

MESSAGE N° 207 *21 septembre 2010*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi relatif à
l'encouragement aux fusions de communes
(LEFC)

1. L'origine de la proposition et la nécessité du projet	1
1.1 La situation initiale et le mandat parlementaire	1
1.2 Les autres interventions parlementaires	1
2. Les travaux préparatoires	2
3. La procédure de consultation	2
3.1 La consultation publique	2
3.2 Les options retenues pour le projet de loi	2
4. L'encadrement politique de l'encouragement aux fusions de communes	3
5. La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)	3
5.1 Les principales propositions du projet	3
5.2 Le postulat N° 2035.08 André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»/rapport du Conseil d'Etat	4
6. La modification de la loi sur les communes	5
6.1 L'origine de la proposition	5
6.2 La nécessité du projet et ses propositions principales	5
6.3 Le postulat N° 2037.08 Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements»/rapport du Conseil d'Etat	6
7. Les conséquences financière et en personnel	7
8. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat–Communes	7
9. Les effets sur le développement durable	7
10. Les incidences sur la réforme des structures territoriales	7
11. Les incidences sur l'agglomération de Fribourg	7
12. Les rapports entre la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes et la loi sur la péréquation financière intercommunale	7
13. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité	8
14. Le referendum	8
15. La majorité qualifiée	8
16. Le commentaire des articles	8

1. L'ORIGINE DE LA PROPOSITION ET LA NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 La situation initiale et le mandat parlementaire

«Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local. Elles accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Les communes assurent à la population une qualité de vie durable et disposent de services de proximité».

Par ces termes, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (art. 1 al. 2 LCo; RSF 140.1) et la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (art. 130 de la Consti-

tution cantonale, Cst.; RSF 10.1) fixent les objectifs auxquels toutes les communes doivent satisfaire. La fusion avec une ou plusieurs autres communes est souvent le moyen le plus approprié pour y parvenir.

Les fusions de communes ont d'ailleurs rencontré un vif intérêt dans le canton de Fribourg. Depuis 1990, le nombre de communes a diminué de 35% ce qui place le canton de Fribourg à la deuxième place au niveau suisse, derrière la Thurgovie (55%) qui dispose d'un autre système. C'est d'autant plus remarquable que les fusions réalisées ont été le résultat d'une décision volontaire, contrairement à d'autres cantons qui se sont vus dans l'obligation d'imposer des fusions à certaines communes.

Au 31 décembre 1999, le canton comptait encore 245 communes; au 1^{er} janvier 2006, leur nombre était de 168, soit une diminution de 77 communes. Ce sont notamment les aides financières prévues par le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1; ci-après: l'ancien décret) qui ont contribué à ce développement. Sur cette base, pas moins de 41 projets de fusions ont été réalisés. L'effort financier consacré à l'encouragement des fusions basé sur le décret de 1999 et sa prolongation a été de 22 609 806 francs, dont 6 782 942 francs ont été supportés par les communes. Or, le terme de dépôt d'une demande d'aide financière est échu et l'ancien décret a cessé d'être formellement en vigueur le 31 décembre 2009. Actuellement, le canton compte toujours 168 communes.

Avec la révision totale de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, une nouvelle disposition a été créée. Sa teneur est la suivante:

Art. 135 Fusions

¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

Dans la motion N° 160.06 «Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes – objectif 2011: 89 communes dans le canton de Fribourg», qu'ils ont déposée et développée en date du 10 octobre 2006, les députés Denis Boivin, Charly Haenni et dix cosignataires se réfèrent à cette disposition constitutionnelle. La motion souligne à quel point il est important de poursuivre les mesures d'encouragement aux fusions de communes. Selon le texte de la motion, le but serait d'abaisser le nombre de communes à 89 jusqu'à la fin de l'année 2011.

Le 9 octobre 2007, le Grand Conseil a pris cette motion en considération. Le présent projet de loi fait suite à la motion.

1.2 Les autres interventions parlementaires

Dans ce contexte, il sied de relever également les interventions parlementaires suivantes:

- Postulat N° 2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations» (ch. 5.2 du message);
- Postulat N° 2037.08 des députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements» (ch. 6.3 du message);
- Amendement du député Christian Ducotterd concernant la modification ultérieure d'une convention de fusion (ch. 6.1 du message).

Le présent message réunit les réponses relatives à ces trois autres interventions parlementaires.

2. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

L'encouragement aux fusions de communes repose sur une longue tradition et a été rendu possible grâce à une cohésion extraordinaire entre les communes, indépendamment de leurs caractéristiques fort différentes, d'une part, et entre les communes et l'Etat, d'autre part.

Tandis qu'une première série de fusions a pu profiter des mesures d'encouragement en vertu des dispositions exécutoires de la loi sur les communes, l'ancien décret a permis une nouvelle réduction notable du nombre de communes.

En vue de la consultation publique, il a été dès lors décidé d'intégrer dans l'avant-projet de loi les éléments de l'ancien décret qui ont fait leurs preuves, à savoir:

- le calcul de l'aide financière sur la base de la population légale (le montant a été établi à 200 francs par habitant; dans l'ancien décret 400 francs pondérés par l'inverse de l'indice de la capacité financière de la commune);
- le fonds d'encouragement aux fusions de communes (son volume global a été fixé à 30 millions de francs);
- la procédure de requête pour les communes;
- le financement par l'Etat et les communes et la clé de répartition entre l'Etat (70%) et les communes (30%), identiques à l'ancien décret;
- la limitation dans le temps de l'encouragement financier.

Par ailleurs, de nouveaux éléments ont été ajoutés, notamment:

- les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes;
- l'évaluation des communes par le préfet;
- le plan de fusions attribuant à chaque commune du district un projet de fusion;
- deux multiplicateurs de l'aide financière: le premier lorsque plus de deux communes fusionnent, le deuxième lorsque le territoire de la nouvelle commune se situe dans le périmètre du projet de fusion;
- l'assouplissement de la durée illimitée de la validité des conventions de fusion (pour faire suite à l'amendement du député Christian Ducotterd concernant la modification ultérieure d'une convention de fusion).

3. LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

3.1 La consultation publique

L'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes et son rapport explicatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 13 juillet et le 15 octobre 2009. Le dossier a été transmis à toutes les communes et associations de communes ainsi qu'à d'autres destinataires. Au total, 272 instances ont été consultées.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction) et le Service des communes (ci-après: le Service) ont reçu 130 réponses. Le taux de réponses est de 48%; toutefois il varie selon les groupes consultés. Ainsi, sur les 168 communes, 100 (ou 60%) d'entre elles ont envoyé une réponse. Sur ces 100 communes, 45 (dont 6 alémaniques) déclaraient adhérer, avec ou sans remarques complémentaires, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Parmi les associations de communes, le taux de réponses est très faible (neuf réponses, dont plusieurs sans prise de position matérielle), étant donné que le projet les concerne dans une moindre mesure.

De manière générale, on a pu constater que les réponses sont unanimes à souligner la nécessité d'un encouragement aux fusions de communes (six réponses clairement défavorables au projet comme tel) et à approuver les propositions concernant les conventions de fusion. Les réponses sont également favorables dans une large mesure au calcul de l'aide financière en vertu du seul critère du nombre d'habitants et au multiplicateur privilégiant un nombre élevé de communes qui fusionnent. En revanche, de nombreux avis, commentaires et propositions divergent fortement quant aux autres aspects de l'avant-projet de loi, particulièrement au sujet du chiffre maximal de 5000 habitants pris en compte pour le calcul de l'aide financière et au sujet du volume du financement et de sa répartition entre l'Etat et les communes.

Un bref rapport de synthèse résume les réponses des destinataires. Il est disponible sur le site internet du Service: www.fr.ch/scom, sous la rubrique *Fusions de communes/Projet de loi LEFC*.

3.2 Les options retenues pour le projet de loi

Tous les éléments figurant dans l'avant-projet de loi ont fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, en particulier à la lumière des réponses obtenues dans le cadre de la consultation publique.

Quant aux éléments provenant de l'ancien décret et ayant été adaptés pour l'avant-projet de loi, la plupart d'entre eux ont été repris dans le projet de loi sans modifications essentielles. Il s'agit:

- du montant de 200 francs par habitant pour le calcul de l'aide financière;
- du financement du fonds d'encouragement aux fusions de communes par l'Etat (70%) et les communes (30%);
- de la procédure de requête pour les communes;
- de la limitation dans le temps de l'encouragement financier.

Donnant suite à la volonté qui s'est dégagée lors de la consultation publique de doter le fonds de moyens financiers plus importants, son volume global a cependant été augmenté de 30 millions à 38 millions de francs.

Parmi les nouveaux éléments figurant dans l'avant-projet de loi et qui ont été maintenus dans le projet de loi, on citera:

- les objectifs d'encouragement aux fusions de communes;
- l'évaluation des communes par le préfet;

- le plan de fusions attribuant à chaque commune du district un projet de fusion;
- le multiplicateur de l'aide financière lorsque plus que deux communes fusionnent;
- l'assouplissement de la durée illimitée de la validité des conventions de fusion.

Par contre, le multiplicateur de l'aide financière en fonction de la conformité de la fusion réalisée avec le périmètre du plan de fusions a reçu un accueil mitigé. Il n'a pas été retenu.

4. L'ENCADREMENT POLITIQUE DE L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES

Actuellement, il existe trois projets de réformes importantes impliquant l'Etat et les communes, à savoir la péréquation financière intercommunale, l'encouragement aux fusions de communes ainsi que la répartition des tâches entre l'Etat et les communes:

- La nouvelle *péréquation financière intercommunale* est appliquée comme premier projet à partir du 1^{er} janvier 2011. A moyen terme, elle permettra – entre autre – de connaître les principales dépendances et indépendances *financières* de chaque commune. Par le transfert péréquatif, on veut diminuer les disparités financières et créer des conditions propices visant à renforcer l'autonomie de chaque commune.
- Quant aux dépendances et indépendances *fonctionnelles* des communes, il y a lieu de les examiner dans le cadre du projet relatif à l'*encouragement aux fusions de communes*, deuxième des trois projets. L'examen individuel aura lieu notamment à la lumière des tâches que la Constitution cantonale attribue à toutes les communes. Cette évaluation sert à constater le degré actuel et futur de capacités de chaque commune ainsi qu'à démontrer si une fusion s'avère nécessaire.
- La *répartition des tâches entre l'Etat et les communes* doit aussi examiner la redistribution des tâches entre l'Etat et les communes. Or, un tel processus ne sera possible que lorsqu'un nombre important de communes disposera des capacités nécessaires pour pouvoir accomplir ces tâches. Si l'on prévoyait un transfert de nouvelles tâches aux communes sans préalablement s'occuper des fusions de communes présentant des problèmes de structure, d'organisation et de fonctionnement, on courrait le risque de ne faire qu'augmenter considérablement le nombre d'associations de communes et d'ententes intercommunales alors que les capacités et l'autonomie communale resteraient plus ou moins au même niveau. Pour parvenir à une taille optimale des communes permettant un transfert, la réalisation d'un nombre important de fusions est une condition indispensable.

S'y ajoute encore un autre aspect:

Parmi les communes, quelques-unes ont également signalé un grand intérêt à pouvoir bénéficier de l'encouragement aux fusions afin de maintenir et d'améliorer la compétitivité par rapport à d'autres communes (extracantonales) avec lesquelles elles sont comparées (voir ch. 5.2 de ce message). En principe, il s'agit là aussi d'une augmentation de l'autonomie et des capacités communales,

mais sous un autre aspect (augmentation de la compétitivité). Au sens principal de l'article 135 al. 1 Cst., voulant que l'Etat encourage et favorise les fusions de communes (*là où cela s'impose*), s'ajoute ainsi une deuxième signification (*là où l'encouragement est souhaité*; souvent appelé «fusion stratégique»). Le présent projet répond simultanément aux besoins des deux catégories de communes.

5. LA LOI RELATIVE À L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES (LEFC)

5.1 Les principales propositions du projet

Le projet de loi fait suite à la motion N° 160.06 des députés Denis Boivin et Charly Haenni. Il concerne les fusions volontaires de communes.

Il s'agira d'examiner, dans un premier temps, si la fusion peut permettre d'améliorer l'autonomie et les capacités des communes ainsi que l'efficacité de leurs services. Les possibilités d'amélioration seront ensuite étudiées. Les conclusions serviront alors à formuler des propositions concrètes pour la suite des démarches, sous forme d'un projet de fusion s'inscrivant dans un plan de fusions à réaliser à l'échelon du district.

Le préfet est l'autorité toute désignée pour procéder à ces travaux d'analyses. D'une part, il dispose des connaissances nécessaires en matière locale et régionale dont il peut se servir dans un bref laps de temps. D'autre part, il est en mesure de comparer chaque commune de son district avec les autres communes sur des bases objectives. L'évaluation est fondée sur des critères uniformes et est complétée par une analyse personnelle du préfet (ch. 16 de ce message, explications relatives aux articles 2, 4 et 5). Par ailleurs, lors de la consultation de l'avant-projet de loi, ces compétences préfectorales ont été confirmées. Finalement, lors du débat parlementaire du 9 octobre 2007 au sujet de la motion Boivin/Haenni (ch. 1.1 de ce message), plusieurs députés ont relevé la nécessité d'un plan directeur et d'un programme de fusions de communes.

Dans ses conclusions, le préfet associera les forces et les faiblesses d'une commune avec les forces et les faiblesses d'une ou plusieurs autres communes et délimitera, sur cette base, un périmètre de fusion. Chaque commune du canton présente probablement des possibilités d'amélioration de son autonomie, de ses capacités ou de l'efficacité de ses services, de sorte que le préfet proposera des projets de fusions pour l'ensemble des communes de son district. Cela s'applique également à une commune qui ne souhaiterait en aucune manière une fusion ou qui aurait, par le passé, refusé de fusionner.

Le plan de fusions proposé consiste dès lors en projets de fusions individuels et tient compte, à titre d'exemple, de l'état actuel ou futur du périmètre des associations de communes, des cercles scolaires, des cercles d'intervention des pompiers, des périmètres des corporations forestières, etc. Les communes prennent position et informent leur population et le législatif communal sur les aspects essentiels du projet de fusion. Le Conseil d'Etat approuve le plan de fusions. Un rapport intermédiaire sera établi après deux ans et mettra en évidence les éventuelles corrections et améliorations à apporter au cadre légal.

La fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée notamment par l'assemblée communale sur l'ini-

tiative d'un citoyen, le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres, le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs (art. 133a LCo). Il est souhaitable que la fusion envisagée corresponde au projet de fusion établi par le préfet. Néanmoins, on peut s'imaginer que des raisons importantes et pertinentes, éventuellement survenues après l'établissement du plan de fusion, influencent le périmètre du projet de fusion.

Les communes souhaitant bénéficier d'une aide financière doivent ensuite présenter leur demande au Conseil d'Etat. Celui-ci communique le montant provisoire de l'aide financière. Le montant de base de l'aide financière s'élève à 200 francs par commune qui fusionne, multiplié par le chiffre de sa population. Contrairement à l'ancien décret qui a pondéré un montant de 400 francs par habitant par l'inverse de l'indice de la capacité financière, ce critère a été supprimé, étant donné que l'indice mentionné n'est plus utilisé à partir du 1^{er} janvier 2011 (art. 21 de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale, LPFI; ROF 2009_123). En outre, la population prise en compte se limite à 10 000 habitants par commune. Le montant est multiplié lorsque plus que deux communes fusionnent. L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion.

Le fonds d'encouragement aux fusions de communes (38 millions de francs) est financé par l'Etat (70% = 26,6 millions de francs) et l'ensemble des communes (30% = 11,4 millions de francs). La part mise à la charge d'une commune de plus de 10 000 habitants est limitée à un montant correspondant à 10 000 habitants.

Toutes les fusions entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011 jusqu'au 1^{er} janvier 2016 bénéficient de l'aide financière.

5.2 Le postulat N° 2035.08 André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen: «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»/rapport du Conseil d'Etat

Selon le postulat (déposé le 20 juin 2008 et développé le 5 septembre 2008 [BGC p. 1119 respectivement p. 1656]), les députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen ainsi que trois cosignataires relèvent que la Suisse a un réseau urbain qui se constitue en cinq métropoles et en dizaines d'agglomérations, sans que celles-ci aient vraiment un poids politique et des institutions ad hoc. Pour ces agglomérations, la cohérence entre les impératifs des transports et des aménagements territoriaux devient urgente face à la complexité de l'urbanisation en cours. Ces agglomérations visent aussi à une meilleure synergie entre les collectivités publiques en particulier en visant des économies d'échelles dans l'organisation de ces régions et deviennent des liens de proche collaboration entre les communes et le canton. En plus, chaque agglomération doit se positionner face à la concurrence régionale et nationale.

Les intervenants demandent au Conseil d'Etat d'étudier toutes les modifications législatives nécessaires afin d'accorder, à l'instar du canton de Lucerne, une aide supplémentaire aux communes des agglomérations du canton qui veulent fusionner pour créer des centres cantonaux et régionaux forts. Les communes-centres supporteraient déjà actuellement des coûts plus importants en raison de leur situation charnière (charges de villes-centres). Le canton de Lucerne aurait procédé à des modifications législatives en vue d'accorder ces nouvelles aides financières aux communes faisant partie des centres cantonaux

et régionaux reconnus ainsi qu'aux communes qui désiraient fusionner dans le cadre de ces groupements. Il aurait ainsi mis en place une politique active et efficace d'aide financière générale aux centres régionaux en formation (agglomérations) et d'aide financière plus ciblée à la fusion des communes-centres de ce canton.

Par sa réponse établie le 24 août 2010, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il était d'accord d'analyser les questions soulevées par les auteurs du postulat et il a annoncé que le rapport y relatif ferait partie intégrante du présent message.

En matière d'octroi de subventions, le canton de Lucerne distingue entre les fusions de communes nécessitant des mesures d'assainissement et les fusions stratégiques. Les fusions stratégiques sont réalisées par des communes qui s'unissent sans pression financière afin d'obtenir dans le futur une position plus solide. Il peut alors s'agir de communes sises dans l'agglomération, mais aussi dans le milieu rural. Dans la pratique, la mise à disposition de moyens financiers spéciaux pour des fusions stratégiques est cependant considérée comme très difficile. Ainsi le Gouvernement et le Grand Conseil du canton de Lucerne avaient proposé une somme de 20 millions de francs pour la fusion de la commune d'agglomération de Littau avec la ville de Lucerne. A la suite d'un referendum, les citoyens de ce canton ont effectivement refusé cette proposition des autorités lors de la votation du 25 novembre 2007 déjà. A relever que seules les communes directement concernées, Littau et Lucerne, ont à cette occasion accepté la proposition. Il ressort d'un sondage effectué à la suite de la votation que beaucoup de votants n'étaient pas opposés à l'aide financière en tant que telle, mais s'opposaient par contre au montant et au traitement particulier réservé à ces deux communes de l'agglomération lucernoise.

Ce verdict populaire s'est répété d'une manière similaire dans le canton d'Argovie lorsque les trois districts formant officiellement des agglomérations, à savoir Aarau, Baden et Brugg, ont été les seuls (avec le district de Rheinfelden faisant partie de l'agglomération bâloise) à approuver le projet de loi instaurant des mesures financières d'encouragement aux fusions de communes lors de la votation du 27 septembre 2009. Selon les opposants, les mesures financières auraient entraîné un traitement de préférence pour certaines communes, dont plusieurs situées dans les agglomérations mentionnées. La majorité des citoyens argoviens (50,19%) a refusé ce projet de loi.

