiert. Die für die Finanzen zuständige Arbeitsgruppe überwies ihren Bericht der konstituierenden Versammlung ihrerseits an der Sitzung vom 26. September 2019. Im Rahmen ihrer Arbeiten und unterstützt vom Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung hatte sie vorgängig, am 24. Juli 2019, ein Gesuch um zusätzliche finanzielle Unterstützung an den Staatsrat gerichtet (6 oben).

4. Ordentliche Finanzhilfe an die Fusion

Das GZG sieht im Falle eines Gemeindezusammenschlusses eine ordentliche kantonale Finanzhilfe vor. Diese beläuft sich auf CHF 200.– pro Einwohner (Art. 11 Abs. 1 GZG), multipliziert mit einem Faktor je nach Anzahl der in der Fusionsvereinbarung enthaltenen Gemeinden (1,0 für den Zusammenschluss von zwei Gemeinden, plus 0,1 für jede weitere an einer Fusion beteiligte Gemeinde). Diese Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, ausgerichtet (Art. 14 Abs. 4 GZG) und wird pro Gemeinde nur einmal bewilligt (Art. 13 GZG). Für die Finanzhilfen an die Gemeindezusammenschlüsse sieht das GZG im Übrigen einen Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken vor. Bis heute wurden den freiburgischen Gemeinden für vom Grossen Rat genehmigte Gemeindezusammenschlüsse (ob in Kraft getreten oder nicht) CHF 13 587 660.– gewährt. Für die im aktuellen Perimeter von Grossfreiburg vertretenen Gemeinden würde sich diese ordentliche Finanzhilfe auf CHF 21 334 320.– belaufen.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass das GZG nicht speziell für die Förderung einer Fusion des Kantonszentrums konzipiert wurde. Er hatte im Übrigen, im Rahmen seiner Botschaft, das Postulat P2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»¹ beantwortet und darauf hingewiesen, dass mehrere Kantone nacheinander, die gezielte Finanzhilfen für Gemeindezusammenschlüsse in der Agglomeration zur Verfügung stellen wollten, scheiterten (namentlich Luzern und Aargau). Der von der Regierung in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sah ursprünglich vor, für die Finanzhilfe für die Gemeindezusammenschlüsse eine Obergrenze bei 5000 Einwohnern festzulegen. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Regierung vor, diese

¹ Eingereicht am 20. Juni 2008, TGR S. 1119, begründet am 5. September 2008, TGR S. 1656, Antwort des Staatsrats vom 24. August 2010, TGR S. 1846, Erheblicherklärung am 8. Oktober 2010, TGR S. 1490 ff.

Obergrenze auf 10 000 Einwohner zu erhöhen. Die mit diesem Geschäft befasste parlamentarische Kommission beantragte ihrerseits, die Obergrenze aufzuheben. Der Grosse Rat gab diesem Antrag Folge. Bei den Beratungen im Parlament bestanden die Grossrätinnen und Grossräte auf einer finanziellen Gleichbehandlung der Gemeinden unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die Frage der Gleichbehandlung zwischen Gemeinden im Wesentlichen aus finanzieller Sicht behandelt wurde. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Obergrenze wird die Gleichbehandlung in diesem Punkt vom GZG respektiert. Die Regierung weist jedoch darauf hin, dass in der vom Grossen Rat unterstützten Motion 2014-GC-16 vorgeschlagen wurde, eine Fusion des Kantonszentrums speziell zu unterstützen mit der Einführung eines neuen Verfahrens, das die besonderen Schwierigkeiten bei einem Zusammenschluss von städtischen Gemeinden hervorhebt.

5. Gegenwärtige Unterstützung für das Kantonszentrum

Als er der Motion 2014-GC-16 Folge gab, schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, in der kantonalen Gesetzgebung spezielle Bestimmungen zur Fusion Grossfreiburgs aufzunehmen. Dies stellte eine erste Unterstützung dar für den Zusammenschluss Grossfreiburgs, was das Verfahren betrifft sowie in rechtlicher Hinsicht. Diese Ergänzungen beinhalteten zudem die Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der konstituierenden Versammlung: Diese Kosten werden zur Hälfte vom Kanton übernommen, bis maximal CHF 200 000.– pro Jahr. Für die Jahre 2018 und 2019 hat der Staat somit CHF 400 000.– zur Fusion Grossfreiburgs beigetragen. Im Voranschlag 2020 sind ebenfalls CHF 200 000.– vorgesehen.

Die Stärkung des Kantonszentrums beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage der institutionellen Form und die Fusion Grossfreiburgs. Der Staat leistet auch einen finanziellen Beitrag an den Bau von Infrastrukturen und das Erbringen gewisser staatlicher Leistungen.

Als Ergänzung der Ausführungen in Kapitel 2 (oben) zur Bedeutung des Kantonszentrums sei erwähnt, dass sich der Kanton im Allgemeinen stark an der Finanzierung der Infrastrukturen beteiligt, die mehrheitlich der Bevölkerung der Agglomeration und dem lokalen Gewerbe zugutekommen. Als Beispiele seien die Bereiche tertiäre Bildung (Universität, HES-SO//FR, PH), Gesundheit (HFR), Kultur (Museum für Kunst und Geschichte, Naturhistorisches Museum) und Innovationsförderung (BlueFactory) erwähnt.

Die staatliche Unterstützung ist besonders deutlich im Bereich der Mobilität, mit Schwerpunkt im Kantonszentrum und in den Agglomerationen im Allgemeinen.

