

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat möchte gleich zu Beginn darauf hinweisen, dass mit dem Dekret über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse ein Anreiz gebildet werden sollte, um die Durchschnittsgrösse der Gemeinden zu erhöhen und die Zusammenschlüsse zu beschleunigen.

Obwohl im Dekret keine ausdrücklichen Vorgaben gemacht wurden, lassen sich aufgrund der Vorbereitungsarbeiten und der Diskussionen, die der Ausarbeitung des Dekrets vorangingen, die Auswirkungen des Dekrets anhand der folgenden Zahlen auswerten:

a) Was die Grösse betrifft, so sollte wenn möglich eine Einwohnerzahl von mindestens 1000 Einwohnern erreicht werden. Vom 1. Januar 2000 bis zum 1. Januar 2004 fanden 29 Gemeindezusammenschlüsse statt, von denen 92 Gemeinden betroffen waren und aufgrund derer 63 Gemeinden vom Kantonsgebiet verschwanden. Nur in 9 Fällen wurde die Zahl von 1'000 Einwohnern nicht erreicht, wenn gelegentlich auch nur knapp. Es handelte sich um die Zusammenschlüsse der folgenden Gemeinden:

Gillarens, Promasens und Rue	973 Einwohner
Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod und Villarsel-le-Gibloux	918 Einwohner
La Corbaz, Cormagens und Lossy-Formangueries	833 Einwohner
Besencens, Fiaugères und Saint-Martin	853 Einwohner
Bouloz, Pont und Porsel	857 Einwohner
Enney, Estavannens und Villars-sous-Mont	940 Einwohner
Le Crêt, Grattavache und Progens	893 Einwohner
Berlens und Mézières	923 Einwohner
Middes und Torny-le-Grand	689 Einwohner

In den übrigen Fällen liegt die Einwohnerzahl zwischen 1091 und 2656 Einwohner. Die durchschnittliche Grösse einer Freiburgergemeinde stieg von 974 Einwohnern am 31.12.1999 auf 1331 Einwohner am 1. Januar 2004.

b) Was die optimale Grösse betrifft, so müsste der Fusionsperimeter so festgelegt werden, dass Artikel 4 des Dekrets respektiert wird. Darin ist Folgendes vorgeschrieben: "Um Finanzhilfe zu erhalten, muss die Gemeinde grundsätzlich eine kulturelle, wirtschaftliche und geografische Einheit bilden und wenn möglich den Bedürfnissen der benachbarten Gemeinden Rechnung tragen".

Mit dem von der Universität Freiburg entwickelten Ansatz lässt sich diese Zielsetzung in einem bestimmten Masse ermitteln¹.

Die Voraussagen der Studie trafen für 81 der 89 betroffenen Gemeinden zu².

c) Was die Beschleunigung des Verfahrens betrifft, so kann man feststellen, dass vom 1. Januar 2000 bis zum 1. Januar 2004 29 Zusammenschlüsse, die 92 Gemeinden umfassten, stattgefunden haben (7,25 Zusammenschlüsse verteilt auf 23 Gemeinden pro Jahr) gegenüber 32 Zusammenschlüssen von insgesamt 71 Gemeinden im Laufe von 32 Jahren unter der vorherigen Regelung (1 Zusammenschluss von 2,22 Gemeinden pro Jahr).

Andere Indikatoren lassen sich zur Messung der Auswirkungen von Fusionsbeiträgen heranziehen. Quantitative Indikatoren, wie die Steuerbelastung in den neuen Gemeinden, der Umfang der Skalenerträge, die Finanzsituation, mit denen sich die Qualität der erbrachten Leistungen und die Zufriedenheit der Einwohner überprüfen lassen, könnten zur Messung so genannter Sekundäreffekte herangezogen werden. Die Verfasser des Postulats ziehen ihrerseits die qualitative Analyse der Leistungen vor.

Der Staatsrat hat keine Untersuchungen zur Qualität der Leistungen der neuen Gemeinden im Vergleich zur Situation vor dem Zusammenschluss vorgenommen. Zu diesem Zweck müsste man sich auf Referenzwerte stützen und die Leistungsniveaus, die es zu erreichen gilt, festlegen können. Die Leistungsoptimierung der lokalen öffentlichen Dienste erfolgt somit in erster Linie über eine genaue Bedürfnisabklärung, an zweiter Stelle über die Festlegung von Zielsetzungen und auf die festgestellten Bedürfnisse abgestimmten Programme und an dritter Stelle, indem den Bedürfnissen entsprechende, qualitativ gute Dienstleistungen angestrebt werden. Für ein solches Vorgehen müssen Indikatoren herangezogen werden, mit denen die Situation der betroffenen Dienststellen eingeschätzt und ihre Entwicklung verfolgt werden kann. In diesem Bereich sind die Gemeinden jedoch weitgehend autonom und die kantonale Gesetzgebung legt nur in seltenen Fällen Mindeststandards, die es zu erreichen gilt, fest. Im Übrigen dauert es oft mehrere Jahre bis die Auswirkungen der gewählten Vorgehensweise wahrgenommen werden. Bisher ist noch nicht genügend Zeit verstrichen, um die Auswirkungen auswerten zu können, da die neuen Förderungsmassnahmen erst seit dem 1. Januar 2000 in Kraft sind. Der Staatsrat hat daher vorerhand nicht die Absicht, Untersuchungen zu diesem Thema durchzuführen.