Après avoir considéré tous les aspects, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de distinguer l'aide financière selon des caractéristiques communales autres que le seul chiffre de la population. Tout habitant d'une commune, qu'elle soit urbaine ou rurale, doit être pris en compte de manière égale pour le calcul de l'aide financière, ceci avec toutefois trois observations:

- Il sied de rappeler le texte constitutionnel (art. 135 al. 1 Cst.): «L'Etat encourage et favorise les fusions de communes». C'est donc la fusion comme telle qui est au centre de l'encouragement, à savoir un processus qui dure normalement un à trois ans. En d'autres termes, l'aide financière doit servir aux communes en premier lieu comme catalyseur afin de surmonter des obstacles directs et primaires du processus de fusion.
- «Le processus de fusion devient un véritable projet de société et c'est dans cet esprit que les communes s'engagent désormais. (...) Le processus se construit

autour des valeurs défendues par les différentes entités et leurs autorités» (Micheline Guerry-Berchier, Fusion de communes dans le canton de Fribourg – Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, travail de diplôme, Lausanne, décembre 2009, page 36: www.fr.ch/scom, sous la rubrique *Fusions de communes/Etudes et rapports*). Dans ce sens, il incombe aux communes de définir leurs propres moyens qui sont destinés à être investis dans la réalisation de leur projet de société.

- L'encouragement aux fusions de communes ne doit pas être confondu avec un encouragement de communes comme tel, qu'elles fassent partie ou non d'une agglomération, d'un milieu rural ou d'une autre catégorie de communes. Il est vrai que le Programme gouvernemental de la législature 2007–2011 du Conseil d'Etat, sous le titre «renforcer le centre du canton», relève que «la création, dans le Grand-Fribourg, d'une agglomération au sens de la loi cantonale y relative constituera une réalisation importante pour la cohésion fribourgeoise. Elle a pour but de doter le centre du canton d'un support juridique régional réunissant diverses communes francophones et germanophones et permettant de coordonner encore mieux la collaboration intercommunale. [...] Au sud du canton, un projet d'agglomération est également à l'étude et pourrait voir le jour durant la législature» (p. 15). Or, l'on peut considérer que cette mesure d'encouragement, à savoir la constitution d'un support juridique, est aujourd'hui réalisée, puisque depuis le scrutin populaire régional du 1^{er} juin 2008, l'agglomération de Fribourg existe au sens de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2). Par ailleurs, hormis une contribution de la Confédération, le canton a aussi versé une aide financière destinée à l'élaboration du projet des statuts de cette agglomération (décret du 12 décembre 2002 relatif à l'aide financière de l'Etat pour les travaux de l'assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg; RSF 140.3). Finalement, il sied de rappeler que la Constitution cantonale ne mentionne actuellement ni les agglomérations ni les centres régionaux de manière spécifique et qu'elle ne contient aucune base prévoyant des aides supplémentaires en faveur des agglomérations ou centres régionaux ou en faveur d'une autre catégorie de communes.

Par contre, pour mieux répondre aux besoins des plus grandes communes fribourgeoises, le projet de loi a été amélioré par rapport à l'avant-projet de loi soumis à la consultation: Les communes peuvent dorénavant bénéficier d'une aide financière proportionnelle à leur population jusqu'à 10 000 habitants au maximum (auparavant: 5000); elles participent aux fonds d'encouragement aux fusions avec un montant correspondant à 10 000 habitants au maximum (auparavant: aucune limite) et le fonds est maintenant doté de 38 millions de francs au lieu de 30 millions de francs.

Enfin, il est intéressant de savoir qu'en date du 29 juin 2010, le législatif cantonal lucernois a pris en considération une motion qui demande, entre autre, une base légale unique applicable à toutes les fusions, qu'elles se caractérisent comme mesure d'assainissement ou qu'elles se caractérisent comme fusions stratégiques.

Au vu des ces considérants, le Conseil d'Etat estime suffisant de traiter l'encouragement aux fusions de commu-

nes conformément au projet de loi proposé par le présent message et de considérer ainsi le postulat n° 2035.08 comme liquidé.

6. LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES COMMUNES

6.1 L'origine de la proposition

Lors des débats du Grand Conseil relatifs au projet de loi portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et de la loi sur les communes, le député Christian Ducotterd demandait, dans son amendement du 11 février 2009, l'introduction d'un nouvel article dans la loi sur les communes. L'intervenant considérait comme insatisfaisant le fait que les dispositions d'une convention de fusion conservent en principe leur validité, même si les circonstances et les besoins avaient changé. Après que le commissaire du Gouvernement ait accepté de prendre en considération la demande et de l'étudier dans le cadre des travaux de rédaction d'un projet de loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, l'intervenant a retiré son amendement.

6.2 La nécessité du projet et ses propositions principales

Le présent projet de loi fait suite à l'amendement du député Christian Ducotterd.

La possibilité de modifier ou non ultérieurement des conventions de fusion doit être examinée de manière différenciée et en tenant compte de situations très diverses et parfois contradictoires. Au centre de la problématique se trouve l'opposition entre l'idée que les dispositions contenues dans la convention de fusion sont des garanties de durée illimitée à l'égard de la population ayant accepté la fusion, d'une part, et l'opinion que ces dispositions peuvent être modifiées en tout temps en fonction des attentes actuelles, d'autre part. De plus, les conventions de fusions ne contiennent pas uniquement des dispositions relevant des compétences de l'assemblée communale ou du conseil général, mais également des prescriptions qui ressortent de la compétence du conseil communal. Enfin, les conventions de fusions peuvent s'attacher à des domaines très différents, tels que – par exemple – la protection des minorités dans les institutions d'organes communaux, les questions financières, l'emplacement des infrastructures comme les écoles, l'offre de services communaux, la garantie des postes de travail dans l'administration communale et bien plus encore.

Toutes les dispositions dans ces conventions de fusions ont en commun le fait qu'elles règlent les rapports locaux communaux. Là, il s'agit, à quelques exceptions près, de normes dites «dispositives», c'est-à-dire que les communes qui fusionnent ont pris leur décision sans qu'une norme du droit supérieur ne les ait obligées à le faire. Quant aux modifications des dispositions décidées librement dans leur convention de fusion par les communes, il en va de la seule responsabilité de la nouvelle commune. Cela est conforme à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes selon la Constitution cantonale: la loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir (art. 53 Cst.).

Le canton ne devrait en principe pas s'occuper expressément du contenu des conventions de fusion modifiées,

mais se limiter à la réglementation des aspects formels lors des modifications.

Le texte proposé fait l'objet de l'article 17 du présent projet de loi tandis que le commentaire figure au chiffre 16 du message.

6.3 Le postulat N° 2037.08 Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen: «Modification de la loi sur les communes: fusions de communes – création d'arrondissements»/rapport du Conseil d'Etat

Selon le postulat (déposé le 20 juin 2008 et développé le 5 septembre 2008 [BGC p. 1120 respectivement p. 1656]), les députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen ainsi que trois cosignataires soulignent à quel point il est nécessaire d'envisager de nouvelles possibilités de collaboration intercommunale dans les agglomérations du centre du canton, de Bulle ou d'autres à créer. Pour que celles-ci soient fortes, il est nécessaire d'étudier une future fusion entre les villes-centres et les communes suburbaines et périurbaines.

Les intervenants demandent au Conseil d'Etat d'étudier notamment:

- une participation des communes fusionnées aux nouvelles autorités communales;
- une décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune.

Il s'agirait concrètement de la constitution d'arrondissements électoraux permanents et d'une décentralisation administrative en cas de fusion dans les agglomérations du canton.

Par sa réponse établie le 24 août 2010, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il était d'accord d'analyser les questions soulevées par les auteurs du postulat et il a annoncé que le rapport y relatif ferait partie intégrante du présent message.

Constitution d'arrondissements électoraux permanents

Tout d'abord, il sied de rappeler les normes fondamentales relatives aux communes: Les communes ont pour but de veiller au bien-être de la population et de lui assurer une qualité de vie durable (art. 130 al. 2 Cst.). Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local (art. 1 al. 2 LCo).

Veiller au bien-être, assurer une qualité de vie durable et pourvoir au bien communal sont des tâches qui incombent au même titre à toutes les autorités d'une commune: au conseil communal, au conseil général mais également à l'assemblée communale. En d'autres termes, chaque membre des autorités mentionnées a l'obligation d'agir en faveur de l'ensemble de la population – en faveur des habitants de chaque quartier, de chaque village et de chaque ancienne commune sise sur le territoire de la nouvelle commune.

Quant aux citoyens actifs, ils sont appelés à élire les candidats qui sont – à leurs yeux – en mesure de représenter les intérêts de la population entière dans les organes de la commune. Il est donc important de connaître les candidats ainsi que leurs opinions et intentions. Les connaissances sont rarement acquises rapidement; les citoyens ont besoin en général d'un certain temps pour pouvoir juger des qualités des candidats à la lumière de leurs activités et de leur présence dans le public et dans les médias.

Ce système a fait ses preuves. L'expérience démontre que les citoyens d'une commune, quelle que soit sa taille, savent relativement bien dans quelle mesure un candidat s'engage pour le bien commun de tous les habitants, même si celui-ci ne réside pas à proximité.

Or, les citoyens d'une commune qui fusionne ne disposent pas forcément dans un premier temps de ces connaissances quant aux candidats domiciliés dans l'autre commune ou dans les autres communes partenaire(s). Pour cette raison notamment et finalement pour garantir l'expression de la libre volonté du corps électoral, il est justifié que chacune des anciennes communes forme un cercle électoral tout au moins dans les premières années après dans la fusion: Au premier tour, seuls les candidats domiciliés dans le cercle électoral en question sont éligibles, et ce n'est qu'en cas de défaut de candidats ou de personnes prêtes à accepter l'élection que, au deuxième tour, toute personne ayant son domicile politique sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune est éligible. Ces règles font partie du *régime de transition* (art. 135ss LCo), terme qui signifie que ce régime doit être limité dans le temps.

On doit partir de l'idée qu'après quelques années, les citoyens sont en mesure de bien connaître les candidats domiciliés dans les anciennes communes. Dès lors, les raisons qui donnent lieu à former un cercle électoral individuel dans les anciennes communes perdent successivement toute leur importance. Conformément à la loi, ce régime de transition est limité dans le temps.

Sachant que le bien-être de toute la population et la cohésion vécue à l'intérieur d'une commune ont une valeur et une tradition très importantes, l'introduction d'arrondissements électoraux permanents ne correspondrait pas à l'idée fondamentale de la fusion de communes, à savoir *se réunir en une seule commune* (libellé de l'article 133 al. 1 LCo), avec un seul conseil communal, un seul organe législatif et avec un seul cercle électoral. Concrètement, avec des arrondissements électoraux permanents le risque augmente que des membres du conseil communal et du conseil général se définissent plutôt comme représentants des intérêts spécifiques de leur cercle électoral respectif, plutôt que comme garants du bien-être de la population entière de la nouvelle commune. Une polarisation accrue du conseil communal et du conseil général apparaîtrait probablement par la suite.

La problématique du défaut de candidats peut se poser d'ailleurs dans un arrondissement électoral permanent situé dans l'agglomération. Finalement, pour des raisons d'égalité applicable aux citoyens du canton entier, il ne se justifie pas d'introduire des arrondissements électoraux permanents dans les communes des agglomérations alors qu'ailleurs cette possibilité n'existerait pas.

Par contre, dans les limites du droit supérieur, les nouvelles communes sont libres d'étudier une forme spéciale de participation collective dans les arrondissements de la nouvelle commune, par exemple à l'instar de la ville de Berne. Celle-ci reconnaît trois organisations de quartier en tant que «groupe représentatif de participation du quartier». La participation de ces groupes n'a pas un caractère décisionnel, mais consultatif et se base sur plusieurs actes législatifs communaux, en premier lieu sur l'article 32 de la «Gemeindeordnung» de la ville de Berne.

Décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune

Dans le cadre d'une fusion, les anciennes communes peuvent librement convenir de l'emplacement de l'administration et des services de la nouvelle commune. Ce choix fait partie de la notion «administration des services publics» dans le sens de loi sur les communes (art. 60 al. 3 let. c). Les expériences lors de fusions réalisées démontrent qu'en général, les communes veulent décider elles-mêmes de l'emplacement de l'administration et des services, si possible sans intervention du canton. De nombreuses conventions de fusion contiennent des dispositions quant à l'utilisation future des sites administratifs. Par conséquent, il faut partir de l'idée que les intérêts des anciennes communes sont suffisamment pris en compte lors de l'élaboration de la convention de fusion. Des dispositions légales au niveau cantonal ne seraient certainement pas souhaitables et ne se justifieraient donc pas.

En résumé, le Conseil d'Etat comprend les intentions des postulants visant la constitution d'arrondissements électoraux permanents et une décentralisation administrative dans le cas de fusion dans les agglomérations du canton. Toutefois, il parvient à la conclusion que, d'une part, la constitution de plusieurs arrondissements électoraux permanents serait contraire au principe de réunir les communes en une seule entité, et que, d'autre part, les communes de l'agglomération qui fusionnent sont déjà aujourd'hui en mesure de prévoir une décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune tenant compte des intérêts des anciennes communes. Le Conseil d'Etat arrive par conséquent à la conclusion que le postulat N° 2037.08 peut être considéré comme liquidé.

7. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

En ce qui concerne les incidences financières, il est notamment renvoyé aux explications figurant au chiffre 16 de ce message (ad art. 15 et 16). En sus, il est à relever que l'approvisionnement du fonds de fusions n'est prévu qu'à partir de l'année 2012 pour prendre fin en 2017 (ch. 16, ad art. 18). Le plan financier doit alors contenir – à partir de l'année 2012 et pour les années suivantes – un montant annuel de 4,433 millions de francs à charge de l'Etat et un montant de 1,9 million de francs à charge de l'ensemble des communes.

La mise en œuvre de la loi aura des incidences sur la charge de travail notamment du préfet au début ainsi que du Service des communes (suivi des projets, coordination, information).

Certains préfets ont déjà développé des réflexions approfondies quant au périmètre des futures communes dans leur district, ce qui devrait permettre d'éviter dans la mesure du possible des incidences en personnel dans les préfectures. Au sujet des autres autorités cantonales et des communes, on peut partir de l'idée que la loi n'aura pas d'incidences en personnel.

8. L'INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence à court terme quant à la répartition des tâches entre l'Etat et les com-

munes. Par contre, l'augmentation de la taille de la commune menant à une augmentation nette de l'autonomie et des capacités des communes ouvre la voie à une révision de la répartition des tâches (ch. 4 de ce message).

9. LES EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes, à savoir le renforcement de l'autonomie communale, l'accroissement des capacités des communes ainsi que l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux, sont formulés pour favoriser le développement durable de la commune. Les objectifs fixés à l'article 2 du projet de loi ont dès lors une valeur qui va au-delà de la durée de validité de la loi. Pour les détails, il est particulièrement renvoyé aux chiffres 5.1, 6.1 et 6.2 ainsi qu'au chiffre 16 (commentaire ad art. 2, 4 et 17).

10. LES INCIDENCES SUR LA RÉFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES

Il n'est guère possible de prévoir d'ores et déjà les résultats que vont rencontrer ces mesures d'encouragement aux fusions. Il est certain qu'un nombre important de fusions peut influencer la réforme des structures territoriales mais on ignore dans quelle mesure, dans quels districts et à quel terme ce pourrait être le cas (ch. 16, ad art. 12, exemple 2). Le cas échéant, le rapport intermédiaire (art. 8 du projet de loi) devrait permettre des conclusions provisoires.

11. LES INCIDENCES SUR L'AGGLOMÉRATION DE FRIBOURG

En soi, le projet s'adresse à toutes les communes du canton, donc également à celles composant l'agglomération. En ce qui concerne les questions financières de ce processus, il est renvoyé aux explications dans le commentaire relatif à l'article 11 du projet de loi (ch. 16 de ce message) ainsi qu'au chiffre 5.2.

12. LES RAPPORTS ENTRE LA LOI RELATIVE A L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES ET LA LOI SUR LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE

La nouvelle loi sur la péréquation financière intercantonale entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Cette dernière est neutre à l'égard des fusions qui se réaliseront à l'avenir, dans le sens où le calcul de l'indice du potentiel fiscal (IPF) et de l'indice synthétique des besoins (ISB) pour les nouvelles communes fusionnées ne modifie pas les indices des autres communes.

Cependant, l'effet du calcul des nouveaux indices des communes fusionnées n'est pas totalement neutre financièrement. En effet, l'addition des montants des communes en phase de fusion, bénéficiaires et/ou contributrices pour la péréquation des ressources, bénéficiaires pour la péréquation des besoins, n'est pas exactement identique au nouveau montant recalculé pour la commune fusion-

née. Par conséquent, les montants alloués ou encaissés auprès des autres communes peuvent également varier dans une moindre mesure.

Mais les analyses effectuées sur les projets de fusions actuellement en discussion permettent de constater que, par la disparition de la classification et par la dissociation de la péréquation des ressources de celle des besoins, le système de péréquation ne prétérira pas ou jamais dans une large mesure, les communes qui envisagent une fusion. Il ne faut pas perdre de vue que la situation n'est finalement à cet égard pas différente par rapport au système en vigueur de la classification et de la capacité financière, qui peut aussi avoir des effets plus ou moins importants sur les différents projets de fusions.

13. LA CONSTITUTIONNALITÉ, LA CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET L'EUROCOMPATIBILITÉ

Le présent projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

14. LE REFERENDUM

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif) en vertu de l'article 46 al. 1 let. a Cst.

Etant donné que le projet propose une nouvelle dépense à charge de l'Etat supérieure aux seuils fixés, le referendum financier (facultatif) s'applique. Les explications détaillées figurent dans le commentaire relatif à l'article 19 du projet de loi (ch. 16).

15. LA MAJORITE QUALIFIÉE

En vertu de l'article 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le présent projet requiert une majorité qualifiée du Grand Conseil pour être adopté. En effet, la disposition citée prévoit que les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue. Selon les comptes 2009, c'est un montant de 4 141 867 fr. 23 (ordonnance du 26 mai 2010 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]) tandis que le montant global à charge de l'Etat s'élève à 26 600 000 francs. Concrètement, la majorité absolue signifie que 56 députés au moins doivent voter oui à ce projet (art. 140 al. 1 LGC).

16. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article définit notamment les objectifs de la loi ainsi que son champ d'application. A cet égard, il sied de rappeler que ce projet s'applique uniquement aux fusions volontaires.

Les moyens mis à disposition devraient permettre d'atteindre un nombre important de fusions afin de parvenir à une véritable concentration des forces de plusieurs communes. La volonté publique non contestée – à savoir

que les communes doivent disposer de l'autonomie et des capacités nécessaires et éliminer leurs faiblesses pour qu'elles soient en mesure d'affronter les exigences futures, tout en maintenant la participation politique de leurs citoyens – peut ainsi être mise en œuvre.

Le champ d'application de ce nouveau régime d'encouragement aux fusions de communes doit être délimité comme suit: D'une part, les éventuelles fusions ordonnées par l'Etat (art. 135 al. 4 Cst.) ne sont pas concernées. Toutefois, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat, après avoir évalué les effets de cette loi, doive proposer des mesures contraignantes s'appliquant à des communes non fusionnées qui ne sont pas en mesure d'accomplir les tâches qui leur sont dévolues (art. 8 du projet de loi). D'autre part, les éventuelles fusions avec une ou plusieurs communes d'un autre canton auront chacune leurs caractéristiques spécifiques et doivent dès lors être réglées de manière individuelle. Par conséquent, la présente loi ne s'applique qu'à titre subsidiaire. Enfin, les normes fédérales applicables en cas de fusion intercantonale priment les législations cantonales.

La loi ne concerne pas non plus la procédure proprement dite lors d'une fusion de communes. Cette procédure est entièrement régie par la loi sur les communes (art. 133 à 142).

Article 2

La Constitution cantonale a formulé plusieurs exigences «stratégiques» à l'adresse des communes, entre autres les suivantes:

- Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent (art. 130 al. 1 Cst.).
- Elles veillent au bien-être de la population et lui assurent une qualité de vie durable (art. 130 al. 2 Cst.).
- Elles disposent de services de proximité (art. 130 al. 2 Cst.).
- Chaque commune a un conseil communal (art. 131 al. 2 Cst.).
- Les communes gèrent les finances publiques avec économie (art. 82 al. 1 Cst.).
- Elles aménagent le territoire et garantissent l'approvisionnement en eau et énergie (art. 73 al. 2 et art. 77 Cst.).