So unterstützt der Staat die Gemeinden gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; SGF 741.1) bei

der Realisierung gewisser Massnahmen mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. Als solche sind sie in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Agglomerationen über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt¹. Konkret betragen die vom Staat auf der Grundlage des StrG zurückgelegten Beträge für die Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg, die vom Bund subventioniert werden, rund 6 Millionen Franken. Es gilt zu beachten, dass die Beträge erst ausbezahlt werden, wenn die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden. Diese kantonalen Beträge kommen somit zu den Bundessubventionen für die Agglomerationsprogramme hinzu (rund 61 Millionen Franken für das AP2 und AP3 der Agglomeration Freiburg), was dazu beiträgt, dass bedeutende Mittel im Kantonszentrum konzentriert sind, wie allgemein in den Agglomerationen.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015² die Mitgliedgemeinden eines regionalen Verkehrsverbunds. Die zwei einzigen Regionalverbunde des Kantons decken jedoch das Gebiet der beiden Körperschaften ab, die über ein vom Bund anerkanntes Agglomerationsprogramm verfügen, nämlich die Agglomeration Freiburg und Mobul. Das vom Grossen Rat verabschiedete Dekret sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018 vor, der bis 2019 verlängert wurde. Das Dekret, das gewisse Bestimmungen des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) umsetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbunde abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), 1 358 154 Franken (2017) und 941 104 Franken (2018)³. Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2020–2023 ein zweites Mal zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 des Entwurfs zur Totalrevision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) (für die Agglomerationen) und das künftige Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbunde) zu gewähren.

Der Staat beteiligt sich ausserdem zu 57,5% an den Entschädigungen des städtischen öffentlichen Verkehrs. Für die Agglomeration Freiburg bezahlt er jährlich 11 bis 12 Millionen Franken. Die beiden Agglomerationen erhalten auch Subventionen für Verkehrsstudien in der Höhe von insgesamt 50 000 Franken pro Jahr.

¹ Die Leistungsvereinbarung des AP3 und die Vereinbarungen für die AP3 der Agglomeration Freiburg und von Mobul werden derzeit ausgearbeitet. Sie dürften bis Herbst 2019 vorliegen.

² Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

³ Mobul erhielt seinerseits 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018).

Auch die Entwicklung der RER Freiburg mit dem Kantonszentrum als Hauptknotenpunkt ist das Ergebnis bedeutender kantonaler Investitionen. Diese zeigen ausserdem die positiven Auswirkungen der Entwicklung des Kantonszentrums auf den ganzen Kanton auf, da alle Regionen des Kantons Freiburg somit mit dem Netzwerk der Hauptlinien verbunden sind.

Mehrere laufende Grossprojekte auf dem Gebiet der Gemeinden von Grossfreiburg erhalten ebenfalls einen grosszügigen Beitrag des Staates. Dazu gehören zum Beispiel das Projekt für die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux-Bertigny oder die Strassenverbindung zwischen Marly und Matran.

6. Gesuche von Grossfreiburg

Mit Schreiben vom 24. Juli 2019 (diesem Bericht beigelegt) ersuchten der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und seine Arbeitsgruppe «Finanzen» beim Staatsrat um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung. Das Gesuch enthielt einen Beschrieb von mehreren Massnahmen und ihrer Finanzierung. Am 27. August 2019 empfing der Staatsrat eine Delegation des Lenkungsausschusses, um bestimmte Punkte dieses Gesuchs zu präzisieren. Die von Grossfreiburg vorgeschlagenen Massnahmen und der vom Staat erwartete Beitrag werden im Folgenden präsentiert.

6.1.1. Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde

Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren

Grossfreiburg möchte in der neuen zusammengeschlossenen Gemeinde wohnhaften jungen Menschen in Ausbildung und Senioren die Kosten für den öffentlichen Verkehr auf dem ganzen Gemeindegebiet offerieren. Dazu ersucht Grossfreiburg um eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung, damit der Staat die aktuelle Höhe seiner Subventionen beibehält, obwohl die Beiträge der Gemeinwesen sinken, weil der Umsatz aufgrund des Kaufs der Abonnements durch die Gemeinde steigt.

Der Staatsrat hält einleitend fest, dass es sich bei «kostenlosen» öffentlichen Transportmitteln in Tat und Wahrheit um eine andere Aufteilung der Kostenübernahme handelt, namentlich durch die Gemeinwesen. Das Angebot des öffentlichen Verkehrsnetzes des kantonalen Zentrums wird derzeit von der Agglomeration Freiburg als regionalem Verkehrsverbund bestellt. Die nicht durch die Billette und Abonnements der Nutzer gedeckten Auslagen werden vom Staat Freiburg und der Agglomeration Freiburg übernommen, die anschliessend die Beträge auf die Mitgliedgemeinden aufteilt.

Die Kantonsbeiträge für den Betrieb der von einem Regionalverbund in Auftrag gegebenen Linien werden zu 42,5% von den betroffenen Gemeinden finanziert. Der Rest geht zulasten des Staates (Art. 41b Abs.1 VG).

Die von Grossfreiburg vorgeschlagene Massnahme würde voraussetzen, dass die Gemeinde Grossfreiburg Abonnements für die betroffenen Personen kaufen würde. Gemäss einer ersten Schätzung dürften die Kosten für diesen Kauf bei rund 5 bis 6 Millionen Franken liegen. Dieser Kauf von Jahresabonnements würde zusätzliche Einnahmen für den Tarifverbund Frimobil generieren. Ein Teil dieser neuen Einnahmen könnte die Vergütung des Staates und der Agglomeration (also der Gemeinden) für den Verkehr in der Stadt reduzieren. Der Staat würde daher indirekt von der Investition der neuen Gemeinde profitieren. Das Amt für Mobilität (MobA) hat eine erste Analyse dieser Hypothese vorgenommen. Darin kam es zum Schluss, dass ein Mechanismus zur Neutralisierung der Kosten zulasten des Staates der Gemeinde ermöglichen könnte, Abonnements für ihre Bevölkerung zu kaufen, ohne dass sie durch den kleineren kantonalen Beitrag benachteiligt würde. Ein solcher Mechanismus erfordert Gesetzesanpassungen und Überlegungen zum Vorgang der Leistungsbestellung.

Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran

Grossfreiburg möchte bestimmte städtische Linien verlängern, damit sie das gesamte Gebiet der neuen Gemeinde abdecken. Die Gemeinde wäre damit vollständig durch eine einzige Tarifzone abgedeckt.

Ein Einheitstarif für die fusionierte Gemeinde erforderte eine Änderung des Zonenplans des Tarifverbunds Frimobil (zum Beispiel die Zusammenlegung der Zonen 10 und 11). Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat bereits im Rahmen der Studie zur Überarbeitung der geltenden Tarifierung ein Gesuch um die Prüfung dieser Option an Frimobil gestellt. Diese neue Zone 10+11 wäre grösser als die fusionierte Gemeinde (Ecuwillens, Grolley, Düdingen, Tafers, St. Ursen und Ependes wären ebenfalls dabei). Ohne Preiserhöhung wird eine Einkommenseinbusse erwartet, auch beim Regionalverkehr der Reisenden. Die Vereinbarung zwischen Frimobil und dem Staat Freiburg sieht für eine solche Situation vor, dass der Besteller bzw. der Gesuchsteller die fehlenden Einnahmen kompensiert. Eine eingehende Analyse ist nötig, um die Höhe der Kompensation und die Aufteilung der Kostenübernahme für diese Einkommenseinbusse durch die Gemeinwesen zu bestimmen.

Die Verlängerung der städtischen Linien Richtung Bertigny ist vorgesehen, sobald die neuen Infrastrukturen für die Erschliessung des Kantonsspitals realisiert sind. Die städtischen Linien bedienen bereits heute Avry, Corminbœuf und

Matran. Diese Überlegungen werden in die Arbeiten zur Mobilität des Projekts für die städtebauliche Entwicklung Bertigny-Chamblioux einbezogen.

Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%

Grossfreiburg möchte, dass die Gemeinde allen Nutzerinnen und Nutzern Tickets mit 20 bis 30% Rabatt anbieten kann.

Diese Massnahme beinhaltet eine Reduktion des Ticketpreises für eine Frimobil-Zone für die fusionierte Zone 10+11. Diese Preisreduktion bedeutet für Frimobil einen Rückgang der Einnahmen, dessen Umfang noch evaluiert werden muss, namentlich muss dazu präzisiert werden, ob die Massnahme nur die Billette betrifft, oder auch die Abonnemente. Es werden finanzielle Ausgleichsmassnahmen notwendig sein. Eine mögliche Lösung besteht darin, dass die Gesuchsteller der Preisreduktion den entsprechenden Betrag Frimobil direkt auszahlen. Die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Einnahmen der regionalen Linien müssen ebenfalls untersucht werden.

Zudem muss festgelegt werden, welche Gemeinwesen das Gesuch stellen und somit die Einkommenseinbussen übernehmen sollen. Es wird auch nötig sein, die Auswirkungen einer solchen Massnahme zu prüfen, namentlich gestützt auf vergleichbare Erfahrungen in anderen Regionen, beispielsweise auf die Akquisition von neuen Kunden für den öffentlichen Verkehr.

Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer

Grossfreiburg ersucht darum, dass Gebäude der Kantonsverwaltung, die Verwaltungszwecken dienen, der Liegenschaftssteuer unterstellt werden. Derzeit sind sie aufgrund von Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1) von dieser Steuer befreit.

Die Steuerbefreiung der staatlichen Gebäude, die Verwaltungszwecken dienen, ist in der freiburgischen Gesetzgebung seit Jahrzehnten vorgesehen (das geltende GStG übernahm bei seiner Ausarbeitung im Jahr 1963 die bereits in der Gesetzgebung von 1926 vorhandenen Bestimmungen). Sie wurde bei späteren Änderungen der kantonalen Gesetzgebung über die Gemeindesteuern nie in Frage gestellt. Um diese Gebäude der Liegenschaftssteuer unterstellen zu können, müsste ihr Steuerwert geschätzt werden. Solche Schätzungen liegen nicht vor, da die besagten Gebäude schon immer von der Steuer befreit waren. Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen ist heute daher nicht möglich.

6.1.2. Infrastrukturmassnahmen

Grossfreiburg möchte, dass der Gemeindezusammenschluss mit einer «Offensive bei der Infrastruktur für eine Frequenz von 7,5 Minuten beim öffentlichen Verkehr» einhergeht. Für diese Offensive bräuchte es nach der Meinung Grossfreiburgs vier Massnahmen:

- > den Bau einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet;
- > Stärkung des Stadtnetzes
- > die Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde;
- > den direkten Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly.

Es müsste präzisiert werden, welches Ausmass diese «Offensive» annehmen soll, namentlich was die Linien und die Zeiten betrifft, während denen eine Frequenz von 7,5 Minuten erwünscht ist. Ganz allgemein müssten alle von Grossfreiburg empfohlenen Massnahmen für das Erreichen dieses Ziels analysiert werden, um festzustellen, in welchem Masse sie das Angebot des öffentlichen Verkehrs verbessern würden. Es drängt sich auf, sich im Rahmen der Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms zu überlegen, diese Massnahmen in die allgemeine Strategie der Agglomeration aufzunehmen, um gegebenenfalls von der Unterstützung des Bundes profitieren zu können.

Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet

Gemäss Grossfreiburg hätte die neue Gemeinde mit einer Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet, zusätzlich zu den zentralen Achsen im Westen (Avry-Rosé, Villars-sur-Glâne, Freiburg Bahnhof), im Norden (Belfaux, Givisiez, Freiburg Bahnhof), und im Osten (Düdingen, Freiburg Poya, Freiburg Bahnhof) auch eine zentrale Achse in Richtung Süden.