¹ Die Bezeichnung "optimale Grösse" beruht auf der Feststellung, dass keine Idealgrösse festgelegt werden kann, da die Grösse entsprechend der übernommenen Aufgaben variieren kann. Die Einschätzung der optimalen Grösse beruht auf einem von der Universität Freiburg entwickelten Ansatz, der sich für die Neueinteilung der Gemeinden auf Daten zur bereits institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit stützt. Die vorgeschlagene Methode geht von der Idee aus, dass bereits vorhandene interkommunale Aufgabenbereiche, falls sie zusammenfallen, einen "starken Kern" bilden können, der als Perimeter für eine neue, aus einem Zusammenschluss von Partnergemeinden entstandene Gemeinde dienen kann. Studie der Universität Freiburg, Bernard Dafflon, "Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence", Working Papers no 327, Universität Freiburg, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Freiburg, 5. August 1999.

² Gemeinden, die zweimal fusioniert haben, wurden nur einmal gezählt.

Die Steuerbelastung lässt sich ihrerseits auswerten, indem die verschiedenen Steuerschwankungen der fusionierten Gemeinden herangezogen werden. Seit dem 1. Januar 2000 wurde der Steuerfuss in 43 Gemeinden gesenkt, während er in 12 Gemeinden anstieg. In den übrigen Gemeinden blieb sich der Steuerfuss gleich. Genau genommen entsprach die Senkung in 17 Fällen 5 % der einfachen Kantonssteuer, in 10 Fällen 10 %, in 8 Fällen 15 %, in 2 Fällen 20 % und in je einem Fall 25 % und 30 %. Beim Anstieg handelte es sich in 7 Fällen um 5 %, in 3 Fällen um 10 % und in 2 Fällen um 15 %.

In diesem Zusammenhang sei schliesslich eine in Form einer Umfrage durchgeführte Studie erwähnt, die im Rahmen der periodischen Überprüfung der Beiträge erfolgte. Im Laufe des Jahres 2002 hatte das Amt für Gemeinden (GemA) eine Untersuchung über Finanzhilfen vom Staat zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse durchgeführt. Im Laufe dieser Arbeiten wurde der Wunsch geäussert, dass genauer untersucht werden sollte, welche Elemente den Entscheid einer Gemeinde, sich einem Fusionsprojekt anzuschliessen, beeinflussen. Man entschied sich daher, bei Gemeinden, die sich im Laufe der letzten Jahre an einem Fusionsverfahren beteiligt hatten, eine Umfrage durchzuführen.

Gleichzeitig sprach auch ein anderer, ebenso wichtiger Grund, für dieses Vorgehen. Bei den periodischen Überprüfungen der Beiträge, die von der Finanzverwaltung (FinV) überwacht werden, war regelmässig ein Informationsmangel im Zusammenhang mit der bestehenden Beitragspolitik festzustellen, vor allem was die Funktion des Beitrags und seine Auswirkungen betraf. Der im Laufe des Jahres 2002 überprüfte Bereich der Gemeindezusammenschlüsse war daher von doppeltem Interesse für eine Umfrage. Es bot sich so eine ideale Gelegenheit, dieses Instrument auszuprobieren mit dem Ziel, die gesammelten Erfahrungen auf andere Bereiche zu übertragen. Das GemA und die FinV erstellten gemeinsam einen Fragebogen.

Dieser Fragebogen wurde dann 56 ehemaligen Ammännern von Gemeinden, die sich zwischen 1999 und 2002 zusammengeschlossen hatten, zugestellt. Alle Ammänner waren im Amt als es um den Entscheid ging, sich am Zusammenschluss zu beteiligen. Der Einfachheit halber und um die nötigen Informationen zu erhalten, beschränkte man sich für diese Umfrage nur auf diese Personen.