L'interprétation du texte constitutionnel et des lois y relatives permet trois conclusions essentielles:

1. Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences, sans exception. Dans le projet de loi, l'ensemble des exigences figure sous la notion «capacités des communes» (art. 2 let. b).
2. Chaque commune doit être apte à déterminer librement pour chacune desdites exigences, de quelle manière elle veut les remplir, pour autant que plusieurs possibilités soient offertes («autodétermination» en tant que contenu essentiel de l'article 4 LCo). En d'autres termes, si le droit supérieur laisse à la commune le choix des modalités d'exécution d'une tâche à remplir, mais que du fait de sa taille ou pour d'autres raisons elle ne peut en faire usage, on doit alors admettre que dans ce cas particulier, la commune a perdu son autonomie. C'est cette aptitude d'une commune à l'autodétermi-

nation qui figure sous la notion «autonomie communale» (art. 2 let. a du projet de loi).

3. Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences plus particulièrement à long terme, c'est-à-dire également en faveur de la prochaine génération, du fait qu'un des buts de l'Etat est le développement durable (art. 3 al. 1 let. h Cst.) et que les communes doivent favoriser la solidarité entre les générations (art. 62 Cst.). L'action et l'organisation communales sont intactes sous tous les aspects dès lors que la commune répond à toutes les exigences dans le sens mentionné ci-dessus.

Dans la pratique, le préfet disposera d'un schéma de questions qui lui permettra de procéder à l'évaluation individuelle de chaque commune. Il s'agira de déterminer si la commune atteint tous les objectifs énumérés à l'article 2.

Article 3

Afin d'obtenir des conseils suite aux questions pratiques liées à leur situation individuelle, les communes désireuses de fusionner s'adresseront en premier lieu au préfet. Si les questions portent sur l'application de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ou à l'obtention de l'aide financière, le Service des communes est à leur disposition. Pour toutes les questions relevant d'autres domaines spécifiques, les Services de l'Etat compétents sont en mesure de conseiller les communes.

Article 4

Le plan de fusions est un des deux éléments centraux du projet de loi, le second étant l'aide financière. Il est établi pour chacun des districts et se base sur une vision globale de l'avenir des communes, indépendante des intérêts particuliers et locaux. Il s'agit de faire preuve d'anticipation et de préparer les conditions qui permettront aux communes d'affronter les défis qui les attendent d'ici une vingtaine d'années. L'augmentation de la population, mais aussi le vieillissement de celle-ci appelleront de nouvelles compétences, de nouvelles solutions. Les communes qui ne disposeront plus à terme des compétences nécessaires du fait de leur taille ou de leur incapacité à s'adapter, c'est-à-dire celles qui ne pourront plus pourvoir au bien commun de leurs habitants, ne pourront plus exister sous leur forme actuelle.

Les directives et les recommandations seront rédigées de façon à ce que les préfets puissent mettre en évidence les *disparités* entre les communes du district, en fonction de l'accomplissement individuel des exigences figurant notamment dans la Constitution cantonale. La constatation des faits nécessitera la collaboration des communes. Il sera par exemple demandé si la commune est active ou non dans tel et tel domaine mentionné dans la Constitution cantonale et, le cas échéant, en quoi son activité consiste. Pour déterminer le degré d'autonomie lors de l'accomplissement de la tâche, on pourrait par exemple poser la question de savoir si l'activité est déléguée à un tiers, ou si elle est effectuée par une association de communes ou par la commune elle-même, etc. Finalement, le préfet pourra se prononcer quant à l'évolution des constatations obtenues. Il sera question de savoir si des indices existent, permettant d'affirmer que la commune va accomplir dans les prochains temps une tâche qu'elle n'assume actuellement pas et lequel sera le cadre organi-

sationnel pour la reprise de cette tâche (amélioration de la situation de la commune).

Dans ce contexte, l'on peut ajouter que le canton des Grisons a récemment établi un système comparatif qui examine une quinzaine de paramètres des communes. Dans le canton du Tessin, les bases légales prévoyant l'instauration d'un plan de fusions ont été mises en consultation publique en 2009. Le plan concerne l'ensemble du territoire cantonal divisé en scénarii de fusion et comprend des fiches descriptives pour chaque scénario (<http://www4.ti.ch/?id=911>, sous la rubrique «Aggregazioni [Legge]»).

Article 5

Pour chaque commune de son district, le préfet évalue les forces et les faiblesses existantes et futures. Les conclusions de cette évaluation préfectorale devront permettre de connaître les domaines où il faut agir, respectivement quels sont ceux qui présentent un potentiel certain. Ensuite, le préfet reliera de manière optimale forces et faiblesses des communes. Ces liaisons des forces et des faiblesses doivent en tout cas répondre aux objectifs définis à l'article 2, c'est-à-dire améliorer la situation des communes par une fusion. Elles doivent en outre permettre de diminuer les disparités entre les communes du district.

Finalement, le préfet proposera la meilleure façon de lier les forces et faiblesses des communes par un projet de plan de fusions. Partant du constat que de nombreuses communes du canton ne remplissent pas la totalité des exigences constitutionnelles pour pourvoir au bien commun des habitants sur le plan local à long terme, le plan de fusions doit par conséquent englober toutes les communes.

Le plan de fusions proposé comporte l'ensemble des projets de fusions du district, lesquelles sont définies par les périmètres. Chaque commune fait partie d'un seul projet de fusion. Toutefois, avec l'accord de la Direction, les préfets peuvent prévoir exceptionnellement le rattachement d'une commune à deux projets.

Toutes les communes des districts sont analysées et traitées de manière égale, mais les actuelles et futures exigences locales sont également prises en compte. Pour son travail, le préfet utilisera largement ses connaissances du district et des communes ainsi que son pouvoir d'appréciation. Lorsque certains éléments d'un plan de fusions ne sont pas établis, la Direction a la compétence d'ajouter – dans la mesure de ses possibilités – les informations nécessaires sur la base des documents existants.

Les projets de plan de fusions des préfets représentent l'ensemble des fusions proposées au niveau cantonal.

Le délai pour déposer les projets de plan de fusions auprès de la Direction est de six mois et ne peut être prolongé. Dans ce contexte, il est à signaler que certains préfets ont déjà développé – à partir de la consultation publique de l'avant-projet de loi, voire avant – des réflexions approfondies quant au périmètre des futures communes dans leur district, raison pour laquelle le délai est jugé comme suffisant.

Article 6

Un projet de fusion qui renforce l'autonomie communale, accroît les capacités de la commune et permet désormais l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux, ne doit pas échouer pour la seule

raison que l'autre commune désireuse ou les autres communes désireuses de fusionner se situent en dehors du district. L'intérêt public d'un meilleur fonctionnement d'une commune est prépondérant par rapport au maintien d'une limite actuelle d'un district. Le cas échéant, c'est le Grand Conseil qui décide de la nouvelle délimitation des districts concernés (art. 142 LCo).

Article 7

Une fois en possession des plans de fusions proposés, la Direction communiquera aux préfets le délai retenu pour la présentation individuelle de chaque projet de fusion aux conseils communaux réunis. Ensuite, chaque conseil communal a l'occasion de s'exprimer durant un délai fixé par la Direction sur les constatations et propositions du préfet. Après réception de la détermination des communes et d'un éventuel commentaire préfectoral y relatif, la Direction transmet les plans de fusions proposés au Conseil d'Etat pour approbation.

Avec l'accord préalable ou en présence du préfet, chaque conseil communal informe la population et le législatif communal sur tous les aspects du projet de fusion respectif. Ces informations sont également accessibles aux habitants d'autres communes. Le but est de permettre aux habitants de former leur propre opinion, fondée sur les constatations, conclusions et propositions concrètes des autorités. En principe, l'information et l'accès aux documents ont lieu après l'approbation du plan de fusions par le Conseil d'Etat.

Le droit des membres du législatif communal de participer à l'information conformément à l'article 7 al. 4 (notamment le droit de poser des questions et faire des propositions) ainsi que le droit d'accès aux documents accordé au public sont indépendants du droit de proposer formellement une procédure de fusion concrète. En vertu de la loi sur les communes, «la fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par l'Etat, l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen (art. 17 al. 1), le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres (art. 51^{bis} et 17 al. 1), le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs» (art. 133a LCo).

Article 8

Au besoin, la Direction pourra également inclure dans son rapport des propositions pour les communes restées seules.

Simultanément, un éventuel succès de l'encouragement dépassant toutes les attentes pourrait donner lieu à des propositions dans le rapport intermédiaire quant à l'épuisement avant le terme du fonds d'encouragement.

Article 9

Au même titre que le plan de fusions, l'aide financière est l'élément central du projet.

Cette aide est versée à toutes les communes fusionnées pour autant qu'aucune commune d'un autre canton ne soit incluse dans la nouvelle commune. Dans ce cas-là, le Conseil d'Etat règle l'aide financière à verser à la commune fusionnée de manière individuelle (art. 1 al. 3 du projet de loi).

Il n'existe aucun droit à l'obtention d'une aide financière, ce qui correspond à la loi du 17 novembre 1990 sur les subventions (art. 12 LSub; RSF 616.1). Cette règle s'appliquerait notamment lorsque les moyens du fonds

d'encouragement aux fusions de communes (art. 14 al. 4 du projet de loi) seraient prématurément épuisés et que, pour le surplus, il ne serait pas décidé d'un financement supplémentaire.

Article 10

Etant donné que chaque commune fribourgeoise fait partie d'un projet de fusion, il est proposé de les doter chacune – en fonction du chiffre de leur population légale – d'un montant à verser en cas de fusion réalisée. Cette dotation figure sous l'expression «montant de base».

Ce montant de base est multiplié par un multiplicateur s'appliquant à toutes les anciennes communes lorsque la nouvelle commune englobe trois anciennes communes ou plus. Le multiplicateur est augmenté proportionnellement en fonction du nombre de communes qui fusionnent, ceci selon le schéma suivant:

Exemple 1

Le plan de fusions prévoit un projet de fusion englobant les communes W (500 habitants), X (1000), Y (1500) et Z (2000). Quel serait le montant de l'aide financière?

a) X, Y et Z fusionnent

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«X»	200 000	1,1	220 000
«Y»	300 000	1,1	330 000
«Z»	400 000	1,1	440 000
«X+Y+Z»			990 000

b) W, X, Y et Z fusionnent

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«W»	100 000	1,2	120 000
«X»	200 000	1,2	240 000
«Y»	300 000	1,2	360 000
«Z»	400 000	1,2	480 000
«W+X+Y+Z»			1 220 000

Avec cinq communes, le multiplicateur serait de 1,3 soit 30% de plus que le montant de base.

Article 11

Le montant de base de chaque commune selon le présent projet est de 200 francs, multiplié par le chiffre de la population. L'ancien décret prévoyait encore un montant de 400 francs, mais multiplié par le chiffre de population et pondéré par l'inverse de l'indice de la capacité financière pour chaque commune fusionnée. Il est souhaitable que le montant versé conformément à la présente loi ne dépasse qu'exceptionnellement l'aide financière que les nouvelles communes auraient reçues si elles avaient fusionné sous le régime de l'ancien décret. En outre, avec l'introduction de la nouvelle LPFI, dont l'entrée en vigueur aura lieu le 1^{er} janvier 2011, le système de péréquation financière sera totalement modifié. Une évaluation de ses effets n'aura lieu qu'en 2013 au plus tard. Dès lors, durant la période de transition d'un système péréquatif à un autre, il n'est pas judicieux d'utiliser un élément pondérant comme c'était le cas avec l'ancien décret.

Etant donné le délai relativement court (jusqu'au 31 décembre 2014; art. 18 al. 2 du projet de loi) pour présenter une demande d'aide financière (art. 14 al. 1 du projet

de loi), il n'est pas nécessaire de recalculer le chiffre de la population au moment où les communes concernées présentent un projet de convention de fusion, comme l'ancien décret le prévoyait encore. Le fait que ce chiffre reste le même pour toute la durée de validité de la loi, offre une certaine garantie aux communes de bénéficier d'un montant qui ne sera pas revu.

Tandis que l'ancien décret fixait un seuil de 1500 habitants, le présent projet prévoit 10 000 habitants. Cette mesure permet tout aussi bien d'intégrer les grandes communes que de leur accorder une aide financière d'importance comparable à l'aide versée aux communes plus petites. L'exemple du refus net dans le vote cantonal de l'aide financière pour la fusion entre la ville de Lucerne et la commune d'agglomération de Littau démontre qu'un système de financement applicable aux seules communes urbaines et d'agglomération serait probablement très difficile à faire accepter.

Article 12

Comme cela a été dit, le montant de base peut être augmenté par un multiplicateur. Celui-ci tient compte du nombre des communes d'une fusion réalisée et sert ainsi comme catalyseur dans le but d'augmenter de manière significative la taille de la commune moyenne fribourgeoise, actuellement à 1599 habitants (taille moyenne des communes suisse: environ 3000 habitants).

Exemple 2

Les communes de X (2000 habitants) et de Z (4500) se situent dans le district «nord», les communes A (800) et B (1200) se situent dans le district «ouest». Le plan de fusions «nord» prévoit la fusion des communes X et Z. Bien que réunies par un autre projet de fusion permettant tout aussi bien d'atteindre les objectifs établis à l'article 2 (autonomie, capacité, prestations), les communes A et B réalisent que, par leur fusion avec X et Z, elles peuvent aller au-delà de ces objectifs et participer à la création d'un centre important, encouragé par un montant considérable.

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«A»	160 000	1,2	192 000
«B»	240 000	1,2	288 000
(A+B = 400 000)			
«X»	400 000	1,2	480 000
«Z»	900 000	1,2	1 080 000
(X+Z = 1 300 000)			
«A-B-X-Z»			2 040 000

Avec quatre communes, le projet est majoré de 20% (multiplicateur 1,2), alors qu'il n'aurait bénéficié d'aucune majoration dans le scénario de deux fusions réunissant chacune deux communes.

Article 13

Cet article précise que chaque ancienne commune peut bénéficier une seule fois de l'aide accordée par la loi. Par contre, il sied d'explicitier le cas d'une commune qui vient ultérieurement s'ajouter à une nouvelle commune ayant déjà reçu l'aide financière en vertu de cette loi:

Exemple 3

Le plan de fusions prévoit un projet de fusion englobant les communes U, X, Y, Z. Dans un premier temps, les communes X, Y et Z ont fusionné (nouvelle commune «X+Y+Z») et ont obtenu une aide financière, tandis que la commune U a décidé de ne pas faire partie de la fusion. Après réflexion, la commune U (750 habitants) change d'avis et veut maintenant fusionner avec la commune X+Y+Z, avec entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Commune	Montant de base	Multiplicateur	Total
«U»	150 000	néant ¹⁾	150 000
«X+Y+Z»	néant ²⁾		
«X+Y+Z+U»			150 000

¹⁾ La commune «U» fusionne avec seulement une autre commune, à savoir «X+Y+Z». Dès lors, le multiplicateur n'est pas appliqué.

²⁾ L'aide financière n'est accordé qu'une seule fois par commune qui fusionne.

Pour des raisons de solidarité, les communes ayant profité d'une aide financière selon l'ancien décret ne doivent pas être exclues de l'aide financière en vertu de la présente loi. Tout au contraire: vu leurs expériences en la matière, ces communes disposent peut-être même de connaissances excellentes afin de réaliser une fusion de grande envergure, ce qui correspondrait parfaitement aux buts de la motion Boivin/Haenni et de la présente loi.

Article 14

Cet article reprend les dispositions de l'article 8 de l'ancien décret. Ainsi, figure déjà dans le projet de convention le montant de l'aide financière. Dès que les communes concernées ont décidé de la fusion et accepté la convention de fusion, celle-ci est transmise au canton pour approbation (art. 134d al. 5 LCo). Le versement échelonné en fonction de la date de la décision de l'assemblée communale ou du conseil général a pour but de ne pas désavantager les communes qui doivent encore soumettre la décision du conseil général au corps électoral dans les 90 jours (art. 134d al. 4 LCo). Si les demandes d'aide financière sont déposées avant le vote du corps électoral, les procédures respectives devraient être suspendues jusqu'à ce que le résultat du vote soit connu.

Article 15

Le nouveau montant global de 38 millions de francs (auparavant 30 millions de francs) fait suite aux remarques de la majorité des réponses obtenues lors de la procédure de consultation. Le projet tient ainsi compte de la volonté de doter le fonds d'encouragement aux fusions de communes de moyens financiers plus importants.

Ce chiffre se base sur une simulation d'un nombre déterminé de projets de fusions permettant d'atteindre les objectifs de la motion Boivin/Haenni. Des périmètres définis, impliquant un pourcentage très élevé des communes actuelles, font partie de cette simulation. Or, logiquement, on ne sait pas dans quelle mesure ces projets se réaliseront effectivement, s'ils comprennent autant de communes et les mêmes que «prévu» et, partant, quel rôle le multiplicateur en fonction du nombre de communes qui fusionnent aura.

Etant donné que la simulation atteignant les objectifs de la motion Boivin/Haenni implique un montant de 38 mil-

lions de francs environ, il n'est pas nécessaire de doter le fonds d'encouragement aux fusions de communes de moyens encore plus importants, comme cela a été demandé lors de la consultation publique. Il ne s'impose pas non plus de constituer des fonds supplémentaires (l'un à 20 millions de francs, l'autre à 50 millions de francs), chacun d'entre eux destiné à servir une certaine catégorie de communes en fonction du chiffre de la population ou en fonction de critères topographiques, ce qui serait par ailleurs un système très compliqué à mettre en œuvre et qui créerait des inégalités.

Il sied de relever que le montant global dépend, bien entendu, des paramètres fixés par le projet de loi, à savoir

- le montant de base de 200 francs par commune multiplié par le chiffre de sa population légale, plafonnée à 10 000 habitants;
- le multiplicateur augmenté de 0,1 tenant compte de chaque commune supplémentaire par rapport à une fusion à deux communes.

La clé de répartition entre l'Etat et les communes est identique à celle établie à l'article 1 de l'ancien décret. La participation respecte le principe constitutionnel voulant (entre autre) que la commune, pour l'exécution de ses tâches, soit aussi responsable du financement desdites tâches (art. 81 al. 1 Cst.). Or, une des tâches fondamentales de la commune consiste à se donner une structure, à s'organiser et à vérifier continuellement ses choix afin qu'elle soit à la hauteur des exigences actuelles et futures. Dans ce contexte, la fusion est à considérer comme une mesure structurelle et organisationnelle.

Une clé de répartition «sur mesure», telle que proposée lors de la consultation publique pour tenir compte de différentes constellations, n'a pas été retenue pour les raisons évoquées dans le rapport sur le postulat Schoenenweid/Siggen (ch. 5.2).

Le montant total à charge des communes s'élève à 11,4 millions de francs pour autant que tous les moyens disponibles du fonds soient utilisés, montant réparti en 6 annuités (1,9 million de francs par année); le montant total à charge de l'Etat s'élève ainsi à 26,6 millions de francs, réparti de la même façon (4,433 millions de francs par année).

Article 16

Le critère du chiffre de la population légale utilisé pour calculer le montant de base individuel de l'aide financière (art. 11 du projet de loi) est également déterminant en tant que clé de répartition des charges entre les communes. Ce chiffre est fixe pour toute la durée de validité de la loi.

Dans le but de mieux répondre aux besoins des plus grandes communes du canton, le projet de loi a été amélioré par rapport à l'avant-projet, dans le sens que les communes avec plus de 10 000 habitants participent désormais aux fonds d'encouragement aux fusions pour un montant limité à 10 000 habitants au maximum (auparavant aucune limite).

Article 17: Article 142a LCo (nouveau)

Ce nouvel article s'applique aux obligations conventionnelles, à savoir tout objet qui – en dehors des effets de la fusion relatifs au régime de transition, au nom et aux armoiries, aux bourgeois, au patrimoine, aux règlements

communaux ainsi qu'aux limites des districts – relève de la compétence communale et qui contient dans la convention même une obligation liant la nouvelle commune.