Die RUBD führt derzeit eine Studie zu einem solchen Transportsystem (Tram, Zug oder Bus auf eigenem Trasse) zwischen Marly, Freiburg und einer eventuellen Weiterführung dieser Halbachse in den Westen der Stadt durch. Besonders interessant könnte die Aufnahme des Sektors Bertigny in das Projekt sein, da eine Lösung mit hoher Kapazität gefunden werden muss, um diesen Sektor mit dem Bahnhof Freiburg zu verbinden. Unabhängig vom System, das letztlich gewählt wird (Tram, Buslinie mit hoher Fahrplandichte...) könnte die Umsetzung eines solchen Projekts von Bedeutung sein für das Image von Grossfreiburg aber auch des ganzen Kantons (wie die M2 in Lausanne).

Ein solches Projekt müsste jedoch in ein Agglomerationsprogramm aufgenommen werden, um seine Integration in

das gesamte öffentliche Verkehrsnetz und die globale Strategie im Bereich der Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Zudem würde man mit der Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm Unterstützung des Bundes erhalten.

Stärkung des Stadtnetzes

Die Beförderungsgeschwindigkeit ist ein Schwachpunkt der öffentlichen Verkehrsmittel in der freiburgischen Agglomeration. Die empfohlenen Massnahmen, die es noch zu präzisieren gilt, gehen somit in die richtige Richtung. Die vorgesehenen Massnahmen müssen jedoch im Detail geprüft und es muss festgelegt werden, welches Organ für deren Ausarbeitung und Finanzierung zuständig ist. Auch hier würde ihre Aufnahme in ein Agglomerationsprogramm einerseits ermöglichen, dass diese Massnahmen auf der Stufe der gesamten Agglomeration kohärent sind und dass sie gegebenenfalls vom Bund unterstützt werden.

Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde

Dieser Vorschlag Grossfreiburgs hat einen grossen Nachteil: Die Nutzer des öffentlichen Verkehrs ausserhalb Grossfreiburgs sähen sich gezwungen umzusteigen, um zum Bahnhof Freiburg und das Fernverkehrsnetz zu gelangen. Die Regionallinien, die den Bahnhof Freiburg erschliessen, bilden zusammen mit den RER-Linien das Grundgerüst des kantonalen öffentlichen Verkehrsnetzes. Ihre Beschränkung auf die Zufahrten Grossfreiburgs würde dazu führen, dass der öffentliche Regionalverkehr für seine Nutzer ausserhalb Grossfreiburg stark an Attraktivität einbüsst. Wie es scheint, verfügt Grossfreiburg, unabhängig von seiner institutionellen Form, nicht über die nötige kritische Masse für die Einführung von tangentialen Buslinien, um diese Einbusse wettzumachen. Da der Zweck einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg ja gerade darin besteht, Massnahmen zu unterstützen, die der ganzen Kantonsbevölkerung zugutekommen, scheint es, dass diese Massnahme zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden kann.

Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly

Auch dieser Wunsch Grossfreiburgs wird präzisiert werden müssen. Eine direkte Verbindung gewisser Sektoren mit der RER würde den Bau bedeutender Infrastrukturen voraussetzen. Für einen solchen Anschluss wäre im Übrigen der Bund zuständig.

Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny

In seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 geht Grossfreiburg davon aus, dass sich die Zone Bertigny am besten für die Niederlassung neuer Unternehmen eignet, die die Attraktivität der Gemeinde steigern und neue Arbeitsplätze im Kanton schaffen könnten. Damit diese Zone zu einer Plattform für die wirtschaftliche Entwicklung wird, schlägt Grossfreiburg vor, dass der Staat die Erschliessung von 10 ha Arbeitszone mit 20 Millionen Franken finanziere.

Die Zone Bertigny liegt in einem der neun im kantonalen Richtplan erfassten strategischen Sektoren («Autobahnausfahrt Freiburg Süd»). Dieser Sektor ist Gegenstand von Projektblatt P0102. Die Entscheidung, diesen Sektor in die Liste der kantonalen strategischen Sektoren aufzunehmen, bestätigt die Attraktivität dieser Zone für die wirtschaftliche Entwicklung, nicht nur des Kantonszentrums, sondern des ganzen Kantons. Es sei darauf hingewiesen, dass von den neun im kantonalen Richtplan festgelegten strategischen Sektoren sich drei im Perimeter von Grossfreiburg befinden:

- > Autobahnausfahrt Freiburg Süd (Villars-sur-Glâne)
- > Umgebung des Bahnhofs Freiburg (Freiburg, Projektblatt P0101)
- > Marly Innovation Center (MIC) und Pré aux Moines (Marly, Projektblatt P0103)

Der strategische Sektor «Birch und Bahnhof» in der Gemeinde Düdingen (Projektblatt P0104) muss aufgrund seiner Nähe und da er sich auf dem Gebiet der Agglomeration Freiburg befindet ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Zukunft der Zone Bertigny hängt auch vom laufenden Projekt über die städtebauliche Entwicklung und Überdeckung des Autobahnabschnitts A12 im Sektor Chamblioux ab. Der Grosse Rat hatte im Mai 2019 einem Verpflichtungskredit für Studien, die derzeit im Gange sind, zugestimmt.

6.1.3. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesuche Grossfreiburgs

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, eine vollständige Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Gesuchs der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs um eine zusätzliche Finanzhilfe zu liefern. In der folgenden Tabelle werden daher die von Grossfreiburg in seinem Schreiben vom 24. Juli 2019 angekündigten Zahlen unverändert übernommen. Die aufgeführten Beträge stammen aus groben Schätzungen von Grossfreiburg selbst. Im Übrigen handelt es sich a priori um Bruttokosten, ohne dass bestimmt wäre, welches oder welche Gemeinwesen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Gemeinde Grossfreiburg, Agglomeration Freiburg, Staat, Bund) diese übernehmen muss bzw. müssen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Erlasses zu Handen des Grossen Rates werden die Ämter des Staates Schätzungen durchführen, um die Kosten der empfohlenen Massnahmen, die

vom Staatsrat letztendlich berücksichtigt werden, zu bestimmen. Diese Beträge würden zur in Abschnitt 4 erwähnten ordentlichen Hilfe an den Gemeindegemeinschaften

(21 334 320 Franken) und die in Abschnitt 5 beschriebenen verschiedenen Formen der dem Kantonszentrum bereits gewährten Unterstützung hinzukommen.