Die Ergebnisse wurden 2004 an allen Informationsveranstaltungen für Gemeindezusammenschlüsse vorgestellt. Der Grund dafür, dass sie nicht systematisch allen Gemeinden mitgeteilt wurden, bestand darin, dass es sich um ein experimentelles Vorgehen handelte, dessen Tragweite und Schlussfolgerungen Erläuterungen bedurften. In Anbetracht der Besonderheiten der Umfrage mussten gegenüber der Ergebnisse und möglicher Schlussfolgerungen gewisse Vorbehalte gemacht werden. Diese Vorbehalte drängten sich vor allem aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten, und der Zeit, die in dieses Projekt investiert werden konnte, auf. Die gesammelten Daten konnten aus eben diesen Gründen nur in beschränkter Masse ausgewertet werden. Die Auswertung beschränkte sich vor allem auf eine Beschreibung der Ergebnisse. Es wurde weder eine gründliche Interpretation der Ergebnisse vorgenommen, noch in irgendeiner Weise Schlussfolgerungen gezogen.

Die folgenden Ergebnisse sind am bezeichnendsten:

a) Vor dem Zusammenschluss von der Bevölkerung als wesentlich empfundene Faktoren

Die verschiedenen wesentlichen Faktoren sind nach Kategorie aufgeteilt und entsprechend der Häufigkeit ihrer Nennung aufgelistet. In der rechten Kolonne ist der genaue Prozentsatz angegeben.

Häufigkeit	Sehr wichtige Faktoren (als ziemlich bis sehr wichtig beurteilt)	Genauer Prozentsatz (Häufigkeit)
80 % et +	Mögliche Kostenreduktion /Rationalisierung	84.50 %
70-80 %	Reiz der staatlichen Finanzhilfe	78.80 %
	Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums	75.0 %
	Fähigkeit der neuen Gemeinde, ihre Aufgaben alleine zu bewältigen	73.10 %
60-70 %	Änderung der Steuerlast aufgrund des Zusammenschlusses	70.00 %
	Professionalisierung der Gemeindeverwaltung	65.30 %
	Grössere Effizienz der Gemeindeexekutive	63.50 %
	Neue Perspektiven für die Gemeindinfrastruktur	61.50 %
	Finanzielle Situation der Gemeinden vor dem Zusammenschluss	61.50 %
	Weniger wichtige Faktoren (als weniger bis nicht wichtig beurteilt)	
70-80 %	Bekanntheit bereits durchgeführter Zusammenschlüsse	73.10 %
60-70 %	Verbesserung/Intensivierung der Kontakte der lokalen Bevölkerung	62.80 %
	Neue Perspektiven im Bereich Raumplanung	61.60 %

Aus den erhaltenen Antworten geht hervor, dass der finanzielle Aspekt des Fusionsprojekts offensichtlich den grössten Stellenwert hatte. Die drei am öftesten genannten Faktoren bezogen sich auf das Budget oder die Finanzen. Der Aspekt des finanziellen Handlungsspielraums der neuen Einheit oder der Fähigkeit, die übertragenen Aufgaben mit eigenen Mitteln bewältigen zu können, zeugen auch von einer gewissen Besorgnis um die Gemeindeautonomie.

b) Bedeutung der Faktoren mit "Bremswirkung" für einen Zusammenschluss

Häufigkeit	Sehr wichtige Faktoren (als ziemlich bis sehr wichtig beurteilt)	Genauer Prozentsatz (Häufigkeit)
60-70 %	Verlust der Gemeindeidentität	63.40 %
	Weniger wichtige Faktoren (als weniger bis nicht wichtig beurteilt)	
60-70 %	Weniger gute Kenntnisse des Gebiets	70.00 %
	Grössere Entfernung der Gemeindeverwaltung	65.40 %

Die Informationen, die sich aufgrund der vorgeschlagenen Faktoren aus dieser Umfrage herleiten liessen, sind geprägt von einer starken Heterogenität bei den Antworten. Abgesehen von den oben erwähnten Elementen, ist keine allgemeine Tendenz daraus ersichtlich.

Ungefähr 2/3 der befragten Personen teilen die Befürchtung des Identitätsverlusts. Es ist ausserdem interessant festzustellen, dass diese Befürchtung umso verbreiteter ist, je grösser die Bevölkerung der neuen Gemeinde ist. Bei einer Bevölkerung von weniger als 1300 Einwohnern nach dem Zusammenschluss belief sich der Anteil der Antworten für dieses Kriterium auf 46 %. Wenn die neue Einheit über 1600 Bürgerinnen und Bürger auf sich vereinigte, steigt der Prozentsatz auf 75 %.