Désormais, la convention n'est plus valable pour une période indéterminée de manière générale, mais la validité des obligations imposées à la nouvelle commune doit être limitée dans le temps. Cette règle respecte ainsi le principe voulant que les activités des collectivités publiques (dont les conventions de fusion font partie) ne doivent pas empêcher le développement durable (de la commune), but de l'Etat au rang constitutionnel (art. 3 al.1 let. h Cst.). En acceptant une convention de fusion, les communes règlent clairement des besoins *actuels*. Elles doivent dorénavant aussi tenir compte des besoins et développements *futurs* et laisser au plus tard à la prochaine génération le soin de décider des obligations figurant dans la convention: Dès lors, la durée de validité d'une obligation conventionnelle ne peut en aucun cas dépasser 20 ans.

Etant donné que la situation financière d'une commune peut évoluer de manière très rapide et avec des répercussions importantes pour la population entière, les dispositions conventionnelles relatives aux impôts et autres contributions publiques ne doivent pas prescrire de limite dans le temps, afin de pouvoir être revu rapidement.

A noter que les communes n'ont pas la possibilité de remplacer, dans la convention, une obligation expirée par une autre obligation (identique ou modifiée): Une convention est toujours conclue entre au moins deux parties et en l'occurrence, il n'y a qu'une seule nouvelle commune à partir de la date de la fusion. Par conséquent, une convention de fusion «perd» au fil du temps toutes les obligations au sens mentionné ci-dessus, soit par expiration, soit par abrogation (voir ci-après).

Article 17: Article 142b LCo (nouveau)

Le législatif communal a l'occasion d'abroger une obligation conventionnelle avant qu'elle n'expire. Cette norme tient compte de l'évolution possible des faits ou d'une nouvelle pondération des intérêts qui peuvent effectivement entraîner l'abrogation prématurée d'une certaine obligation dans le but d'assurer le bien commun. Cette possibilité d'abrogation s'applique aussi à toutes les conventions de fusion existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Comme mentionné, une obligation abrogée ne peut pas être remplacée par une autre disposition dans la convention de fusion.

Pour protéger une éventuelle minorité des citoyens pour lesquels l'obligation en question a été intégrée dans la convention de fusion, la décision doit être prise à la majorité de trois quarts des suffrages valables. Le quorum de trois quarts est déjà connu en ce qui concerne les modifications essentielles de statuts d'associations de communes – là aussi afin de protéger une éventuelle minorité de la population ou des communes.

Le quorum qualifié de trois quarts des suffrages valables n'est pas requis quant aux éventuelles obligations relatives aux impôts et autres contributions publiques pour les raisons déjà invoquées.

L'objet que l'obligation conventionnelle, abrogée par décision, avait régi auparavant incombe à nouveau à l'organe communal compétent (soit au législatif communal, soit au conseil communal). Lorsque, ensuite, cet

organe souhaite régler l'objet d'une certaine façon, il doit prendre une *deuxième* décision, postérieure à la décision d'abroger l'obligation conventionnelle. C'est cette deuxième décision qui est soumise au référendum facultatif dans les communes disposant d'un conseil général, pour autant que cette deuxième décision concerne un des sujets mentionnés à l'article 52 LCo, disposition qui énumère les objets soumis au référendum facultatif. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire de soumettre déjà la décision d'abrogation au référendum facultatif.

Une approbation de la décision d'abrogation par une autorité cantonale n'est pas prévue parce qu'elle pourrait, le cas échéant, être compromise par la procédure juridique suite à un recours d'un citoyen actif contre cette décision (art. 154 al. 1 LCo).

Dans ce contexte on rappellera par ailleurs que l'article 20 de la loi sur les communes est applicable: En l'espèce, dans les trois premières années à partir de l'approbation de la convention de fusion par les communes, seul le conseil communal a le droit de proposer au législatif communal d'abroger une obligation conventionnelle.

Article 18

Le système d'approvisionnement du fonds correspond à celui de l'ancien décret. Un éventuel succès de l'encouragement dépassant toutes les attentes pourrait donner lieu à un projet de financement supplémentaire si les moyens du fonds s'avèrent insuffisants.

La demande d'aide financière pour une fusion envisagée doit être déposée au plus tard le 31 décembre 2014 et doit être accompagnée d'un projet de convention de fusion signée par les conseils communaux des communes intéressées. Pour autant que ces deux conditions soient remplies, les assemblées communales et les conseils généraux peuvent se prononcer sur la convention de fusion jusqu'au 30 juin 2015 au plus tard. Il sied de rappeler que si un conseil général accepte la fusion le 30 juin 2015, le corps électoral devrait voter au plus tard 90 jours après (art. 134d al. 4 LCo).

Grâce à la consultation de l'avant-projet, toutes les communes ont pu prendre note – à partir de juillet 2009 – de l'intention du Conseil d'Etat d'accorder les aides financières aux fusions qui seraient, le cas échéant, effectives *avant* l'entrée en vigueur de la présente loi (sous réserve d'une éventuelle décision contraire du Conseil d'Etat). Dès lors, chaque commune a eu la possibilité de préparer à partir de l'automne 2009 un processus de fusion sachant qu'elle n'a pas forcément besoin d'attendre l'entrée en vigueur de la future loi pour commencer les travaux. Entre-temps, certaines communes ont effectivement pris l'initiative de fixer avec leurs partenaires un calendrier en vue de l'élaboration d'une convention de fusion et en vue des décisions des législatifs communaux.

En général, un processus de fusion dure tout au plus deux ans, voire exceptionnellement trois ans. La mesure d'encouragement en vertu de la présente loi doit par conséquent se terminer au début 2016 (dernière date de l'entrée en vigueur de la fusion) et non pas plus tard. Une durée de validité trop longue est contraire à la volonté de faire avancer rapidement les projets de fusions.

La dernière fusion de communes réalisée dans le canton de Fribourg a encore profité de l'aide financière instaurée par l'ancien décret. Depuis lors, aucune fusion n'a eu lieu et il est possible que des fusions qui se préparent depuis un certain temps se réalisent avant que la loi n'entre en

vigueur. Pour des raisons d'égalité, ces fusions bénéficient aussi d'une aide financière, raison pour laquelle il est prévu de pouvoir déposer la demande y relative même avant l'entrée en vigueur de la loi si celle-ci a lieu après le 1^{er} janvier 2011.

Article 19

Etant donné que les modifications de la loi sur les communes figurent dans une loi de durée limitée, il est nécessaire de préciser que la date d'expiration ne les concerne pas.

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif) en vertu de l'article 46 al. 1 let. a Cst.

Le projet entraîne une nouvelle dépense cantonale unique. Il ressort de l'article 15 du projet de loi que la part de l'Etat est de 26,6 millions de francs. Pour les limites du referendum financier, il convient de se référer à l'article 46 al. 1 let. b Cst., disposition prévoyant que 6000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander un vote populaire sur les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (referendum facultatif).

Selon l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat, la limite du referendum facultatif, actuellement située à 8 283 734 fr. 47 (ce qui correspond à ¼% des dépenses des comptes 2009 de l'Etat), est atteint tandis que la limite du referendum obligatoire, actuellement 33 134 937 fr. 87 (1% des dépenses des comptes 2009), ne serait pas franchie. Par conséquent, le projet tel que proposé devra être soumis au referendum financier facultatif.

BOTSCHAFT Nr. 207 21. September 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

1. Der Ursprung des Antrags und die Notwendigkeit des Entwurfs	14
1.1 Die Ausgangslage und der parlamentarische Auftrag	14
1.2 Die weiteren parlamentarischen Vorstösse	14
2. Die Vorarbeiten des Entwurfs	14
3. Das Vernehmlassungsverfahren	15
3.1 Die öffentliche Vernehmlassung	15
3.2 Die für den Gesetzesentwurf beibehaltenen Optionen	15
4. Die politische Einbettung der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse	16
5. Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (gzG)	16
5.1 Die Grundzüge des Entwurfs	16
5.2 Das Postulat Nr. 2035.08 André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»/Bericht des Staatsrats	17
6. Die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden	18
6.1 Der Ursprung des Vorschlags	18

6.2 Die Notwendigkeit des Entwurfs und seine Grundzüge	18
6.3 Das Postulat Nr. 2037.08 Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen»/Bericht des Staatsrats	19
7. Die finanziellen und personellen Konsequenzen	20
8. Die Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden	20
9. Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	20
10. Die Auswirkungen auf die Reform der territorialen Strukturen	20
11. Die Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg	20
12. Die Beziehungen zwischen dem Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und dem Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich	21
13. Die Verfassungsmässigkeit, die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit	21
14. Das Referendum	21
15. Das qualifizierte Mehr	21
16. Der Kommentar zu den Artikeln	21

1. DER URSPRUNG DES ANTRAGS UND DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

1.1 Die Ausgangslage und der parlamentarische Auftrag

«Die Gemeinden sorgen im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl. Sie erfüllen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben. Die Gemeinden gewährleisten der Bevölkerung eine dauerhafte Lebensqualität und verfügen über bürgernahe Dienste».

Mit diesen Worten legen das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (Art. 1 Abs. 2 GG; SGF 140.1) und die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Art. 130 der Kantonsverfassung, KV; SGF 10.1) die Ziele fest, denen alle Gemeinden zu genügen haben. Der Zusammenschluss mit einer oder mit mehreren anderen Gemeinden ist oft das am besten geeignete Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

Die Zusammenschlüsse von Gemeinden sind im Kanton Freiburg übrigens auf reges Interesse gestossen. Seit 1990 hat die Anzahl Gemeinden um 35% abgenommen, womit der Kanton Freiburg schweizweit auf dem zweiten Platz liegt hinter dem Kanton Thurgau (55%), der über ein anderes System verfügt. Dies ist umso bemerkenswerter als die verwirklichten Zusammenschlüsse das Ergebnis eines freiwilligen Beschlusses waren, im Gegensatz zu anderen Kantonen, die gezwungen waren, bestimmten Gemeinden Zusammenschlüsse vorzuschreiben.

Am 31. Dezember 1999 zählte man im Kanton noch 245 Gemeinden; am 1. Januar 2006 waren es noch 168, also 77 Gemeinden weniger. Namentlich die im Dekret vom 11. November 1999 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (SGF 141.1.1; das frühere Dekret)

vorgesehenen Finanzhilfen haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Auf dieser Grundlage konnten nicht weniger als 41 Fusionsprojekte umgesetzt werden. Der finanzielle Aufwand für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen aufgrund des Dekrets von 1999 und seiner Verlängerung betrug 22 609 806 Franken. Davon wurden 6 782 942 Franken von den Gemeinden getragen. Die Frist für die Einreichung eines Gesuchs um Finanzhilfe ist jedoch abgelaufen und das Dekret ist am 31. Dezember 2009 formell ausser Kraft getreten. Gegenwärtig zählt der Kanton immer noch 168 Gemeinden.

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 wurde eine neue Bestimmung geschaffen. Ihr Wortlaut ist der folgende:

Art. 135 Fusionen

¹ Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.

In der Motion Nr. 160.06 «Wiederaufnahme der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse – Ziel 2011: 89 Gemeinden im Kanton Freiburg», die sie am 10. Oktober 2006 eingereicht und begründet hatten, beziehen sich die Grossräte Denis Boivin, Charly Haenni und zehn Mitunterzeichner auf diese Verfassungsbestimmung. Die Motion unterstreicht, wie wichtig es ist, die Massnahmen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen fortzuführen. Gemäss dem Wortlaut der Motion bestünde das Ziel darin, die Anzahl der Gemeinden bis Ende 2011 auf 89 zu senken.

Der Grosse Rat hat die Motion am 9. Oktober 2007 für erheblich erklärt. Der vorliegende Gesetzesentwurf gibt der Motion statt.

1.2 Die weiteren parlamentarischen Vorstösse

In diesem Zusammenhang seien auch die folgenden parlamentarischen Vorstösse erwähnt:

- Postulat Nr. 2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen» (Ziff. 5.2 der Botschaft);
- Postulat Nr. 2037.08 der Grossräte Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen» (Ziff. 6.3 der Botschaft);
- Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd betreffend die nachträgliche Änderung einer Fusionsvereinbarung (Ziff. 6.1 der Botschaft).

Die vorliegende Botschaft vereint die Antworten auf diese drei weiteren parlamentarischen Vorstösse.

2. DIE VORARBEITEN DES ENTWURFS

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse beruht auf einer langen Tradition und ist dank eines aussergewöhnlichen Zusammenhalts einerseits zwischen den Gemeinden – ungeachtet ihrer sehr unterschiedlichen Eigenschaften – und andererseits zwischen den Gemeinden und dem Staat möglich geworden.

Nachdem eine erste Serie von Zusammenschlüssen von den Fördermassnahmen im Rahmen der Vollzugsbestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden profitieren konnte, hat das frühere Dekret erneut eine beachtliche Verminderung der Anzahl Gemeinden ermöglicht.

Im Hinblick auf die öffentliche Vernehmlassung wurde deshalb beschlossen, im Gesetzesvorentwurf diejenigen Elemente des früheren Dekrets zu integrieren, die sich bewährt haben:

- die Berechnung der Finanzhilfe anhand der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl (der Betrag wurde auf 200 Franken pro Einwohner festgelegt; im früheren Dekret 400 Franken, gewichtet mit dem Kehrwert des Finanzkraftindex der Gemeinde);
- der Fonds für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (sein Gesamtvolumen wurde auf 30 Millionen Franken bestimmt);
- das Gesuchsverfahren für die Gemeinden;
- die Finanzierung durch den Staat und die Gemeinden und der Verteilschlüssel zwischen Staat (70%) und Gemeinden (30%), in Übereinstimmung mit dem früheren Dekret;
- die Befristung der finanziellen Förderung.

Ausserdem wurden neue Elemente hinzugefügt, namentlich:

- die Ziele der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen;
- die Evaluation der Gemeinden durch die Oberamtsperson;
- der Fusionsplan, der jeder Gemeinde des Bezirks ein Fusionsprojekt zuordnet;
- zwei Multiplikatoren der Finanzhilfe: einer für den Fall, dass sich mehr als zwei Gemeinden zusammenschliessen, und einer für den Fall, dass das Gebiet der neuen Gemeinde sich innerhalb des Perimeters des Fusionsprojekts befindet;
- die Flexibilisierung der unbeschränkten Gültigkeitsdauer der Fusionsvereinbarungen (um den Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd betreffend die nachträgliche Abänderung einer Fusionsvereinbarung umzusetzen).

3. DAS VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

3.1 Die öffentliche Vernehmlassung

Der Vorentwurf zum Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und sein erläuternder Bericht waren zwischen dem 13. Juli und dem 15. Oktober 2009 Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Das Dossier war allen Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie anderen Empfängerinnen und Empfängern übermittelt worden. Insgesamt wurden 272 Organe konsultiert.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (die Direktion) und das Amt für Gemeinden (das Amt) erhielten 130 Antworten. Die Antwortquote beläuft sich auf 48%; allerdings variiert die Quote je nach angefragter Gruppe. So haben 100 von 168 Gemeinden (60%) eine Antwort eingereicht. Von diesen 100 Gemeinden haben 45 (worunter sechs deutschsprachige) ihre Zustimmung, mit oder ohne ergänzende Bemerkungen, zur Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes (FGV) erklärt. Bei den Gemeindeverbänden ist die Antwortquote sehr gering (neun Antworten, worunter mehre-

re ohne inhaltliche Stellungnahme), da das Vorhaben sie in einem geringeren Ausmass betrifft.

Allgemein kann man feststellen, dass die Antworten einheitlich die Notwendigkeit einer Förderung der Gemeindezusammenschlüsse unterstreichen (sechs Antworten lehnen das Vorhaben als solches klar ab) und die Vorschläge betreffend die Fusionsvereinbarungen gutheissen. In einem ebenfalls grösseren Ausmass begrüssen die Antworten die Berechnung der Finanzhilfe gestützt auf das alleinige Kriterium der Bevölkerungszahl sowie denjenigen Multiplikator, der eine erhöhte Anzahl sich zusammenschliessender Gemeinden begünstigt. Demgegenüber gehen die zahlreichen Meinungen, Kommentare und Vorschläge auseinander, was die übrigen Aspekte des Gesetzesvorentwurfs anbelangt, namentlich in Bezug auf die Berücksichtigung der maximalen Zahl von 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Berechnung der Finanzhilfe, auf das Volumen der Finanzierung und deren Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Antworten der Empfängerinnen und Empfänger fasst ein kurzer Synthesebericht zusammen. Er ist auf der Website des Amts verfügbar: www.fr.ch/gema, unter der Rubrik *Gemeindefusionen/Vorentwurf des Gesetzes ZGZ*.

3.2 Die für den Gesetzesentwurf beibehaltenen Optionen

Alle im Gesetzesvorentwurf vorhandenen Optionen waren Gegenstand einer Prüfung durch den Staatsrat, insbesondere unter dem Aspekt der im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung erhaltenen Antworten.

Von denjenigen Elementen, die vom früheren Dekret herkommen und für den Gesetzesvorentwurf angepasst wurden, konnte die Mehrzahl ohne wesentliche Veränderungen in den Gesetzesentwurf übernommen werden. Es handelt sich um:

- den Betrag von 200 Franken pro Einwohner für die Berechnung der Finanzhilfe;
- die Finanzierung des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse durch den Staat (70%) und die Gemeinden (30%);
- das Gesuchsverfahren für die Gemeinden;
- die Befristung der finanziellen Förderung.

Um allerdings dem bei der öffentlichen Vernehmlassung sich abzeichnenden Willen nachzukommen, wonach der Fonds mit mehr finanziellen Mitteln zu versehen sei, wurde dessen Volumen von 30 Millionen auf 38 Millionen Franken angehoben.

Unter den im Gesetzesvorentwurf neu figurierenden Elementen, die im Gesetzesentwurf beibehalten wurden, sind zu erwähnen:

- die Ziele der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse;
- die Evaluation der Gemeinden durch die Oberamtsperson;
- der Fusionsplan, der jeder Gemeinde des Bezirks ein Fusionsprojekt zuordnet;
- der Multiplikator der Finanzhilfe für den Fall, dass sich mehr als zwei Gemeinden zusammenschliessen;

- die Flexibilisierung der unbeschränkten Gültigkeitsdauer der Fusionsvereinbarungen.

Demgegenüber erreichte derjenige Multiplikator der Finanzhilfe, der die Übereinstimmung des verwirklichten Zusammenschlusses mit dem Perimeter des Fusionsplans berücksichtigt, eine bescheidenere Akzeptanz und wurde nicht beibehalten.

4. DIE POLITISCHE EINBETTUNG DER FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Mit dem interkommunalen Finanzausgleich, der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse sowie mit der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden bestehen gegenwärtig drei wichtige Reformvorhaben, in denen der Staat und die Gemeinden involviert sind:

- Als erstes Vorhaben wird der neue *interkommunale Finanzausgleich* ab dem 1. Januar 2011 angewendet. Mittelfristig wird er es – unter anderem – erlauben, bei jeder Gemeinde die wichtigsten *finanziellen* Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten zu erkennen. Durch den ausgleichenden Transfer sollen die finanziellen Disparitäten vermindert und günstige Voraussetzungen zur Stärkung der Autonomie jeder Gemeinde geschaffen werden.
- Was die *funktionellen* Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten der Gemeinden angeht, sollen sie im Rahmen der *Förderung der Gemeindezusammenschlüsse* als zweites der drei Vorhaben überprüft werden. Die individuelle Überprüfung wird namentlich unter dem Aspekt derjenigen Aufgaben vorgenommen, die die Kantonsverfassung allen Gemeinden überträgt. Diese Evaluation dient der Feststellung des gegenwärtigen und zukünftigen Grades der Leistungsfähigkeit jeder Gemeinde, wie auch um aufzuzeigen, ob sich ein Zusammenschluss als notwendig erweist.
- Die *Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden* muss auch die Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden untersuchen. Allerdings ist ein solcher Prozess erst möglich, sofern eine bedeutende Anzahl Gemeinden über die Leistungsfähigkeit verfügt, die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlich ist. Würde man einen Transfer neuer Aufgaben an die Gemeinden vorsehen, ohne sich vorgängig um die Zusammenschlüsse derjenigen Gemeinden zu kümmern, die strukturelle, organisatorische und funktionelle Probleme aufweisen, würde man Gefahr laufen, lediglich eine markante Erhöhung der Anzahl Gemeindeverbände und Gemeindevereinbarungen zu bewirken, währenddem die Leistungsfähigkeit und die Gemeindeautonomie mehr oder weniger auf gleichem Niveau verharren würden. Um zu einer optimalen Gemeindegrösse zu gelangen, die einen Transfer zulässt, ist die Verwirklichung einer erheblichen Anzahl Zusammenschlüsse eine unabdingbare Voraussetzung.