Finanzielle Auswirkungen der von Grossfreiburg beantragten zusätzlichen Hilfe, in Franken

Massnahmen	Wiederkehrende Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung	Punktuelle Auswirkungen auf die Investitionsrechnung
Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel für Jugendliche in Ausbildung und Senioren	n.d.	0
Einheitstarif für Grossfreiburg und Verlängerung der städtischen Linien nach Bertigny, Corminbœuf und Matran	} 14 000 000 ¹	0
Reduktion der Ticketpreise von 20 bis 30%		0
Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftsteuer	n.d.	0
Tramlinie, die Marly mit dem Bahnhof Freiburg verbindet	n.d.	} 300 000 000
Stärkung des Stadtnetzes	n.d.	
Aufhebung des Regionalbusverkehrs im Stadtzentrum durch den Bau von Busbahnhöfen an den vier Zufahrten der Gemeinde	n.d.	
Direkter Anschluss aller Orte an die RER oder das Tram durch die Schaffung von Buslinien, die um Grossfreiburg verlaufen, nach Avry-Rosé und Marly	n.d.	
Erschliessung von 10 ha in der Zone Bertigny	0	20 000 000
Total	n.d.	320 000 000

¹ Gemäss Grossfreiburg handelt es sich hier um jährliche Kosten, die in den ersten Jahren anfallen und später ganz oder teilweise durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden können.

6.2. Alternativen

Nebst den von Grossfreiburg formulierten Anträgen und den bereits vorgesehenen Hilfen für die Finanzierung bestimmter im Gesuch vom 24. Juli 2019 (5 oben) erwähnter Massnahmen, können verschiedene Alternativen geprüft werden, um das Kantonszentrum zu stärken und den Zusammenschluss Grossfreiburgs zu fördern.

Eine mögliche Alternative bestünde in der Aufstockung der ordentlichen Hilfe (4 oben), zum Beispiel indem der gegenwärtig in Art. 11 GZG vorgesehene Grundbetrag pro Einwohner erhöht würde. Diese Massnahme wäre technisch einfach, da sie lediglich einer geringen formellen Änderung des GZG bedarf. Nach Ansicht des Staatsrats hat sie zum jetzigen Zeitpunkt jedoch den grossen Nachteil, dass sich die zusätzliche Hilfe nicht auf Massnahmen von kantonaler Bedeutung konzentrieren würde. Bei dieser Vorgehensweise müsste zudem die Frage der Gleichbehandlung der Gemeinden eingehend geprüft werden. Zudem würde sie eine erneute Debatte erfordern über die Höhe des Gesamtbetrags der Hilfe an Gemeindegemeinschaften, der gemäss GZG gewährt werden kann. Nach den geltenden Bestimmungen sind dies 50 Millionen Franken.

Eine weitere Alternative könnte sich an einem Änderungsantrag orientieren, den der ehemalige Grossrat Laurent Thévoz

anlässlich der Prüfung der Grossfreiburg gewidmeten Änderungen des GZG eingereicht hat. Dieser Änderungsantrag war wie folgt formuliert:

Art. 17e^{bis} (neu)

¹ Für den Fall, dass die vom Staatsrat nach Artikel 17g genehmigte Fusionsvereinbarung ein Investitionsprogramm enthält, das die Bildung der neuen Einheit erleichtern soll, kann der Kanton eine ausserordentliche Finanzierung der Investitionsvorhaben des besagten Programms gewähren.

² Der Kanton ist befugt, das kantonale Vermögen freizusetzen, um seine ausserordentliche in Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} vorgesehene Beteiligung sicherzustellen.

³ Die Anwendungsdauer von Abs. 1 von Artikel 17e^{bis} ist auf 10 Jahre beschränkt.

Bei der ersten Lesung wurde der Änderungsantrag mit 51 gegen 41 Stimmen abgelehnt (4 Enthaltungen). Auch bei der zweiten Lesung erfuhr er das gleiche Schicksal, wobei nur eine kleine Mehrheit dagegen stimmte (48 gegen 46 Stimmen, 3 Enthaltungen). Man müsste also eine neue Version dieses Änderungsantrags dahingehend prüfen, ob sie eine geeignete gesetzliche Grundlage für die Stärkung des Kantonszentrums darstellen könnte.

Was die Unterstützung von Massnahmen im Bereich Mobilität betrifft, müsste überprüft werden, ob das geltende VG ebenfalls als gesetzliche Grundlage für einen zusätzlichen finanziellen Beitrag dienen könnte, zusätzlich zum Dekret über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbände (5 oben).

Der Vorentwurf der Totalrevision des AggG, der im Juli dieses Jahres in die Vernehmlassung gegeben wurde, sah in seinem Artikel 4 zudem vor, dass der Staat die Umsetzung von in einem Agglomerationsprogramm vorgesehenen Massnahmen unterstützen kann. Der Gesetzesentwurf wird dem Parlament demnächst überwiesen und sollte von diesem im ersten Halbjahr 2020 geprüft werden. Sollte der Entwurf genehmigt werden, wird der Staatsrat ein Ausführungsreglement ausarbeiten müssen, das die Kriterien für die Gewährung dieser potenziellen Hilfe präzisiert. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf ist festgehalten, dass die Regierung dabei die besondere Situation von Grossfreiburg und seines Fusionsprozesses berücksichtigen wird. Es könnte somit in Betracht gezogen werden, dass die Anwendung dieser neuen Gesetzgebung es dem Staat ermöglichen wird, einen Beitrag an die Realisierung gewisser Massnahmen zu leisten, die im Gesuch von Grossfreiburg um zusätzliche Finanzhilfe erwähnt sind und in einem nächsten Agglomerationsprogramm enthalten wären.