Es lässt sich ausserdem feststellen, dass die Befürchtung, die regionalen Kenntnisse der neuen Gemeindeorgane könnten sich verschlechtern, nicht sehr gross ist. Auch die Entfernung der Gemeindekanzlei scheint kein bedeutender Hinderungsgrund zu sein.

c) Ausschlaggebende Kriterien für die Festlegung des Fusionsperimeters

Nach den Elementen, die für oder gegen einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss sprachen, geht es in diesem Abschnitt nun um Kriterien, die einen Einfluss auf die geografischen und politischen Konturen eines Fusionsprojektes haben können.

Häufigkeit	Sehr wichtige Faktoren (als ziemlich bis sehr wichtig beurteilt)	Genauer Prozentsatz (Häufigkeit)
80 % et +	Bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden	94.20 %
	Perimeter des Schulkreises	84.60 %
70-80 %	Geografische Lage der beteiligten Gemeinden	76.90 %
	Rationalisierung der bestehenden gemeinsamen Infrastrukturen	75.00 %
60-70 %	Grösse der verschiedenen Gemeinden im Bezug auf die Bevölkerung	65.40 %
	Weniger wichtige Faktoren (als weniger bis nicht wichtig beurteilt)	
80 % et +	Friedensgerichtskreis	88.50 %
60-70 %	Herkunft der Mitglieder von kulturellen Vereinen/ Sportvereinen	60.00 %

In Anbetracht der Ergebnisse stellt die Erfahrung der Zusammenarbeit zwischen den an einem Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden (z.B. Schulkreise, Feuerwehr) offensichtlich ein wesentliches Element für die Festlegung des Fusionsperimeters dar. Dies wird durch die Tatsache, dass das Kriterium Schulkreis an zweiter Stelle steht, bestätigt. Der Schulkreis ist vermutlich eine der häufigsten und „natürlichsten“ Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden. Es sei hier darauf hingewiesen, dass das Kriterium "Schulkreis" umso wichtiger ist, je kleiner die Gemeinde bevölkerungsmässig vor der Fusion ist. Bei Gemeinden mit weniger als 400 Einwohnern wird es vor dem Zusammenschluss in 93 % der Fälle genannt. Übersteigt die Einwohnerzahl 800 sinkt der Prozentsatz auf 62 %.

Die Antworten machen ebenfalls deutlich, dass gewisse Kriterien, von denen man ausging, bei der Wahl des Perimeters der zukünftigen Einheit nur eine geringe Rolle spielten. Der Friedensgerichtskreis wird beispielsweise nicht als relevantes Element betrachtet.

d) Einschätzung der Anstossfinanzierung durch den Staat zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Die Anstossfinanzierung durch den Staat wird:

- von 44 % der befragten Personen als als unerlässlich
- von 37 % der befragten Personen als als wichtig
- von 19 % der befragten Personen als als nützlich
- von 0 % der befragten Personen als belanglos wahrgenommen

Etwas weniger als die Hälfte der befragten Personen (44 %) erachten die Finanzhilfe des Staates als unerlässlich für die Umsetzung der Fusionsprojekte, von denen sie betroffen waren. Niemand betrachtete die Finanzhilfe des Staates als überflüssig.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat hat nicht die Absicht, eine Verlängerung der Anstossfinanzierung der Gemeindezusammenschlüsse zu beantragen. Es steht den Gemeinden jedoch auch in Zukunft frei, sich zusammenzuschliessen. Es sei darauf hingewiesen, dass am 1. Januar 2006 Artikel 135 der Kantonsverfassung in Kraft tritt. Darin ist vorgesehen, dass der Staat die Möglichkeit hat, Gemeindezusammenschlüsse anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern:

135 Fusionen

1 Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.

2 Die Gemeindebehörden, die Stimmberechtigten sowie der Staat können einen Gemeindezusammenschluss vorschlagen.

3 Die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden entscheiden über die Fusion. Abs. 4 bleibt vorbehalten.

4 Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.

Die Anwendung dieser Bestimmung muss noch geprüft werden und wird gegebenenfalls gesetzlich verankert.

Die Arbeiten zur Revision des interkommunalen Finanzausgleichs sind im Gange. Heute stehen alle Möglichkeiten offen und die Voraussetzungen, die eine Gemeinde für den Erhalt einer Finanzausgleichszahlung erfüllen müssen, werden geprüft. Die Erfahrungen des Kantons Bern, auf die die Verfasser des Postulats verweisen, sind bekannt und die für den Abschluss der Arbeiten zuständige Kommission wird sie sich sicherlich zu Nutzen machen.

In Anbetracht dessen, dass diese Antwort erschöpfend ist und inhaltlich einem Bericht gleichkommt, beantragt Ihnen der Staatsrat, dieses Postulat formell abzulehnen.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden später statt.

Freiburg, den 3. November 2004