Dem ist noch ein weiterer Aspekt hinzuzufügen:

Einige der Gemeinden haben auch deshalb ein grosses Interesse geltend gemacht, von der Förderung von Zusammenschlüssen profitieren zu können, weil sie damit die Beibehaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit anderen (ausserkantonalen) Gemeinden bezwecken, mit denen sie verglichen werden

(siehe Ziff. 5.2 dieser Botschaft). Hier handelt es sich im Prinzip auch um eine Steigerung der kommunalen Autonomie und Leistungsfähigkeit, aber unter einem anderen Gesichtspunkt (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit). Zum hauptsächlichsten Sinn von Artikel 135 Abs. 1 KV, wonach der Staat Gemeindefusionen fördert und begünstigt (*dort, wo sich dies aufdrängt*), gesellt sich eine zweite Bedeutung (*dort, wo die Förderung erwünscht wird*; oft «strategische Fusion» genannt). Der vorliegende Entwurf antwortet auf die Bedürfnisse der beiden Gemeindekategorien gleichzeitig.

5. DAS GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE (GZG)

5.1 Die Grundzüge des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf gibt der Motion Nr. 160.06 der Grossräte Denis Boivin und Charly Haenni statt. Er betrifft die freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse.

In einem ersten Schritt geht es darum festzustellen, ob der Zusammenschluss eine Verbesserung der Gemeindeautonomie, der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und der Effizienz ihrer Leistungserstellung ermöglicht. Anschliessend werden die Verbesserungsmöglichkeiten untersucht. Aufgrund der Schlussfolgerungen werden in Form eines Fusionsprojekts, das Inhalt eines Plans der zu realisierenden Fusionen auf Stufe Bezirk ist, konkrete Vorschläge zum weiteren Vorgehen formuliert.

Die Oberamtsperson ist diejenige Behörde, die zur Vornahme dieser analytischen Arbeiten bestimmt ist. Zum einen verfügt sie über die notwendigen Kenntnisse auf lokaler und regionaler Ebene, die sie innert Kürze anwenden kann. Zum anderen ist sie in der Lage, auf objektiven Grundlagen einen Vergleich jeder Gemeinde ihres Bezirks mit den übrigen Gemeinden anzustellen. Die Evaluation beruht auf einheitlichen Kriterien und wird durch eine persönliche Analyse der Oberamtsperson ergänzt (Ziff. 16 dieser Botschaft, Erläuterungen zu den Artikeln 2, 4 und 5). Im Übrigen wurden diese Kompetenzen der Oberamtsperson im Zuge der Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf bestätigt. Schliesslich haben anlässlich der parlamentarischen Debatte vom 9. Oktober 2007 zur Motion Boivin/Haenni (Ziff. 1.1 dieser Botschaft) mehrere Mitglieder des Grossen Rats die Notwendigkeit eines Richtplans und eines Programms der Gemeindezusammenschlüsse hervorgehoben.

In seinen Schlussfolgerungen verbindet die Oberamtsperson die Stärken und Schwächen einer Gemeinde mit den Stärken und Schwächen einer oder mehrerer anderer Gemeinden und steckt auf dieser Grundlage einen Fusionsperimeter ab. Bei jeder Gemeinde des Kantons bestehen wahrscheinlich Verbesserungsmöglichkeiten, was ihre Autonomie, ihre Leistungsfähigkeit und die Effizienz ihrer Leistungserstellung betrifft, so dass die Oberamtsperson für alle Gemeinden in ihrem Bezirk Fusionsprojekte vorschlagen wird. Dies verhält sich gleich bei einer Gemeinde, die sich gar nicht zusammenschliessen möchte oder es in der Vergangenheit abgelehnt hat zu fusionieren.

Der Fusionsplan besteht somit aus einzelnen Fusionsprojekten und berücksichtigt z.B. den gegenwärtigen und zukünftigen Perimeter der Gemeindeverbände, der Schulkreise, des Einsatzgebietes der Feuerwehr, der Forst-Revierkörperschaften usw. Die Gemeinden neh-

men Stellung und informieren ihre Bevölkerung und die Gemeindelegislative über die wesentlichen Aspekte des Fusionsprojekts. Der Staatsrat genehmigt den Fusionsplan. Nach zwei Jahren wird ein Zwischenbericht erstellt, der die am rechtlichen Rahmen allfällig anzubringenden Korrekturen und Verbesserungen aufzeigt.

Der Zusammenschluss mit einer oder mit mehreren Gemeinden kann namentlich von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers, vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder, vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden (Art. 133a GG). Es ist erwünscht, dass die angestrebte Fusion mit dem von der Oberamtsperson festgelegten Fusionsprojekt übereinstimmt. Nichtsdestoweniger kann man sich vorstellen, dass wichtige und stichhaltige, unter Umständen nach Erstellung des Fusionsplans aufgetretene Gründe den Perimeter des Fusionsprojekts beeinflussen.

Die Gemeinden, die in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen in der Folge ihr Gesuch dem Staatsrat unterbreiten. Dieser gibt den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt. Der Grundbetrag der Finanzhilfe beläuft sich auf 200 Franken pro fusionierende Gemeinde, multipliziert mit ihrer Bevölkerungszahl. Im Gegensatz zum früheren Dekret, das einen Betrag von 400 Franken mit dem Kehrwert des Finanzkraftindex gewichtete, wurde dieses Kriterium gestrichen, zumal der erwähnte Index ab dem 1. Januar 2011 nicht mehr verwendet wird (Art. 21 des Gesetzes vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich, IFAG; ASF 2009_123). Weiter wird die massgebliche Bevölkerung auf 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Gemeinde beschränkt. Der Betrag wird multipliziert, sofern mehr als zwei Gemeinden sich zusammenschliessen. Die Finanzhilfe wird im Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, ausgerichtet.

Der Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (38 Millionen Franken) wird durch den Staat (70% = 26,6 Millionen Franken) und die Gesamtheit der Gemeinden (30% = 11,4 Millionen Franken) finanziert. Der Anteil zulasten einer Gemeinde mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist auf einen Betrag limitiert, der 10 000 Personen entspricht.

Sämtliche zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Gemeindezusammenschlüsse kommen in den Genuss der Finanzhilfe.

5.2 Das Postulat Nr. 2035.08 André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen: «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»/Bericht des Staatsrats

Mit ihrem Postulat (eingereicht am 20. Juni 2008 und begründet am 5. September 2008 [TGR S. 1119 beziehungsweise S. 1656]) heben die Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen sowie drei Mitunterzeichner hervor, dass die Schweiz ein städtisches Netz aufweist, das aus fünf Metropolen und Dutzenden von Agglomerationen besteht, ohne dass diese wirklich über ein politisches Gewicht und diesbezügliche Institutionen verfügen. Für diese Agglomerationen ist das Bereitstellen einer kohärenten Raumplanung unter den Erfordernissen des Verkehrs und der Raumplanungen und angesichts der Komplexität der laufenden Urbanisierung dringlich. Diese Agglomerationen zielen auch auf eine bessere Synergie zwischen den öffentlichen Körperschaften ab, insbesondere indem sie Einsparungen in grossem Umfang in der

Organisation dieser Regionen verfolgen, und werden so zu Bindegliedern der engen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Zudem muss sich jede Agglomeration angesichts der regionalen und nationalen Konkurrenz positionieren.

Die Verfasser verlangen vom Staatsrat, alle notwendigen Gesetzesänderungen zu studieren, um nach dem Vorbild des Kantons Luzern eine zusätzliche Hilfe zu gewähren zugunsten fusionswilliger Gemeinden in den kantonalen Agglomerationen, damit starke kantonale und regionale Zentren gebildet werden. Die Zentrumsgemeinden würden aufgrund ihrer Scharnierfunktion (Lasten der Zentrumsstädte) schon jetzt höhere Kosten tragen. Der Kanton Luzern habe Gesetzesänderungen vorgenommen, um diese neuen Finanzhilfen denjenigen Gemeinden zuzusprechen, die Teil der anerkannten kantonalen und regionalen Zentren seien oder die sich im Rahmen dieser Gruppierungen zusammenschliessen möchten. Auf diese Weise habe er eine aktive und effiziente Politik mit einer allgemeinen Finanzhilfe für entstehende Regionalzentren (Agglomerationen) und mit einer gezielteren Finanzhilfe für den Zusammenschluss von Zentrumsgemeinden dieses Kantons verankert.

In seiner am 24. August 2010 festgelegten Antwort hat der Staatsrat erklärt, dass er damit einverstanden ist, die von den Verfassern des Postulats aufgeworfenen Fragen zu analysieren, und er hat angekündigt, dass der entsprechende Bericht Bestandteil der vorliegenden Botschaft sei.

Bei der Gewährung von Subventionen unterscheidet der Kanton Luzern Zusammenschlüsse von Gemeinden, die sanierungsbedürftig sind, von den strategischen Zusammenschlüssen. Strategische Fusionen werden von Gemeinden realisiert, die sich ohne finanziellen Druck zusammenschliessen, um in der Zukunft eine stärkere Position zu erreichen. Dabei kann es sich um Gemeinden im Agglomerationsraum, aber auch im ländlichen Raum handeln. In der Praxis wird allerdings die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für strategische Fusionen als sehr schwierig erachtet. So hatten die Regierung und der Kantonsrat des Kantons Luzern eine Summe von 20 Millionen Franken für den Zusammenschluss der Agglomerationsgemeinde Littau mit der Stadt Luzern vorgeschlagen. Nach einem Referendum haben die Kantonsbürger diesen Vorschlag der Behörden in der Tat abgelehnt und zwar schon anlässlich der Abstimmung vom 25. November 2007. Hervorzuheben ist, dass einzig die direkt betroffenen Gemeinden, Littau und Luzern, den Vorschlag damals annahmen. Einer Umfrage, die im Anschluss an die Abstimmung vorgenommen wurde, ist zu entnehmen, dass viele Stimmberechtigte nicht gegen die Finanzhilfe als solche eingestellt waren, sondern vielmehr gegen den Betrag und die den beiden Gemeinden vorbehaltene Spezialbehandlung opponierten.

Dieses Volksverdikt hat sich auf ähnliche Weise im Kanton Aargau wiederholt, als die drei offiziell eine Agglomeration bildenden Bezirke, das heisst Aarau, Baden und Brugg, die einzigen waren (zusammen mit dem Bezirk Rheinfelden als Teil der Agglomeration Basels), die anlässlich der Abstimmung vom 27. September 2009 den Gesetzesentwurf zur Einführung finanzieller Fördermassnahmen für Gemeindezusammenschlüsse gutgeheissen haben. Gemäss den Gegnern hätten die finanziellen Massnahmen eine Vorzugsbehandlung für bestimmte Gemeinden – mehrere davon in den erwähnten Agglomerationen gelegen – nach sich gezogen. Die Mehrheit der

aargauischen Bürger (50,19%) hat den Gesetzesentwurf abgelehnt.

Jede Bewohnerin und jeder Bewohner einer Gemeinde, sei diese nun städtisch oder ländlich, muss für die Berechnung der Finanzhilfe in gleicher Weise massgeblich sein, dies allerdings mit drei Hinweisen:

- An dieser Stelle ist der Verfassungstext in Erinnerung zu rufen (Art. 135 Abs. 1 KV): «Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.». Demnach ist es der Zusammenschluss als solcher, der im Zentrum der Förderung steht, das heisst ein Prozess, der normalerweise ein bis drei Jahre dauert. Mit anderen Worten muss die Finanzhilfe in erster Linie den Gemeinden als Katalysator dazu dienen, die direkten und primären Hindernisse des Fusionsprozesses zu meistern.
- «Der Fusionsprozess wird zu einem wirklichen Gesellschaftsprojekt und es ist in diesem Geist, nach dem sich die Gemeinden von nun an engagieren. (...) Der Prozess entwickelt sich umgeben von Werten, die von den verschiedenen Gemeinwesen gemeinsam vertreten werden» (Micheline Guerry-Berchier, Fusion de communes dans le canton de Fribourg – Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, Diplomarbeit, Lausanne, Dezember 2009, Seite 36: www.fr.ch/gema, unter der Rubrik *Gemeindefusionen/Studien und Berichte*). In diesem Sinn ist es an den Gemeinden, ihre eigenen Mittel zu definieren, die in die Verwirklichung ihres eigenen Gesellschaftsprojekts investiert werden sollen.
- Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse darf nicht verwechselt werden mit einer Förderung von Gemeinden als solchen, ob sie nun Teil einer Agglomeration, eines ländlichen Raumes oder einer anderen Gemeindekategorie sind oder nicht. Es trifft zu, dass das Regierungsprogramm des Staatsrats für die Legislaturperiode 2007–2011 unter dem Titel «Das Kantonszentrum stärken» hervorhebt, dass «die Schaffung einer Agglomeration in Grossfreiburg, wie es im entsprechenden Kantonsgesetz vorgesehen ist, ein Vorhaben ist, das für den Zusammenhalt des Kantons Freiburg wichtig ist. Damit soll das Kantonszentrum eine regionale juristische Trägerschaft erhalten, in der mehrere französisch- und deutschsprachige Gemeinden vereint sind und mit der die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden noch besser koordiniert werden kann. [...]. Im Süden des Kantons wird ebenfalls ein Agglomerationsprojekt studiert; es könnte während der Legislaturperiode konkrete Gestalt annehmen» (S. 15). Allerdings kann man bedenken, dass diese Fördermassnahme, das heisst die Schaffung einer juristischen Trägerschaft, heute verwirklicht ist, da seit der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 die Agglomeration Freiburg im Sinne des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) existiert. Abgesehen von einem Beitrag der Eidgenossenschaft hat auch der Kanton eine Finanzhilfe zugunsten der Ausarbeitung des Statutenentwurfes dieser Agglomeration entrichtet (Dekret vom 12. Dezember 2002 über eine Finanzhilfe des Staates für die Arbeiten der konstituierenden Versammlung der Agglomeration Freiburg; SGF 140.3). Schliesslich soll daran erinnert werden, dass die Kantonsverfassung gegenwärtig weder die Agglomerationen noch die Regionalzentren spezifisch erwähnt und dass sie keine Grundlage für die Ausrichtung ergänzender Hilfen zu-

gunsten von Agglomerationen oder Regionalzentren oder von anderen Gemeindekategorien enthält.

Um indessen den Bedürfnissen der grösseren freiburgischen Gemeinden besser zu entsprechen, wurde der Gesetzesentwurf gegenüber dem Gesetzesvorentwurf, der der Vernehmlassung unterstand, verbessert: Die Gemeinden kommen neu in den Genuss einer Finanzhilfe entsprechend ihrer Bevölkerung bis maximal 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner (vorher: 5000); sie beteiligen sich am Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit einem Betrag, der höchstens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern entspricht (vorher: keine Limitierung), und der Fonds wird nun mit 38 Millionen statt mit 30 Millionen Franken versehen.

Es ist schliesslich interessant zu erfahren, dass die luzernische Kantonslegislative am 29. Juni 2010 eine Motion erheblich erklärt hat, die unter anderem eine einheitliche gesetzliche Grundlage verlangt, die auf alle Zusammenschlüsse angewendet wird, ob sie sich nun als Sanierungsmassnahmen oder als strategische Fusionen charakterisieren.

Angesichts dieser Erwägungen beurteilt es der Staatsrat als genügend, die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse gemäss dem durch die Botschaft vorgeschlagenen Gesetzesentwurf zu handhaben und so das Postulat Nr. 2035.08 als erledigt zu betrachten.

6. DIE ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE GEMEINDEN

6.1 Der Ursprung des Vorschlags

Im Rahmen der Beratungen des Gesetzesentwurfes über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) und des Gesetzes über die Gemeinden stellte Grossrat Christian Ducotterd am 11. Februar 2009 einen Änderungsantrag, in dem er die Einführung eines neuen Artikels in das Gesetz über die Gemeinden verlangte. Der Antragssteller erachtete es als unbefriedigend, dass die Bestimmungen einer Fusionsvereinbarung ihre Gültigkeit behielten, selbst wenn sich die Umstände und die Bedürfnisse verändert hatten. Nachdem sich der Regierungsvertreter damit einverstanden erklärt hatte, den Antrag entgegenzunehmen und sich im Rahmen der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse damit zu befassen, zog der Antragssteller seinen Antrag zurück.

6.2 Die Notwendigkeit des Entwurfs und seine Grundzüge

Mit diesem Gesetzesentwurf wird dem Änderungsantrag von Grossrat Christian Ducotterd Folge gegeben.

Die Frage, ob es möglich sein soll oder nicht, Fusionsvereinbarungen nachträglich zu ändern, muss differenziert geprüft werden, wobei den sehr unterschiedlichen und manchmal widersprüchlichen Situationen Rechnung zu tragen ist. Im Mittelpunkt der Problematik stehen zwei entgegengesetzte Ansichten: einerseits die Meinung, dass die in der Fusionsvereinbarung enthaltenen Bestimmungen für die Bevölkerung, die dem Zusammenschluss zugestimmt hat, Garantien auf unbestimmte Zeit sind, und andererseits die Vorstellung, dass diese Bestimmungen angesichts aktueller Erwartungen jederzeit geändert

werden dürfen. Hinzu kommt, dass die Fusionsvereinbarungen nicht nur Bestimmungen enthalten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung oder des Generalrats fallen, sondern auch solche, für die der Gemeinderat zuständig ist. Schliesslich können Fusionsvereinbarungen sehr unterschiedliche Bereiche abdecken, wie beispielsweise den Schutz von Minderheiten in den Institutionen der Gemeindeorgane, Finanzfragen, den Standort von Infrastrukturen wie Schulen, das Angebot kommunaler Dienstleistungen, die Garantie von Arbeitsplätzen in der Gemeindeverwaltung und viele mehr.

Allen Bestimmungen in den Fusionsvereinbarungen ist gemeinsam, dass sie die lokalen Verhältnisse auf kommunaler Ebene regeln. Abgesehen von wenigen Ausnahmen handelt es sich dabei um sogenannte «dispositive» Normen, das heisst, dass die Gemeinden, die sich zusammenschliessen, ihren Entscheid gefällt haben, ohne dass übergeordnetes Recht sie dazu verpflichtet hätte. Was die Änderungen der Bestimmungen betrifft, für die sich die Gemeinden in ihrer Fusionsvereinbarung frei entschieden haben, so liegen sie in der alleinigen Verantwortung der neuen Gemeinde. Dies entspricht der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gemäss der Kantonsverfassung: Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann (Art. 53 KV).

Der Kanton sollte sich im Grunde nicht ausdrücklich um den Inhalt der geänderten Fusionsvereinbarungen kümmern, sondern sich hinsichtlich der Änderungen auf die Regelung formeller Aspekte beschränken.

Der vorgeschlagene Text ist Gegenstand von Artikel 17 dieses Gesetzesentwurfs; der Kommentar dazu befindet sich unter der Ziffer 16 der Botschaft.

6.3 Das Postulat Nr. 2037.08 Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen: «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden: Gemeindezusammenschlüsse – Schaffung von Kreisen»/Bericht des Staatsrats

Mit ihrem Postulat (eingereicht am 20. Juni 2008 und begründet am 5. September 2008 [TGR S. 1120 beziehungsweise S. 1656]) unterstreichen die Grossräte Jean-Pierre Dorand und Jean-Pierre Siggen sowie drei Mitunterzeichner, wie notwendig es ist, neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gemeinden in den Agglomerationen des Kantonszentrums, von Bulle und weiteren, die es zu bilden gelte, anzustreben. Um diese zu verstärken, erweist es sich als notwendig, einen zukünftigen Zusammenschluss zwischen den Zentrumsstädten und suburbanen und periurbanen Gemeinden zu studieren.

Die Verfasser verlangen vom Staatsrat insbesondere das Studium:

- einer Beteiligung der fusionierten Gemeinden an den neuen Gemeindebehörden;
- einer Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde.