Der Staatsrat betont jedoch, dass die Gewährung einer zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg angesichts der Beträge, um die es geht, und unabhängig von einer bestehenden oder zu schaffenden gesetzlichen Grundlage zwingend Gegenstand eines Erlasses des Grossen Rates sein muss (Änderung von Gesetzesgrundlagen und/oder Dekret über einen Verpflichtungskredit), der seinerseits dem Finanzreferendum unterstellt werden kann.

6.3. Beispiele für ausserordentliche Hilfen bei Gemeindezusammenschlüssen

6.3.1. Im Kanton Freiburg

Ende der Neunzigerjahre wurde die Debatte über die Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse neu lanciert. Man stellte fest, dass die bis anhin verfolgte Politik zwar zufriedenstellende Ergebnisse brachte, jedoch nicht mehr ausreichte. Die Zusammenschlüsse mussten in einem schnelleren Rhythmus erfolgen. Mit dem Dekret vom 11. November 1999 trat am 1. Januar 2000 eine neue Form der kantonalen Förderung der Gemeindezusammenschlüsse in Kraft, die bis am 31. Dezember 2004 gelten sollte. Ziel war es, die Gemeindezusammenschlüsse anzukurbeln, indem das administrative Verfahren und die Berechnung der Subvention vereinfacht wurden. Der Beitrag wurde nun aufgrund einer Pauschale berechnet. Mit

diesen neuen Bestimmungen ist die Zahl der Gemeinden von 245 auf 168 gesunken.

Die Gewährung einer Hilfe, die aufgrund gesetzlich festgelegter Kriterien berechnet wurde, hatte zwar zum Zustandekommen zahlreicher Zusammenschlüsse geführt, der Staatsrat war sich jedoch bewusst, dass der Übergang zu einem pauschalen Berechnungssystem nicht mehr für alle Fusionen eine optimale Lösung zu bieten vermochte. Folglich räumte das Dekret dem Staatsrat die Möglichkeit ein, einen zusätzlichen Beitrag zu gewähren. Es ging vor allem darum, Ausnahmesituationen gerecht zu werden. Dieser zusätzliche Beitrag war für Fälle bestimmt, in denen sich die finanzielle Situation der neuen Gemeinde als ungenügend erwies. Die Klassifikation der Gemeinden, ihre Selbstfinanzierungsmarge oder ihr Steuerfuss wurden berücksichtigt. Nur zwei Fusionsprojekte kamen in den Genuss einer solchen Massnahme, nämlich der Zusammenschluss der Gemeinden Gillarens, Promasens und Rue (2001, damalige Einwohnerzahl 979) und jener der Gemeinden Chapelle und Cheiry (2005, 348 Einwohner). Das erste Fusionsprojekt erhielt einen zusätzlichen Beitrag von 364 370 Franken (für eine Hilfe von insgesamt 893 455 Franken oder 913 Franken pro Einwohner) und das zweite erhielt eine zusätzliche Hilfe von 423 595 Franken (für eine Gesamthilfe von 627 778 Franken oder im Durchschnitt 1804 Franken pro Einwohner).

Es sei darauf hingewiesen, dass mit der vorhergehenden Regelung über die Finanzhilfe für Gemeindezusammenschlüsse (die namentlich die Verschuldung pro Einwohner berücksichtigte oder bestehende Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den Infrastrukturen) die kantonale Hilfe noch höher ausfallen konnte. So gab es für den Zusammenschluss der Gemeinden Cormérod, Courmillens, Courtion und Misery (aus der 1997 die heutige Gemeinde Misery-Courtion entstand) eine kantonale Hilfe von 4 088 217 Franken für eine Bevölkerung von insgesamt 1104 Einwohnerinnen und Einwohnern (3703 Franken pro Einwohner).

Diese Möglichkeit eines zusätzlichen Beitrags wurde im GZG nicht mehr übernommen. Sie hatte aufgrund der beachtlichen Beträge, die für Fusionen von bescheidenem Umfang gewährt wurden, zu hitzigen Debatten geführt.

6.3.2. In anderen Kantonen

In der Schweiz gab es in den letzten Jahren zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse. Es seien hier drei erwähnt, deren Vergleich aufgrund ihres Umfangs zweckmässig scheint.

Kanton Luzern

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Luzern	59 496	1.1.2010	20 Millionen*
Littau	15 929		
-> Luzern	74 425		

* letztlich bei der Volksabstimmung abgelehnt

Am 17. Juni 2007 haben die Gemeinden Luzern und Littau ihrem Zusammenschluss zugestimmt. Dieser entsprach einer kantonalen Strategie zur Förderung von Fusionen in städtischen Gebieten zur Stärkung des Kantons. Da jedoch das Referendum ergriffen wurde, mussten die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern rund vier Monate nach dieser Entscheidung bei einer Volksabstimmung über den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken abstimmen. Dieser wurde mit 59% abgelehnt.

Eine Analyse, die von der Regierung in Auftrag gegeben worden war, hatte ergeben, dass die Bürgerinnen und Bürger die kantonale Strategie zwar grundsätzlich unterstützten, den Beitrag von 20 Millionen Franken jedoch als zu hoch erachteten. Die beiden Gemeinden haben sich letztlich am 1. Januar 2010 zusammengeschlossen, ohne eine Finanzhilfe zu erhalten.

Ein späteres Fusionsprojekt zwischen den Gemeinden Luzern, Adligenswil, Ebikon, Emmen Horw und Kriens («Starke Stadtregion») scheiterte 2012. Dieser Zusammenschluss hätte zur einwohnermässig drittgrössten Stadt der Schweiz geführt.