Konkret würde es um die Bildung ständiger Wahlkreise gehen sowie um die Dezentralisierung der Verwaltung im Fall von Fusionen innerhalb der kantonalen Agglomerationen.

In seiner am 24. August 2010 festgelegten Antwort hat der Staatsrat erklärt, dass er damit einverstanden ist, die von den Verfassern des Postulats aufgeworfenen Fragen zu analysieren, und er hat angekündigt, dass der entspre-

chende Bericht Bestandteil der vorliegenden Botschaft sei.

Bildung ständiger Wahlkreise

Zunächst sei an die für Gemeinden grundlegenden Normen erinnert: Die Gemeinden haben zum Ziel, auf das Wohlergehen der Bevölkerung zu achten und ihr eine dauerhafte Lebensqualität zu gewährleisten (Art. 130 Abs. 2 KV). Die Gemeinden sorgen im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl (Art. 1 Abs. 2 GG).

Auf das Wohlergehen achten, eine dauerhafte Lebensqualität gewährleisten und für das Gemeinwohl sorgen sind Aufgaben, die in gleicher Weise allen Behörden einer Gemeinde obliegen: dem Gemeinderat, dem Generalrat, aber auch der Gemeindeversammlung. Mit anderen Worten ist jedes Mitglied der erwähnten Behörden verpflichtet, zugunsten der Gesamtheit der Bevölkerung zu handeln – zugunsten der Einwohner eines jeden Quartiers, eines jeden Dorfes und einer jeden früheren Gemeinde, die sich auf dem Gebiet der neuen Gemeinde befindet.

Was die Aktivbürger angeht, sind sie aufgerufen, diejenigen Kandidaten zu wählen, die – in ihren Augen – geeignet sind, die Interessen der gesamten Bevölkerung in den Organen der Gemeinde zu vertreten. Deshalb ist es wichtig, die Kandidaten sowie ihre Ansichten und Absichten zu kennen. Selten werden diese Kenntnisse schnell erworben; im Allgemeinen benötigen die Bürger eine bestimmte Zeit, um die Qualitäten der Kandidaten aufgrund ihrer Tätigkeiten und ihrer Präsenz in der Öffentlichkeit und in den Medien beurteilen zu können.

Dieses System hat sich bewährt. Die Erfahrung zeigt, dass die Bürger einer Gemeinde gleich welcher Grösse relativ gut wissen, in welchem Ausmass sich ein Kandidat für das Gemeinwohl aller Einwohnerinnen und Einwohner einsetzt, auch wenn dieser nicht in der Nähe wohnt.

Allerdings verfügen die Bürger einer sich zusammenschliessenden Gemeinde in der Anfangsphase nicht unbedingt über entsprechende Kenntnisse bei Kandidaten, die ihren Wohnsitz in der anderen Partnergemeinde oder in den anderen Partnergemeinden haben. Namentlich aus diesem Grund und letztlich um den Ausdruck des freien Willens der Wahlberechtigten zu gewährleisten, rechtfertigt es sich, dass jede der früheren Gemeinden einen Wahlkreis bildet, zumindest in den ersten Jahren nach dem Zusammenschluss: In erster Linie sind nur die im fraglichen Wahlkreis wohnhaften Kandidaten wählbar und erst im Fall eines Mangels an Kandidaten oder an gewählten Personen, die bereit sind, die Wahl anzunehmen, können Personen gewählt werden, die ihren politischen Wohnsitz innerhalb des gesamten Gebiets der neuen Gemeinde haben. Diese Regeln sind Teil der *Übergangsordnung* (Art. 135 ff. GG), wobei der Ausdruck bedeutet, dass diese Ordnung befristet sein muss.

Es ist davon auszugehen, dass die Bürger nach einigen Jahren gut in der Lage sind, sich von den in den früheren Gemeinden wohnhaften Kandidaten ein Bild zu machen. Somit verlieren die Gründe, die zur Einrichtung eines individuellen Wahlkreises in den früheren Gemeinden Anlass gaben, nach und nach ihre Berechtigung. Nach Gesetz ist diese Übergangsordnung befristet.

Im Wissen darum, dass das Wohlergehen der ganzen Bevölkerung und der innerhalb einer Gemeinde gelebte Zusammenhalt einen hohen Wert und eine feste Tradition haben, würde die Einführung von ständigen Wahlkreisen nicht mit dem Grundgedanken des Gemeindezusammen-

schluss übereinstimmen, der darin besteht, *sich zu einer einzigen Gemeinde zusammenzuschliessen* (Wortlaut von Artikel 133 Abs. 1 GG), mit einem einzigen Gemeinderat, einer einzigen Gemeindelegislative und mit einem einzigen Wahlkreis. Konkret würden die ständigen Wahlkreise die Gefahr erhöhen, dass die Mitglieder des Gemeinderats und des Generalrats sich mehr als Vertreter spezifischer Interessen ihres entsprechenden Wahlkreises betrachten denn als Garant des Wohlergehens der gesamten Bevölkerung der neuen Gemeinde. Möglicherweise hätte dies eine steigende Polarisierung des Gemeinderats und des Generalrats zur Folge.

Die Problematik des Mangels an Kandidaten kann sich übrigens auch in einem ständigen Wahlkreis innerhalb der Agglomeration stellen. Schliesslich rechtfertigt es sich aus Gründen der Gleichbehandlung der Bürger des gesamten Kantons nicht, in den Agglomerationen ständige Wahlkreise einzuführen, während diese Möglichkeit andernorts nicht bestehen würde.

In den Grenzen des übergeordneten Rechts ist es indessen möglich, dass die neuen Gemeinden eine spezielle Form der gemeinschaftlichen Mitwirkung innerhalb der Kreise der neuen Gemeinde studieren, zum Beispiel nach dem Vorbild der Stadt Bern. Diese anerkennt drei Quartierorganisationen als «repräsentative Quartierpartizipationsgruppen». Die Mitwirkung dieser Gruppen hat keinen Entscheidcharakter, sondern Konsultativfunktion, und beruht auf verschiedenen Rechtserlassen der Gemeinde, in erster Linie auf Artikel 32 der Gemeindeordnung der Stadt Bern.

Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde

Im Rahmen eines Zusammenschlusses können die Vorgänger-Gemeinden den Standort der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde nach Belieben vereinbaren. Diese Wahl ist Teilgehalt des Begriffes «Verwalten der öffentlichen Betriebe und Einrichtungen» im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 60 Abs. 3 Bst. c). Die bei den realisierten Zusammenschlüssen gewonnenen Erfahrungen haben im Allgemeinen gezeigt, dass die Gemeinden selber über den Standort der Verwaltung und der Dienste entscheiden wollen, wenn möglich ohne Eingriff des Kantons. Zahlreiche Vereinbarungen über den Zusammenschluss enthalten Bestimmungen bezüglich der zukünftigen Verwendung der Verwaltungsstandorte. Folglich ist anzunehmen, dass die Interessen der Vorgänger-Gemeinden bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung genügend berücksichtigt werden. Rechtliche Bestimmungen auf Stufe Kanton wären sicher nicht erwünscht und rechtfertigen sich deshalb nicht.

Insgesamt kann der Staatsrat die Bestrebungen der Postulanten, im Fall des Zusammenschlusses in den Agglomerationen ständige Wahlkreise zu schaffen und die Verwaltung zu dezentralisieren, nachvollziehen. Er gelangt indessen zum Schluss, dass einerseits die Schaffung mehrerer ständiger Wahlkreise dem Prinzip, die Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde zu vereinen, entgegenlaufen würde, und dass andererseits die sich zusammenschliessenden Gemeinden der Agglomeration schon jetzt in der Lage sind, eine Dezentralisierung der Verwaltung und der Dienste der neuen Gemeinde vorzusehen, die den Interessen der früheren Gemeinden Rechnung trägt. Folglich gelangt der Staatsrat zur Ansicht, dass das Postulat Nr. 2037.08 als erledigt betrachtet werden kann.

7. DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN KONSEQUENZEN

Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, wird insbesondere auf die in der Ziffer 16 dieser Botschaft enthaltenen Erläuterungen verwiesen (ad Art. 15 und 16). Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass die Speisung des Fonds erst ab 2012 und bis Ende 2017 vorgesehen ist (Ziff. 16, ad Art. 18). Der Finanzplan muss also – vom Jahr 2012 an und für die folgenden Jahre – einen Betrag von 4,433 Millionen Franken zu Lasten des Staats und einen Betrag von 1,9 Millionen Franken zu Lasten der Gesamtheit der Gemeinden enthalten.

Die Umsetzung des Gesetzes wird namentlich Auswirkungen zeitigen auf die Arbeitslast der Oberamtsperson und des Amts (Projektbegleitung, Koordination, Information).

Bestimmte Oberamtspersonen haben bereits vertiefte Überlegungen zum Perimeter der zukünftigen Gemeinden in ihrem Bezirk angestellt, was soweit wie möglich erlauben sollte, personelle Auswirkungen in den Oberämtern zu vermeiden. Was die übrigen kantonalen Behörden und die Gemeinden betrifft, kann davon ausgegangen werden, dass das Gesetz keine personellen Auswirkungen nach sich zieht.

8. DIE AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN

Das vorliegende Gesetzesprojekt hat kurzfristig keine Auswirkungen auf die Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden. Hingegen eröffnet eine bedeutende Anzahl von Zusammenschlüssen, gefolgt von einer eindeutigen Verbesserung der Autonomie und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, den Weg zu einer Neuaufteilung der Aufgaben (Ziff. 4 dieser Botschaft).

9. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die Ziele der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, das heisst die Stärkung der Gemeindeautonomie, die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowie die wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden sind formuliert, um die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde zu begünstigen. Die in Artikel 2 des Gesetzesentwurfes festgelegten Ziele haben somit einen Stellenwert, der über die Gültigkeitsdauer des Gesetzes hinausgeht. Für die Einzelheiten wird speziell auf die Ziffern 5.1, 6.1 und 6.2 sowie auf die Ziffer 16 (Kommentar ad Art. 2, 4 und 17) verwiesen.

10. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE REFORM DER TERRITORIALEN STRUKTUREN

Es ist kaum möglich, schon jetzt die Ergebnisse abzu- sehen, die diese Massnahmen zur Fusionsförderung erzielen werden. Sicher kann eine bedeutende Anzahl Zusammenschlüsse die Reform der territorialen Strukturen beeinflussen, doch ungewiss ist, in welchem Ausmass, in welchen Bezirken und in welchem Zeitraum dies der Fall sein könnte (Ziff. 16, ad Art. 12, Beispiel 2). Gegebenenfalls sollte der Zwischenbericht (Art. 8 des Gesetzesentwurfes) vorläufige Rückschlüsse ermöglichen.

11. DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE AGGLOMERATION FREIBURG

An sich wendet sich das Vorhaben an alle Gemeinden des Kantons und somit auch an diejenigen, die die Agglomeration bilden. Was die finanziellen Fragen hinsichtlich dieses Prozesses anbelangt, sei auf die Ausführungen zu Artikel 11 des Gesetzesentwurfes (Ziff. 16 dieser Botschaft) sowie auf die Ziffer 5.2 verwiesen.

12. DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DER GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE UND DEM GESETZ ÜBER DEN INTERKOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Das neue Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Es ist gegenüber zukünftigen Zusammenschlüssen neutral in dem Sinne, dass die Berechnung des Steuerpotenzialindex (StPI) und des synthetischen Bedarfsindex (SBI) für die neuen Gemeinden auf die Indizes der anderen Gemeinden keinen Einfluss hat.

Hingegen ist die Berechnung der neuen Indizes von zusammengeschlossenen Gemeinden in ihren Auswirkungen nicht vollständig neutral. Die Addition der Beträge der Gemeinden in der Fusionsphase – begünstigt und/oder belastet vom Ressourcenausgleich, begünstigt vom Bedarfsausgleich – ist nämlich nicht genau identisch mit dem Neuberechneten Betrag für die zusammengeschlossene Gemeinde. Folglich können die den anderen Gemeinden gewährten oder die ihnen belasteten Beträge ebenfalls in einem geringeren Ausmass variieren.

Dennoch erlauben die bei gegenwärtig diskutierten Fusionsprojekten durchgeführten Analysen die Feststellung, dass das Ausgleichssystem, mit dem Wegfall der Klassifikation und mit der Trennung des Ressourcenausgleichs vom Bedarfsausgleich, diejenigen Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben, nicht oder keinesfalls in einem bedeutenden Ausmass benachteiligt. Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Situation sich in dieser Hinsicht nicht anders verhält als beim gegenwärtigen System der Klassifikation und der Finanzkraft, das auch mehr oder weniger bedeutsame Auswirkungen auf die verschiedenen Fusionsprojekte zeitigen kann.

13. DIE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DIE EUROPAVERTRÄGLICHKEIT

Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht. Er stösst auf keine Unvereinbarkeit mit dem europäischen Recht.

14. DAS REFERENDUM

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum gestützt auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. a KV.

Da der Entwurf eine neue Ausgabe zulasten des Staats nach sich zieht, die die entsprechenden Schwellenwerte überschreitet, findet das (fakultative) Finanzreferendum

Anwendung. Ausführlichere Erläuterungen finden sich im Kommentar zu Artikel 19 des Gesetzesentwurfes (Ziff. 16).

15. DAS QUALIFIZIERTE MEHR

Gestützt auf Artikel 141 Abs. 2 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) benötigt das vorliegende Projekt eine qualifizierte Mehrheit des Grossen Rates, um angenommen zu werden. In der Tat sieht die erwähnte Bestimmung vor, dass die einmaligen Bruttoausgaben, die wertmässig mehr als 1/8% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen, mit der absoluten Mehrheit angenommen werden müssen. Gemäss der Rechnung 2009 ist dies ein Betrag von 4 141 867.23 Franken (Verordnung vom 26. Mai 2010 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung [SGF 612.21]), währenddem sich der Gesamtbetrag zulasten des Staats auf 26 600 000 Franken beläuft. Konkret bedeutet die absolute Mehrheit, dass mindestens 56 Grossratsmitglieder zu diesem Entwurf Ja stimmen müssen (Art. 140 Abs. 1 GG).

16. DER KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN

Artikel 1

Dieser Artikel betrifft namentlich die Ziele des Gesetzes und sein Geltungsbereich. Dabei ist zu verdeutlichen, dass dieser Entwurf ausschliesslich für freiwillige Zusammenschlüsse gilt.

Die zur Verfügung gestellten Mittel sollten eine grosse Anzahl Zusammenschlüsse ermöglichen, damit eine Bündelung der Kräfte mehrerer Gemeinden erreicht werden kann. Der unbestrittene Wille der Öffentlichkeit – die Gemeinden müssen über die notwendige Autonomie und Leistungsfähigkeit verfügen und ihre Schwächen eliminieren, damit sie in der Lage sind, den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden und gleichzeitig die politische Mitwirkung ihrer Bürgerinnen und Bürger aufrechtzuerhalten – kann so in die Tat umgesetzt werden.

Der Geltungsbereich dieses neuen Regimes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen muss wie folgt abgegrenzt werden: Einerseits sind die allfälligen vom Staat angeordneten Fusionen (Art. 135 Abs. 4 KV) nicht betroffen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Staatsrat nach Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes verbindliche Massnahmen vorschlagen muss, die für diejenigen nicht zusammengeschlossenen Gemeinden gelten, welche nicht in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 des Gesetzesentwurfes). Andererseits werden allfällige Fusionen mit einer oder mehreren Gemeinden eines anderen Kantons jeweils spezifische Eigenheiten aufweisen, was eine individuelle Regelung erforderlich macht. Folglich ist das vorliegende Gesetz nur subsidiär anwendbar. Schliesslich gehen die für interkantonale Zusammenschlüsse geltenden Bundesnormen den kantonalen Gesetzgebungen vor.

Auch nicht Gegenstand des Gesetzes ist letztlich das eigentliche Verfahren bei Gemeindezusammenschlüssen, das im Gesetz über die Gemeinden (Art. 133 bis 142) verankert ist.

Artikel 2

Die Kantonsverfassung hat zuhanden der Gemeinden verschiedene «strategische» Anforderungen formuliert, darunter die folgenden:

- Die Gemeinden erfüllen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben (Art. 130 Abs. 1 KV).
- Sie achten auf das Wohlergehen der Bevölkerung und gewährleisten eine dauerhafte Lebensqualität (Art. 130 Abs. 2 KV).
- Sie verfügen über bürgernahe Dienste (Art. 130 Abs. 2 KV).
- Jede Gemeinde hat einen Gemeinderat (Art. 131 Abs. 2 KV).
- Die Gemeinden haben sparsam mit ihren Finanzen umzugehen (Art. 82 Abs. 1 KV).
- Sie sind zuständig für die Raumplanung und stellen die Wasser- und Energieversorgung sicher (Art. 73 Abs. 2 und Art. 77 KV).

Die Auslegung des Wortlauts der Verfassung und der dazugehörigen Gesetze lässt drei wesentliche Schlüsse zu:

1. Jede Gemeinde muss in der Lage sein, ausnahmslos alle Anforderungen zu erfüllen. Im Gesetzesentwurf ist die Gesamtheit der Anforderungen im Begriff «Leistungsfähigkeit der Gemeinden» (Art. 2 Bst. b) zusammengefasst.
2. Jede Gemeinde muss dazu fähig sein, für jede der besagten Anforderungen selbstständig bestimmen zu können, wie sie sie erfüllen will, sofern dazu verschiedene Möglichkeiten offenstehen («Selbstbestimmung» als wesentlicher Inhalt von Artikel 4 GG). Wenn, mit anderen Worten, das übergeordnete Recht der Gemeinde die Wahl lässt, welche Vollzugsmodalitäten sie für die Erfüllung einer Aufgabe anwenden will, sie diese aber aufgrund ihrer Grösse oder aus anderen Gründen nicht nutzen kann, so muss man annehmen, dass die Gemeinde in diesem bestimmten Fall ihre Autonomie eingebüsst hat. Diese Fähigkeit einer Gemeinde zur Selbstbestimmung ist im Begriff «Gemeindeautonomie» (Art. 2 Bst. a des Gesetzesentwurfs) enthalten.
3. Jede Gemeinde muss dazu in der Lage sein, alle diese Anforderungen erfüllen zu können, und dies insbesondere langfristig, d.h. auch im Hinblick auf die nächste Generation, da eines der Staatsziele die nachhaltige Entwicklung ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV) und da die Gemeinden die Solidarität zwischen den Generationen fördern müssen (Art. 62 KV). Die Gemeindetätigkeit und -organisation sind in jeder Hinsicht intakt, wenn die Gemeinde allen Anforderungen im oben erwähnten Sinne gerecht wird.

In der Praxis hat die Oberamtsperson einen Fragenkatalog zur Verfügung, den sie für die individuelle Auswertung der einzelnen Gemeinden heranziehen kann. Es geht darum festzustellen, ob die Gemeinde alle in Artikel 2 aufgelisteten Zielsetzungen erreicht.

Artikel 3

Bei praktischen Fragen in Zusammenhang mit ihrer individuellen Situation richten sich fusionswillige Gemeinden in erster Linie an die Oberamtsperson. Haben sie

Fragen zur Anwendung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse oder zur Gewährung der Finanzhilfe, so steht ihnen das Amt für Gemeinden zur Verfügung. Für alle anderen Fragen zu spezifischen Bereichen können die zuständigen Dienststellen des Staates die Gemeinden beraten.

Artikel 4

Der Fusionsplan ist, nebst der Finanzhilfe, eines der beiden zentralen Elemente des Vorentwurfs. Er wird für jeden Bezirk erstellt und basiert auf einer Gesamtschau der Zukunft der Gemeinden, unabhängig von lokalen und Partikularinteressen. Es geht darum, vorausschauend zu denken und die Voraussetzungen zu schaffen, die es den Gemeinden ermöglichen werden, die Herausforderungen zu meistern, die sie in rund 20 Jahren erwarten. Das Bevölkerungswachstum wie auch die Alterung der Bevölkerung machen neue Kompetenzen und neue Lösungen erforderlich. Die Gemeinden, die aufgrund ihrer Grösse oder ihrer mangelnden Anpassungsfähigkeit auf die Dauer nicht mehr über die nötigen Kompetenzen verfügen, d.h. die Gemeinden, die nicht mehr für das Gemeinwohl ihrer Einwohner sorgen können, werden in ihrer jetzigen Form nicht überleben können.

Die Weisungen und Empfehlungen werden so verfasst werden, dass die Oberamtspersonen die *Disparitäten* unter den Gemeinden des Bezirks aufzeigen können, dies gemessen an der individuellen Erfüllung von Anforderungen, die namentlich in der Kantonsverfassung enthalten sind. Die Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse wird die Mitarbeit der Gemeinden erfordern. Es wird zum Beispiel gefragt werden, ob die Gemeinde in einem bestimmten, von der Kantonsverfassung erwähnten Bereich tätig ist oder nicht, und gegebenenfalls, worin ihre Tätigkeit besteht. Um den Autonomiegrad bei der Wahrnehmung der Aufgabe zu eruieren, könnte man beispielsweise die Frage stellen, ob die Aufgabe an einen Dritten delegiert ist, oder ob sie von einem Gemeindeverband ausgeübt wird oder durch die Gemeinde selbst usw. Schliesslich wird sich die Oberamtsperson bezüglich der Entwicklung der gemachten Feststellungen äussern können. Dabei wird es darum gehen, ob Hinweise für die Annahme bestehen, dass die Gemeinde in der nächsten Zeit eine Aufgabe ausüben wird, die sie gegenwärtig nicht wahrnimmt, und welches der organisatorische Rahmen für die Übernahme dieser Aufgabe sein wird (Verbesserung der Lage der Gemeinde).

In diesem Zusammenhang kann man anfügen, dass der Kanton Graubünden kürzlich ein System eingeführt hat, mit dem ungefähr fünfzehn Parameter der Gemeinde überprüft und miteinander verglichen werden. Im Jahr 2009 sind im Tessin die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines Fusionsplans in die öffentliche Vernehmlassung geschickt worden. Der Plan betrifft die Gesamtheit des Kantonsgebiets, das in Fusionsszenarien aufgeteilt wird, und enthält für jedes Szenarium eine Beschreibung (<http://www4.ti.ch/?id=911>, unter der Rubrik «Aggregazioni [Legge]»).

Artikel 5

Die Oberamtsperson evaluiert für jede Gemeinde ihres Bezirks bestehende und zukünftige Stärken und Schwächen. Die Schlussfolgerungen dieser Evaluation sollten es ermöglichen, die Bereiche aufzuzeigen, für die Handlungsbedarf besteht, und jene, die ein bestimmtes Potential aufweisen. Anschliessend verbindet die Ober-

amtsperson die Stärken und Schwächen der Gemeinden auf optimale Art. Diese Verbindungen von Stärken und Schwächen müssen auf jeden Fall den in Artikel 2 definierten Zielsetzungen entsprechen, d.h. die Situation der Gemeinden muss sich durch den Zusammenschluss verbessern. Ausserdem müssen sie es erlauben, die Disparitäten der Gemeinden im Bezirk zu vermindern.

Schliesslich legt die Oberamtsperson in einem Entwurf des Fusionsplans dar, wie die Stärken und Schwächen der Gemeinden am besten verbunden werden können. Aufgrund der Feststellung, dass zahlreiche Gemeinden des Kantons langfristig nicht alle konstitutionellen Anforderungen erfüllen, um im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sorgen zu können, muss der Fusionsplan folglich alle Gemeinden umfassen.

Der Fusionsplan enthält alle für den Bezirk vorgeschlagenen Fusionsprojekte, die durch die Perimeter definiert sind. Jede Gemeinde ist nur an einem Fusionsprojekt beteiligt. Mit dem Einverständnis der Direktion können die Oberamtspersonen eine Gemeinde jedoch ausnahmsweise zwei Projekten zuweisen.

Alle Gemeinden des Bezirks werden auf die gleiche Weise analysiert und behandelt, aber die gegenwärtigen und zukünftigen örtlichen Anforderungen werden ebenfalls berücksichtigt. Für diese Arbeit nutzt die Oberamtsperson weitgehend ihre Kenntnisse des Bezirks und der Gemeinden sowie ihr Ermessen. Wurden gewisse Elemente des Fusionsplans nicht erstellt, so verfügt die Direktion über die Zuständigkeit, die notwendigen Informationen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – anhand von vorhandenen Unterlagen hinzuzufügen.

Die Entwürfe der Fusionspläne der Oberamtspersonen umfassen die Gesamtheit der auf kantonaler Ebene vorgeschlagenen Zusammenschlüsse.

Die Frist für das Einreichen der Fusionspläne bei der Direktion beträgt sechs Monate und kann nicht verlängert werden. In dieser Hinsicht ist zu erwähnen, dass bestimmte Oberamtspersonen – schon seit der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfes oder noch früher – vertiefte Überlegungen angestellt haben bezüglich des Perimeters der Gemeinden in ihrem Bezirk, weshalb diese Frist als ausreichend eingestuft wird.

Artikel 6

Ein Fusionsprojekt, das die Gemeindeautonomie stärkt, die Leistungsfähigkeit der Gemeinde steigert und nunmehr eine wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinde ermöglicht, soll nicht einzig und allein an der Tatsache scheitern, dass die andere fusionswillige Gemeinde oder die anderen fusionswilligen Gemeinden ausserhalb des Bezirks liegen. Das öffentliche Interesse an einer besseren Funktionsweise einer Gemeinde fällt auf jeden Fall mehr ins Gewicht als die Beibehaltung der gegenwärtigen Bezirksgrenzen. Gegebenenfalls beschliesst der Grosse Rat über die Neuabgrenzung der betreffenden Bezirke (Art. 142 GG).

Artikel 7

Sobald der Direktion die Fusionspläne vorliegen, teilt sie den Oberamtspersonen mit, innerhalb welcher Frist sie jedes Projekt den versammelten Gemeinderäten der davon betroffenen Gemeinden vorstellen müssen. Anschliessend wird jedem Gemeinderat eine von der Direktion festgelegte Frist eingeräumt, während der er zu

den Feststellungen und Vorschlägen der Oberamtsperson Stellung nehmen kann. Nachdem sie die Stellungnahmen der Gemeinden und einen allfälligen Kommentar der Oberamtsperson erhalten hat, leitet die Direktion die Fusionspläne an den Staatsrat zur Genehmigung weiter.

Mit vorgängiger Zustimmung der Oberamtsperson oder in deren Anwesenheit informiert jeder Gemeinderat die Bevölkerung und die Gemeindelegislative über alle Gesichtspunkte des entsprechenden Fusionsprojekts. Die Informationen sind auch den Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinden zugänglich. Das Ziel ist, dass sich die Bürgerinnen und Bürger aufgrund konkreter Feststellungen, Schlussfolgerungen und Vorschlägen der Behörden ihre eigene Meinung bilden können. Grundsätzlich erfolgen die Information und der Zugang zu den Dokumenten nach der Genehmigung des Fusionsplans durch den Staatsrat.

Das Recht der Mitglieder der Gemeindelegislative, an der Information gemäss Artikel 7 Abs. 4 teilzunehmen (namentlich auch das Recht, Fragen zu stellen und Vorschläge zu machen), wie auch das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten sind unabhängig von der Befugnis, formell ein konkretes Fusionsverfahren vorzuschlagen. Gemäss dem Gesetz über die Gemeinden «kann ein Zusammenschluss von Gemeinden vom Staatsrat, von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers (Art. 17 Abs. 1), vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder (Art. 51^{bis} und 17 Abs. 1), vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden» (Art. 133a GG).

Artikel 8

Bei Bedarf kann die Direktion in ihren Bericht auch Vorschläge für Gemeinden aufnehmen, die allein geblieben sind.

Gleichzeitig könnte ein allfälliger, alle Erwartungen übertreffender Erfolg der Förderung Anlass geben zu Vorschlägen im Zwischenbericht, wie bei einer vorzeitigen Ausschöpfung des Fonds zu verfahren ist.

Artikel 9

Wie der Fusionsplan ist auch die Finanzhilfe ein zentrales Element des Vorhabens.

Diese Hilfe wird allen aus einem Zusammenschluss hervorgegangenen Gemeinden ausgerichtet, sofern die neue Gemeinde keine Gemeinde eines anderen Kantons umfasst. In diesem Fall regelt der Staatsrat die Finanzhilfe für die zusammengeschlossene Gemeinde individuell (Art. 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs).

Es besteht kein Anspruch auf Erhalt einer Finanzhilfe, was dem Subventionsgesetz vom 17. November 1990 (Art. 12 SubG; SGF 616.1) entspricht. Diese Bestimmung würde namentlich dann zur Anwendung gelangen, wenn die Mittel des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 14 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs) frühzeitig erschöpft wären und darüber hinaus kein Beschluss über eine zusätzliche Finanzierung gefasst würde.

Artikel 10

In Anbetracht dessen, dass jede freiburgische Gemeinde an einem Fusionsprojekt beteiligt ist, wird vorgeschlagen, jeder Gemeinde – entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung – einen Betrag zuzuteilen, der im Fall eines

Zusammenschlusses ausbezahlt wird. Für diese Dotation wird der Ausdruck «Grundbetrag» verwendet.

Dieser Grundbetrag wird durch einen Multiplikator vervielfacht, der auf alle früheren Gemeinden angewendet wird, sofern die neue Gemeinde drei oder mehr frühere Gemeinden umfasst. Der Multiplikator wird proportional zur Anzahl Gemeinden, die sich zusammenschliessen, erhöht und zwar nach dem folgenden Schema:

Beispiel 1

Der Fusionsplan sieht ein Fusionsprojekt mit den Gemeinden W (500 Einwohnerinnen und Einwohner), X (1000), Y (1500) und Z (2000) vor. Wie hoch würde die Finanzhilfe ausfallen?

a) X, Y und Z schliessen sich zusammen

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«X»	200 000	1,1	220 000
«Y»	300 000	1,1	330 000
«Z»	400 000	1,1	440 000
«X+Y+Z»			990 000

b) W, X, Y und Z schliessen sich zusammen

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«W»	100 000	1,2	120 000
«X»	200 000	1,2	240 000
«Y»	300 000	1,2	360 000
«Z»	400 000	1,2	480 000
«W+X+Y+Z»			1 220 000

Mit fünf Gemeinden wäre der Multiplikator bei 1,3, das heisst 30% mehr als der Grundbetrag.

Artikel 11

Gemäss dem vorliegenden Projekt beträgt der Grundbetrag für jede Gemeinde 200 Franken multipliziert mit der Bevölkerungszahl. Das frühere Dekret sah für jede fusionierende Gemeinde noch einen Betrag von 400 Franken vor, der aber mit der nach dem Kehrwert ihres Finanzkraftindex gewichteten Bevölkerungszahl multipliziert wurde. Es ist wünschenswert, dass der nach dem vorliegenden Gesetz ausgerichtete Betrag nur ausnahmsweise die Finanzhilfe übersteigt, die die Gemeinden erhalten hätten, sofern sie sich unter dem früheren Dekret zusammengeschlossen hätten. Weiter wird das Finanzausgleichssystem mit der Einführung des neuen IFAG, das am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, vollständig revidiert. Eine Evaluation seiner Wirkungen wird spätestens per 2013 vorgenommen. Deshalb ist es nicht zweckmässig, während der Übergangsperiode von einem Ausgleichssystem zum anderen ein gewichtendes Element zu verwenden, wie dies noch beim früheren Dekret der Fall war.

Da die Frist für das Einreichen eines Gesuchs um Finanzhilfe (Art. 14 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs) relativ kurz ist (bis am 31. Dezember 2014; Art. 18 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs), ist es nicht notwendig, die Bevölkerungszahl auf den Zeitpunkt neu zu berechnen, an dem die betroffenen Gemeinden den Entwurf einer Fusionsvereinbarung einreichen, so wie dies das frühere Dekret noch vorsah. Dass diese Zahl während der ganzen Gültigkeitsdauer des Gesetzes gleich bleibt, bietet eine bestimmte Gewähr, dass die Gemeinden von einem Betrag profitieren, der nicht revidiert wird.

Während das frühere Dekret den Höchstwert auf 1500 Einwohner festlegte, sieht der vorliegende Entwurf eine Bevölkerungszahl von 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern vor. Diese Massnahme ermöglicht es gleichermassen, die grossen Gemeinden in das vorliegende Förderungssystem einzubeziehen, wie ihnen auch eine Finanzhilfe zu gewähren, die sich mit jener für die kleineren Gemeinden vergleichen lässt. Die deutliche Ablehnung der Finanzhilfe für die Fusion zwischen der Stadt Luzern und der Agglomerationsgemeinde Littau im Rahmen der kantonalen Volksabstimmung zeigt auf, dass es ein separates Finanzierungssystem für urbane Gemeinden und Agglomerationsgemeinden wahrscheinlich sehr schwierig hätte, akzeptiert zu werden.

Artikel 12

Wie schon gesagt, kann der Grundbetrag durch einen Multiplikator vervielfacht werden. Dieser trägt der Anzahl Gemeinden eines verwirklichten Zusammenschlusses Rechnung und fungiert so als Katalysator mit dem Ziel, die Durchschnittsgrösse der freiburgischen Gemeinde von gegenwärtig 1599 Personen bedeutend zu erhöhen (Durchschnittsgrösse der schweizerischen Gemeinden: ungefähr 3000 Personen).

Beispiel 2

Die Gemeinden X (2000 Einwohnerinnen und Einwohner) und Z (4500) sind im Bezirk «Nord» gelegen, die Gemeinden A (800) und B (1200) im Bezirk «West». Der Fusionsplan «Nord» sieht den Zusammenschluss der Gemeinden X und Z vor. Obwohl sie durch ein anderes Fusionsprojekt betroffen sind, mit dem die Ziele von Artikel 2 (Autonomie, Leistungsfähigkeit, Leistungserstellung) genauso gut erreicht werden können, erkennen die Gemeinden A und B, dass sie mit ihrem Zusammenschluss mit X und Z über diese Zielsetzungen hinausgehen und an der Bildung eines wichtigen Zentrums teilhaben können, das durch einen beträchtlichen Betrag gefördert wird.

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«A»	160 000	1,2	192 000
«B»	240 000	1,2	288 000
(A+B = 400 000)			
«X»	400 000	1,2	480 000
«Z»	900 000	1,2	1 080 000
(X+Z = 1 300 000)			
«A-B-X-Z»			2 040 000

Vier Gemeinden bedeuten für das Vorhaben einen Zuwachs von 20% (Multiplikator 1,2), während es bei einem Szenarium von zwei Zusammenschlüssen von je zwei Gemeinden zu keiner Vervielfachung geführt hätte.

Artikel 13

Dieser Artikel verdeutlicht, dass jede ehemalige Gemeinde nur ein einziges Mal in den Genuss der vom Gesetz gewährten Hilfe kommen kann. Hingegen muss der Fall einer Gemeinde erklärt werden, die sich später einer neuen Gemeinde anschliesst, welche die Finanzhilfe gestützt auf dieses Gesetz bereits erhalten hat:

Beispiel 3

Der Fusionsplan sieht ein Fusionsprojekt vor, das die Gemeinden U, X, Y und Z umfasst. Zunächst haben sich die

Gemeinden X, Y und Z zusammengeschlossen und eine Finanzhilfe erhalten, während die Gemeinde U beschlossen hatte, sich am Zusammenschluss nicht zu beteiligen. Nach einer Bedenkzeit ändert die Gemeinde U (750 Einwohner) ihre Meinung und will nun mit der Gemeinde «X-Y-Z» fusionieren, mit Wirkung spätestens per 1. Januar 2016.

Gemeinde	Grundbetrag	Multiplikator	Total
«U»	150 000	– ¹⁾	150 000
«X+Y+Z»	– ²⁾		
«X+Y+Z+U»			150 000

¹⁾ Die Gemeinde «U» schliesst sich mit nur einer Gemeinde zusammen, das heisst mit «X-Y-Z». Deshalb kommt der Multiplikator nicht zum Tragen.

²⁾ Die Finanzhilfe wird für jede fusionierende Gemeinde nur einmal gewährt.

Aus Solidariätsgründen dürfen diejenigen Gemeinden, die gemäss dem früheren Dekret von einer Finanzhilfe profitiert haben, von der Finanzhilfe nach dem vorliegenden Gesetz nicht ausgeschlossen werden. Ganz im Gegenteil: Angesichts ihrer Erfahrungen in diesen Belangen verfügen diese Gemeinden vielleicht über ausgezeichnete Kenntnisse, um einen Zusammenschluss grösseren Ausmasses zu realisieren, was den Zielen der Motion Boivin/Haenni und dieses Gesetzes vollkommen entsprechen würde.

Artikel 14

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen von Artikel 8 des früheren Dekrets. So kommt der Betrag der Finanzhilfe bereits im Vereinbarungsentwurf vor. Sobald die betroffenen Gemeinden über den Zusammenschluss befunden und die Fusionsvereinbarung angenommen haben, wird diese dem Kanton zur Genehmigung weitergeleitet (Art. 134d Abs. 5 GG). Die nach dem Datum des generalrätlichen Beschlusses gestaffelte Ausrichtung hat zum Ziel, diejenigen Gemeinden, die die Fusionsvereinbarung innert 90 Tagen noch dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreiten müssen (Art. 134d Abs. 4 GG), nicht zu benachteiligen. Hingegen wird bei Gesuchen um Finanzhilfe, die eventuell schon vor der Volksabstimmung eingereicht wurden, das Verfahren ausgesetzt, bis das Resultat der Abstimmung bekannt ist.

Artikel 15

Der neue Gesamtbetrag liegt jetzt bei 38 Millionen Franken (vorher 30 Millionen Franken) aufgrund der anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens mehrheitlich erhaltenen Antworten. Der Entwurf berücksichtigt so den sich abzeichnenden Willen, den Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit mehr Mitteln zu dotieren.

Die genannte Ziffer beruht auf einer Simulation einer bestimmten Anzahl Gemeindezusammenschlüsse, die es erlauben, die Ziele der Motion Boivin/Haenni zu erreichen. Definierte Perimeter, die einen hohen Prozentsatz der heutigen Gemeinden betreffen, sind Bestandteil dieser Simulation. Allerdings weiss man logischerweise nicht, in welchem Ausmass sich diese Projekte tatsächlich verwirklichen werden, ob sie gleich viele Gemeinden umfassen und diejenigen, die «vorgesehenen» sind, und, davon ausgehend, welche Rolle der Multiplikator bezüglich der Anzahl sich zusammenschliessender Gemeinden einnehmen wird.

Da die Simulation, die die Ziele der Motion Boivin/Haenni erreicht, ungefähr 38 Millionen Franken beinhaltet, ist es nicht nötig, den Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse mit noch mehr Mitteln auszustatten, wie dies anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung gefordert worden war. Es drängt sich auch nicht auf, zusätzliche Fonds zu öffnen (der eine zu 20 Millionen Franken, der andere zu 50 Millionen Franken), wovon jeder einer bestimmten Gemeindekategorie dienen würde, abhängig von der Bevölkerungszahl oder von topographischen Kriterien, was ausserdem ein sehr kompliziertes System wäre und Ungleichheiten schaffen würde.

Es gilt zu betonen, dass der Gesamtbetrag selbstverständlich von den im Gesetzesentwurf festgelegten Parametern abhängt, nämlich:

- vom Grundbetrag von 200 Franken pro Gemeinde multipliziert mit der Zahl ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, plafoniert auf 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner;
- vom um 0,1 erhöhten Multiplikator, der im Vergleich zu einem Zusammenschluss von zwei Gemeinden jeder zusätzlichen Gemeinde Rechnung trägt.

Der Schlüssel für die Verteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden ist identisch mit demjenigen in Artikel 1 des früheren Dekrets. Die Beteiligung respektiert den verfassungsmässigen Grundsatz, der (unter anderem) besagt, dass die Gemeinde, zwecks Erfüllung ihrer Aufgaben, auch für die Finanzierung der besagten Aufgaben verantwortlich ist (Art. 81 Abs. 1 KV). Nun besteht ja eine der grundlegenden Aufgaben der Gemeinde darin, sich eine Struktur zu geben, sich zu organisieren und die getroffene Wahl kontinuierlich zu überprüfen, damit sie auf der Höhe der gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen ist. In diesem Zusammenhang muss die Fusion also als strukturelle und organisatorische Massnahme gesehen werden.