Kanton Tessin

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Bellinzona und 12 Gemeinden	ca. 18 000	1.4.2017	49,6 Millionen
-> Bellinzona	ca. 44 000		

Das Fusionsprojekt umfasste ursprünglich 17 Gemeinden und wurde nach einer Konsultativabstimmung im Oktober 2015 auf 13 Gemeinden reduziert. Im März 2016 gab der Tessiner Grosse Rat der Fusion grünes Licht und gewährte einen Kredit von 50 Millionen Franken. Die Finanzhilfe für den Zusammenschluss umfasste vier Teile: 5 Millionen Franken als Sanierungsmassnahmen für zwei überschuldete Gemeinden, die Neutralisation der Kürzung des Ausgleichsbeitrags in der Höhe von 11,8 Millionen Franken für die vier ersten Jahre¹ und 8,8 Millionen Franken für die sechs folgenden Jahre, 4 Millionen Franken an die Ausgaben für die Organisation der neuen Gemeinde und 20 Millionen Franken für Investitionen.

¹ Betrag zulasten des interkommunalen Finanzausgleichs.

Kanton Neuenburg

Fusionierte Gemeinden	Einwohner	Inkrafttreten	Vorgesehene Finanzhilfe
Corcelles-Cormondrèche,	4 759	1.1.2021	8,2 Millionen
Neuchâtel	33 355		
Peseux	5 809		
Valangin	509		
-> Neuchâtel	44 432		

Am 5. Juni 2016 stimmten die Einwohnerinnen und Einwohner von Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel und Valangin für ein Fusionsprojekt zwischen Nachbarschaftsgemeinden. Ihre Nachbarn von Peseux beschlossen zweieinhalb Jahre später, sich dem Projekt ebenfalls anzuschliessen. Damit entsteht am 1. Januar 2021 eine Gemeinde mit 45 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Förderungsbeitrag des Kantons beträgt 8,2 Millionen Franken, in Anwendung der kantonalen Gesetzgebung des Kantons Neuenburg, die für Gemeindezusammenschlussprojekte, die dem Volk bis zum 31. Dezember 2016 vorgelegt werden, eine Hilfe von CHF 800.– pro Einwohner vorsieht, gewichtet mit dem Steuereffizienten und dem Kehrwert der Steuereinnahmen, begrenzt auf 2500 Einwohner pro Gemeinde mit weniger als 10 000 Einwohnern und auf 5000 Einwohner für Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern.

Eine Beschwerde, die nach der Abstimmung in Peseux eingereicht wurde, ist am 5. November 2019 vom Bundesgericht abgewiesen worden, sodass der Zusammenschluss nun erfolgen kann. Ziel dieser Fusion ist es gemäss den Behörden, die Effizienz der Strukturen zu verbessern und die Investitionskapazitäten zu optimieren. Zudem soll die Ausstrahlung der Agglomeration Neuenburg durch den Zusammenschluss gestärkt werden. Das Projekt soll es den Einwohnerinnen und Einwohnern der vier aktuellen Gemeinden überdies ermöglichen, ihre Stimme auf kantonalem und nationalem politischem Parkett besser einzubringen, ihre Interessen besser zu verteidigen und ihre Autonomie zu wahren.

In den drei eben erläuterten Fällen entsprechen die angegebenen Beträge der gesamten vom Staat gewährten (oder vorgesehenen) Hilfe. Um sie mit einer allfälligen zusätzlichen Finanzhilfe für Grossfreiburg vergleichen zu können, muss die ordentliche für die Fusion Grossfreiburgs vorgesehene Hilfe berücksichtigt werden (21 Millionen Franken, 4 oben).

7. Position des Staatsrats

In seiner Sitzung vom 9. September 2019 beschloss der Staatsrat, auf eine zusätzliche Hilfe für die Stärkung des Kantonszentrums durch den Zusammenschluss von Grossfreiburg einzutreten, hielt dabei aber einige Grundsätze fest,

die im Hinblick auf diese Hilfe einzuhalten sind. Namentlich hielt er fest, dass eine zusätzliche Finanzhilfe im Interesse des ganzen Kantons sein sollte, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden sollte oder durch eine Aufwertung von strategischen Gewerbebezonen, in denen Arbeitsplätze im Interesse des Kantons geschaffen werden könnten. Der Staatsrat wies zudem darauf hin, dass er eine einmalige und punktuelle Hilfe und die Umsetzung von Infrastrukturen Massnahmen zum Betrieb der neuen Gemeinde vorzöge.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Schaffung einer starken lokalen Governance auf Ebene des Kantonszentrums notwendig ist, um die Planung, aber vor allem die Umsetzung von wichtigen Infrastrukturen für den ganzen Kanton zu gewährleisten. Die Entwicklung von Infrastrukturen muss es dem Kantonszentrum ermöglichen, neue Arbeitsplätze, namentlich mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und den Unternehmen attraktive Rahmenbedingungen im Bereich Zugang und Mobilität anzubieten. Diese Infrastrukturen müssen allen Freiburgerinnen und Freiburgern einen optimalen Zugang zu Arbeitsplätzen und zu den Dienstleistungen im Kantonszentrum ermöglichen.

Der Staatsrat stellt fest, dass die im Kantonszentrum namentlich in Form von Gemeindeverbänden oder der Agglomeration Freiburg sehr aktive interkommunale Zusammenarbeit ihre Grenzen erreicht. Ohne Zusammenschluss von Grossfreiburg besteht ein grosses Risiko, dass wichtige kommunale Kompetenzen mittelfristig vom Staat übernommen werden müssen, um eine geeignete Planung und Umsetzung von für den Kanton entscheidenden Massnahmen zu gewährleisten. Da ihm viel an der lokalen Autonomie liegt und er überzeugt ist, dass es in erster Linie die Aufgabe der Gemeinden als erster Ebene unserer Institutionen ist, solche Massnahmen zu ergreifen, sieht der Staatsrat die Fusion Grossfreiburgs als eine dringende Notwendigkeit. Ein solcher Zusammenschluss muss ausserdem dem ganzen Kanton eine grössere «Schlagkraft» in allen Verhandlungen auf regionaler und nationaler Ebene für die Erhaltung und die Entwicklung von Infrastrukturen, Unternehmen und Dienstleistungen zugunsten der ganzen Freiburger Bevölkerung verleihen.

Die Regierung hält es jedoch für notwendig, einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg einen strikten Rahmen zu geben, damit die Unterstützung wirklich zur Umsetzung von Massnahmen von kantonaler Bedeutung beiträgt. Im Sinne der Gemeindeautonomie ist er hingegen der Ansicht, dass es nicht Sache des Staates ist, zur Funktionsweise einer Gemeinde beizutragen, auch wenn es sich dabei um den Kantonshauptort handelt.

Aufgrund der ersten durchgeführten und weiter oben beschriebenen Analysen bestätigt der Staatsrat die Relevanz der zuvor festgehaltenen Grundsätze.

Er verzichtet daher darauf, sich an der Finanzierung der Mobilitätsmassnahmen zu beteiligen, welche den Betrieb der neuen Gemeinde betreffen und die im Rahmen von Abschnitt 6.1.1 erläutert wurden. Dafür wird er untersuchen, ob eine Änderung der nicht-finanziellen Rahmenbedingungen (gesetzliche Grundlagen...) angebracht wäre, um den Handlungsspielraum sämtlicher Gemeinden des Kantons im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu vergrössern (Übernahme der Kosten für die öV-Abonnements für bestimmte Nutzergruppen, Reduktion der Ticketpreise, Änderung der Tarifzonen...), unter der ausdrücklichen Bedingung, dass die Kostenneutralität zulasten des Staates gewährleistet ist. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Wahl, Abonnements für bestimmte Kategorien der Bevölkerung zu kaufen, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Er schliesst aus, eine Region in irgendeiner Weise zu bevorzugen.

Ausserdem muss die Unterstellung der Gebäude des Kantons unter die Liegenschaftssteuer ausgeschlossen werden. Neben den fast schon unüberbrückbaren technischen Schwierigkeiten dieser Massnahme betrifft sie auch den Betrieb der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg. Wenn sie als solches auch allen anderen Gemeinden des Kantons zugutekäme, liefe es darauf hinaus, dass namentlich bestimmte Infrastrukturen besteuert würden, die der Ausbildung oder sportlichen bzw. kulturellen Tätigkeiten dienen. Diese Massnahme könnte sich somit auf die Betriebskosten der betreffenden Institutionen auswirken. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Steuerbefreiung der ganzen freiburgischen Bevölkerung zugutekommt und eine Besteuerung kontraproduktiv wäre.

Bei den Investitionsmassnahmen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das Gesuch um Finanzierung eines Teils der Erschliessung der Zone Bertigny derzeit verfrüht ist. Einerseits müssen die Funktionalitäten und Aufwertungsprogramme der verschiedenen strategischen Zonen von Grossfreiburg in einem Gesamtüberblick definiert und die ersten Ergebnisse der Studien zum damit verbundenen Projekt der Überdeckung der A12 abgewartet werden, andererseits muss der neuen kantonalen Gesetzgebung über eine aktive Bodenpolitik Zeit gegeben werden, um ihre ersten Wirkungen zu entfalten, namentlich mit der Errichtung der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB), die dafür zuständig ist, Grundstücke anbieten zu können, die den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen und punktuell die raumplanerischen Instrumente unterstützen. Erst in diesem Rahmen wird es möglich sein, zu untersuchen, ob die Finanzierung einer solchen Erschliessung sinnvoll ist und welche Bedingungen dafür festgelegt werden müssen (Bodeneigentum, potenzielle Geschwindigkeit der Zurverfügungstellung von Grundstücken...). Ausserdem müssen die am besten geeigneten Mittel für die Entwicklung der Arbeitsplätze im ganzen Kanton untersucht werden, unter Berücksichtigung der vier strategischen Standorte, die in der Region rund um

das Kantonszentrum festgelegt wurden. Gleichzeitig müssen grundsätzliche Überlegungen zu den Möglichkeiten getätigt werden, welche alle neun strategischen Sektoren des Kantons bieten.

In jedem Fall werden die Finanzhilfen berücksichtigt werden, von denen das Gebiet des Kantonszentrums bereits jetzt profitiert (z. B. als Agglomeration oder als regionaler Verkehrsverbund, 5 oben), um zu verhindern, dass Massnahmen oder Leistungen in den Genuss einer doppelten kantonalen Subvention kommen.

8. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat um eine Abstimmung über den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe für die Fusion von Grossfreiburg.

Der Staatsrat betont, dass zum jetzigen Zeitpunkt kein Betrag für eine allfällige zusätzliche Finanzhilfe für Grossfreiburg festgelegt wurde, einerseits weil die von Grossfreiburg in Betracht gezogenen Massnahmen noch nicht genau beziffert wurden, andererseits weil die Massnahmen, die schlussendlich unterstützt werden, noch nicht bestimmt wurden. Diese Aspekte werden dem Parlament später im Rahmen eines formellen Erlasses präsentiert, in dem selbstverständlich die finanziellen Auswirkungen dargelegt werden, und über den der Grosse Rat befinden muss, bevor er der Freiburger Bevölkerung im Fall eines Referendums unterbreitet würde.

Falls der Grosse Rat den Grundsatz einer zusätzlichen Finanzhilfe unterstützt, bittet ihn der Staatsrat zudem darum, sich zu den folgenden allgemeinen Prinzipien einer solchen Hilfe zu äussern:

- > Eine einmalige und punktuelle Finanzhilfe für die Schaffung von Infrastrukturen
- > Eine Hilfe für Massnahmen, die zur Stärkung des Kantonszentrums beitragen
- > Eine Hilfe für Massnahmen im Interesse des ganzen Kantons, zum Beispiel durch Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb Grossfreiburgs verbessert werden kann, oder durch Massnahmen zur Generierung von Arbeitsplätzen.

Anhang

Schreiben vom 24. Juli 2019 des Lenkungsausschusses und der Arbeitsgruppe «Finanzen» von Grossfreiburg an den Staatsrat