Ein Verteilschlüssel nach «Mass», so wie er in der öffentlichen Vernehmlassung vorgeschlagen wurde, um verschiedenen Konstellationen Rechnung zu tragen, wurde aus Gründen, die im Bericht zum Postulat Schoenenweid/Siggen (Ziff. 5.2.) dargelegt sind, nicht angenommen.

Sofern alle verfügbaren Mittel des Fonds verwendet werden, beläuft sich der Gesamtbetrag zulasten der Gemeinden auf 11,4 Millionen Franken, unterteilt in sechs Jahrestanchen (1,9 Millionen Franken pro Jahr); der Gesamtbetrag zulasten des Staats beträgt demnach 26,6 Millionen Franken, in gleicher Weise unterteilt (4,433 Millionen Franken pro Jahr).

Artikel 16

Das Kriterium der Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung zur Berechnung des individuellen Grundbetrages der Finanzhilfe (Art. 11 des Gesetzesentwurfs) ist ebenfalls massgeblich als Schlüssel zwecks Verteilung des Aufwands auf die Gemeinden. Diese Zahl bleibt während der gesamten Geltungsdauer des Gesetzes gleich.

Mit dem Ziel, besser auf die Bedürfnisse der grösseren Gemeinden des Kantons einzugehen, wurde der Gesetzesentwurf im Vergleich zum Gesetzesvorentwurf verbessert in dem Sinne, als die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sich am Fonds zur Förderung der Zusammenschlüsse nunmehr mit einem Betrag beteiligen, der auf 10 000 Personen limitiert ist (vorher keine Begrenzung).

Artikel 17: Artikel 142a GG (neu)

Dieser neue Artikel wird angewendet auf die vertraglichen Verpflichtungen, das heisst auf jeden Gegenstand, der – ausserhalb der Wirkungen der Fusion betreffend die Übergangsordnung, den Namen und das Wappen, die Ortsbürger und das Vermögen, die Gemeindereglemente und die Bezirksgrenzen – in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt und der eine Verpflichtung enthält, die die neue Gemeinde bindet.

Ganz allgemein ist die Vereinbarung nun nicht mehr unbestimmt lange gültig, sondern die Gültigkeit der der neuen Gemeinde auferlegten Verpflichtungen muss zeitlich befristet werden. Diese Regel respektiert so den Grundsatz, wonach die Tätigkeiten der öffentlichen Körperschaften (zu ihnen gehören auch die Fusionsvereinbarungen) die nachhaltige Entwicklung (der Gemeinde) nicht behindern dürfen, zumal die nachhaltige Entwicklung als Staatsziel auf Verfassungsebene gilt (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV). Mit der Annahme einer Vereinbarung über den Zusammenschluss regeln die Gemeinden eindeutig *gegenwärtige* Bedürfnisse. Von nun an müssen sie auch *zukünftigen* Bedürfnissen und Entwicklungen Rechnung tragen und es spätestens der nächsten Generation überlassen, über die in der Vereinbarung figurierenden Verpflichtungen zu entscheiden: Deshalb kann die Gültigkeit einer Verpflichtung in der Vereinbarung die Dauer von 20 Jahren auf keinen Fall überschreiten.

Da die finanzielle Situation einer Gemeinde sich sehr schnell entwickeln und gewichtige Auswirkungen für die gesamte Bevölkerung zeitigen kann, dürfen die Bestimmungen in der Vereinbarung, soweit sie sich auf die Steuern und andere öffentliche Abgaben beziehen, keine zeitliche Beschränkung vorschreiben, damit sie schnell revidiert werden können.

Weiter ist zu bemerken, dass die Gemeinden nicht die Möglichkeit haben, in der Vereinbarung eine ausser Kraft getretene Bestimmung durch eine andere Bestimmung (identisch oder abgeändert) zu ersetzen. Eine Vereinbarung wird immer zwischen mindestens zwei Parteien abgeschlossen und vorliegend gibt es vom Zeitpunkt des Zusammenschlusses an nur eine Gemeinde. Konsequenterweise «verliert» eine Fusionsvereinbarung mit der Zeit alle Verpflichtungen im oben erwähnten Sinne, sei es durch Ablauf der Gültigkeitsdauer, sei es durch Aufhebung (vgl. unten).

Artikel 17: Artikel 142b GG (neu)

Das zuständige Gemeindeorgan kann die Gelegenheit wahrnehmen, eine in der Vereinbarung enthaltene Verpflichtung aufzuheben, noch bevor diese ausser Kraft tritt. Diese Norm trägt der möglichen Entwicklung der Umstände oder einer neuen Interessengewichtung Rechnung, die effektiv die vorzeitige Aufhebung einer bestimmten Verpflichtung nach sich ziehen können, damit das Gemeinwohl gewährleistet ist. Diese Möglichkeit der Aufhebung gilt auch für alle Fusionsvereinbarungen, die zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes schon bestehen.

Wie erwähnt, kann eine aufgehobene Bestimmung nicht durch eine andere Bestimmung in der Vereinbarung ersetzt werden.

Zum Schutz einer allfälligen Minderheit von Bürgern, für die die fragliche Verpflichtung in die Fusionsvereinbarung integriert wurde, muss der Entscheid mit einer

Mehrheit von drei Vierteln der gültigen Stimmen gefällt werden. Das Mehr von drei Vierteln gilt bekanntlich auch, wenn es um wesentliche Änderungen der Statuten von Gemeindeverbänden geht – dort ebenfalls, um eine eventuelle Minderheit der Bevölkerung oder der Gemeinden zu schützen.

Aus den schon genannten Gründen ist das qualifizierte Mehr von drei Vierteln der gültigen Stimmen nicht erforderlich, wenn es um allfällige Verpflichtungen betreffend die Steuern und die anderen öffentlichen Abgaben geht.

Der Gegenstand, den die durch Beschluss aufgehobene Verpflichtung geregelt hatte, untersteht wieder dem zuständigen Gemeindeorgan (sei es der Gemeindelegislative, sei es dem Gemeinderat). Wenn dieses Organ abschliessend den Gegenstand in einer bestimmten Weise regeln möchte, muss es einen *zweiten* Beschluss treffen, nachgängig zum Beschluss, die vertragliche Verpflichtung aufzuheben. Es ist dieser zweite Beschluss, der dem fakultativen Referendum in denjenigen Gemeinden untersteht, die über einen Generalrat verfügen, und dies unter der Voraussetzung, dass der Beschluss eines der in Artikel 52 GG erwähnten Themen betrifft – eine Bestimmung, die diejenigen Themen aufzählt, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Aus diesem Grund ist es nicht nötig, schon den Aufhebungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Eine Genehmigung des Aufhebungsbeschlusses durch eine kantonale Behörde ist nicht vorgesehen, weil sie gegebenenfalls in Frage gestellt sein könnte durch ein Rechtsverfahren im Anschluss an eine Beschwerde eines Aktivbürgers gegen diesen Beschluss (Art. 154 Abs. 1 GG).

In diesem Zusammenhang wird ausserdem daran erinnert, dass Artikel 20 des Gesetzes über die Gemeinden anwendbar ist: Vorliegend ist es in den ersten drei Jahren nach Annahme der Fusionsvereinbarung einzig und allein dem Gemeinderat vorbehalten, der Gemeindelegislative die Aufhebung einer vertraglichen Verpflichtung vorzuschlagen.

Artikel 18

Das Verfahren zur Speisung des Fonds entspricht demjenigen des früheren Dekrets. Falls der Erfolg alle Erwartungen übersteigt, könnte eine zusätzliche Finanzierung ins Auge gefasst werden, sofern die Mittel des Fonds sich als ungenügend erweisen.

Das Gesuch um Finanzhilfe für einen beabsichtigten Zusammenschluss muss spätestens am 31. Dezember 2014 eingereicht sein und muss einen von den Gemeinderäten der interessierten Gemeinden unterzeichneten Vereinbarungsentwurf enthalten. Insofern diese beiden Bedingungen erfüllt sind, können sich die Gemeindeversammlungen und die Generalräte bis spätestens am 30. Juni 2015 zur Fusionsvereinbarung aussprechen. Es ist daran zu erinnern, dass – wenn ein Generalrat den Zusammenschluss am 30. Juni 2015 annehmen würde – die Stimmberechtigten spätestens 90 Tage später abstimmen müssten (Art. 134d Abs. 4 GG).

Dank der Vernehmlassung zum Vorentwurf konnten alle Gemeinden ab Juli 2009 von der Absicht des Staatsrats Kenntnis nehmen, für solche Fusionen Finanzhilfen zu gewähren, die gegebenenfalls vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes wirksam werden (unter Vorbehalt eines allfälligen entgegenstehenden Entscheids des Grossen Rats). Somit wurde jeder Gemeinde Gelegenheit

gegeben, ab Herbst 2009 einen Fusionsprozess vorzubereiten mit der Gewissheit, dass das Inkrafttreten des zukünftigen Gesetzes nicht unbedingt abgewartet werden muss, um mit den Arbeiten beginnen zu können. In der Zwischenzeit haben tatsächlich gewisse Gemeinden die Initiative ergriffen, mit ihren Partnerinnen im Hinblick zwecks Erarbeitung einer Fusionsvereinbarung und im Hinblick auf die Entscheide der Gemeindelegislativen einen Zeitplan zu erstellen.

Im Allgemeinen dauert ein Fusionsprozess höchstens zwei Jahre, ganz ausnahmsweise drei Jahre. Konsequenterweise muss die Fördermassnahme gestützt auf das vorliegende Gesetz Anfang 2016 (letztes Datum des Inkrafttretens der Fusion) ihren Abschluss finden und nicht später. Eine allzu lange Gültigkeitsdauer steht im Widerspruch zum Willen, die Fusionsvorhaben rasch voranzubringen.

Der letzte im Kanton Freiburg durchgeführte Zusammenschluss von Gemeinden kam noch in den Genuss der im früheren Dekret verankerten Finanzhilfe. Seither hat kein Zusammenschluss mehr stattgefunden und es ist möglich, dass seit einiger Zeit vorbereitete Zusammenschlüsse verwirklicht werden, bevor das Gesetz in Kraft tritt. Aus Gründen der Gleichberechtigung kommen diese Zusammenschlüsse ebenfalls in den Genuss einer Finanzhilfe, weshalb es vorgesehen ist, dass das entsprechende Gesuch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, sofern dieses später ist als am 1. Januar 2011, eingereicht werden kann.

Artikel 19

Da die Änderungen des Gesetzes über die Gemeinden in einem Gesetz mit beschränkter Dauer figurieren, ist es nötig zu verdeutlichen, dass das Ablaufdatum sie nicht betrifft.

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum gestützt auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. a KV.

Das Vorhaben bewirkt eine einmalige kantonale Ausgabe. Artikel 15 des Gesetzesentwurfes ist zu entnehmen, dass der Anteil des Staats 26,6 Millionen Franken beträgt. Für die Grenzwerte des Finanzreferendums ist auf Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV Bezug zu nehmen. Diese Bestimmung sieht vor, dass 6000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung verlangen können über Erlasse des Grossen Rats, die eine Nettoausgabe zur Folge haben, die $\frac{1}{4}\%$ der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (fakultatives Referendum).

Gemäss der Verordnung zur Bezifferung bestimmter, mit der letzten Staatsrechnung zusammenhängender Beträge wird der Grenzwert von gegenwärtig 8 283 734.47 Franken (was $\frac{1}{4}\%$ der Staatsausgaben der Rechnung 2009 entspricht) für das fakultative Referendum erreicht, währenddem der Grenzwert des obligatorischen Referendums von gegenwärtig 33 134 937.87 Franken (entspricht 1% der Ausgaben der Rechnung 2009) nicht überschritten würde. Folglich ist das Vorhaben, so wie es vorgeschlagen wird, dem fakultativen Finanzreferendum zu unterstellen.

Loi

du

relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 135 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 21 septembre 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ La présente loi définit notamment les objectifs de l'encouragement aux fusions volontaires de communes ainsi que les moyens mis à disposition par l'Etat et les communes.

² La procédure de fusions de communes est régie par la loi sur les communes (LCo).

³ En cas de fusion intercantonale, le Conseil d'Etat convient avec le canton concerné des règles à appliquer et approuve les accords de collaboration (art. 132 al. 2 LCo). La présente loi est applicable à titre supplétif. Les dispositions fédérales restent réservées.

Art. 2 Objectifs de l'encouragement aux fusions

L'encouragement aux fusions de communes vise les objectifs suivants:

- a) renforcement de l'autonomie communale;
- b) accroissement des capacités des communes;

Gesetz

vom

über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

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

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

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz legt namentlich die Ziele fest, die mit der Förderung der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden sollen, und bestimmt die Mittel, die vom Staat und von den Gemeinden dafür zur Verfügung gestellt werden.

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

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

Art. 2 Ziele der Förderung von Zusammenschlüssen

Die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse soll:

- a) die Gemeindeautonomie stärken;
- b) die Leistungsfähigkeit der Gemeinden steigern;

c) accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux.

Art. 3 Conseil et assistance

¹ En cas de besoin, le préfet, le Service chargé des communes (ci-après: le Service) et les autres instances cantonales conseillent les communes désireuses de fusionner.

² Cette assistance est en principe accordée à titre gratuit.

Art. 4 Plan de fusions
a) Principe

¹ Les fusions de communes sont proposées sur la base d'un plan de fusions établi dans chaque district.

² La Direction en charge des communes (ci-après: la Direction) édicte des directives et recommandations applicables à l'élaboration des plans de fusions.

Art. 5 b) Elaboration

¹ Le préfet soumet toutes les communes de son district à un examen afin de déterminer, pour chacune d'entre elles, dans quelle mesure elles satisfont aux exigences énoncées à l'article 2. Il élabore un projet de plan de fusions englobant toutes les communes sur la base de cette évaluation.

² Dans un délai maximal de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, il présente à la Direction un rapport contenant le résultat des évaluations réalisées, ses conclusions et son projet de plan de fusions.

³ Après consultation des autres Directions du Conseil d'Etat, la Direction peut:

- a) demander au préfet d'approfondir certains aspects de l'évaluation, des conclusions et du projet de plan de fusions présenté;
- b) compléter le projet de plan de fusions sur la base des documents existants.

Art. 6 c) Plusieurs districts

¹ Le projet de plan de fusions signale d'éventuelles possibilités de fusions avec une ou des communes d'un district voisin.

² Les communes et les préfets des districts voisins collaborent.

c) dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame und kostengünstige Leistungen erbringen können.

Art. 3 Beratung und Unterstützung

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

² Diese Unterstützung ist grundsätzlich kostenlos.

Art. 4 Fusionsplan
a) Grundsatz

¹ Für jeden Bezirk wird ein Fusionsplan ausgearbeitet, der die Grundlage für die Gemeindegemeinschaften bildet.

² Die für die Gemeinden zuständige Direktion (die Direktion) erlässt für die Ausarbeitung der Fusionspläne die nötigen Weisungen und Empfehlungen.

Art. 5 b) Ausarbeitung

¹ Die Oberamtsperson beurteilt alle Gemeinden seines Bezirks, um für jede einzelne zu ermitteln, in welchem Umfang sie den Anforderungen nach Artikel 2 genügt. Sie arbeitet einen Entwurf des Fusionsplans aus, der alle Gemeinden auf der Grundlage dieser Beurteilung umfasst.

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

³ Nachdem die Direktion die übrigen Staatsratsdirektionen konsultiert hat, kann sie:

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

Art. 6 c) Mehrere Bezirke

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

² Die Gemeinden und die Oberamtspersonen der angrenzenden Bezirke wirken mit.

Art. 7 d) Détermination des communes et approbation

¹ Sur mandat de la Direction, le préfet présente aux conseils communaux concernés l'évaluation, les conclusions et le projet de plan de fusions. Les conseils communaux se réunissent pour la présentation.

² Chaque conseil communal adresse au préfet sa détermination motivée sur l'évaluation, les conclusions et la ou les fusions proposées.

³ Après la consultation des communes, la Direction soumet le projet de plan de fusions avec ses recommandations au Conseil d'Etat pour approbation.

⁴ La population et le législatif communal sont informés par le conseil communal, avec l'accord préalable ou en présence du préfet, des objectifs à atteindre par la commune, de l'évaluation réalisée par le préfet, des conclusions de celui-ci, de la ou des fusions proposées ainsi que de la détermination du conseil communal. Le public a accès aux documents y relatifs.

Art. 8 e) Rapport intermédiaire

¹ Deux ans après l'approbation du plan de fusions, la Direction évalue son impact. Elle se fonde sur les constatations du préfet qui comprennent notamment:

- a) l'analyse de l'état des procédures de fusions en cours;
- b) l'analyse des projets de fusions restés sans initiative (art. 133a LCo);
- c) les conclusions.

² Le Conseil d'Etat soumet ensuite au Grand Conseil un rapport intermédiaire.

Art. 9 Aide financière

a) Principe et champ d'application

¹ L'Etat encourage les fusions volontaires par le versement d'une aide financière.

² Il n'existe aucun droit à l'obtention de l'aide financière.

Art. 7 d) Stellungnahme der Gemeinden und Genehmigung

¹ Die Direktion beauftragt die Oberamtsperson, die Beurteilung, die Folgerungen und den Entwurf des Fusionsplans dem Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde zu präsentieren. Der Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde tritt für die Präsentation zusammen.

² Jeder Gemeinderat nimmt zur Beurteilung, zu den Folgerungen und zu dem oder den vorgeschlagenen Zusammenschlüssen zuhanden der Oberamtsperson schriftlich und begründet Stellung.

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

⁴ Der Gemeinderat informiert die Bevölkerung und die Gemeindelegislative über die von der Gemeinde zu erreichenden Ziele, über die von der Oberamtsperson vorgenommene Beurteilung, über deren Folgerungen und über den oder die vorgeschlagenen Zusammenschlüsse sowie über die Stellungnahme des Gemeinderats. Kann die Oberamtsperson bei dieser Information nicht anwesend sein, so holt der Gemeinderat vorgängig dessen Zustimmung ein. Die Öffentlichkeit hat Zugang zu den diesbezüglichen Unterlagen.

Art. 8 e) Zwischenbericht

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

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

² Anschliessend unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat einen Zwischenbericht.

Art. 9 Finanzhilfe

a) Grundsatz und Geltungsbereich

¹ Der Staat fördert die freiwilligen Zusammenschlüsse durch die Ausrichtung einer Finanzhilfe.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe.

Art. 10 b) Calcul

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base individuel par le multiplicateur.

Art. 11 c) Montant de base

¹ Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale.

² Le chiffre de la population légale retenue est celui qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Jusqu'à l'expiration de la présente loi (art. 19), il n'est pas soumis à modification.

³ Lorsque la population d'une commune qui fusionne est supérieure à 10 000 habitants, le montant de base de la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes.

Art. 12 d) Multiplicateur

¹ Le multiplicateur équivaut à 1,0 unité.

² Lorsque deux communes fusionnent, le multiplicateur n'est pas majoré. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire.

Art. 13 e) Octroi unique

L'aide financière octroyée conformément à la présente loi ne peut être accordée qu'une seule fois par commune.

Art. 14 f) Procédure

¹ Les communes qui envisagent une fusion présentent au Conseil d'Etat un projet de convention signé par les conseils communaux intéressés.

² Sur le préavis du ou des préfets, le Conseil d'Etat communique le montant provisoire de l'aide financière.

³ Une fois acceptée par les communes, la convention de fusion est transmise au Conseil d'Etat. L'approbation de la fusion est décidée par le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat.

Art. 10 b) Berechnung

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

Art. 11 c) Grundbetrag

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

² Massgeblich ist die zivilrechtliche Bevölkerungszahl im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Sie bleibt bis zum Ablauf dieses Gesetzes (Art. 19) unverändert.

³ Übersteigt die Bevölkerung einer sich zusammenschliessenden Gemeinde 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner, so berechnet sich der Grundbetrag der betreffenden Gemeinde anhand einer Bevölkerung von 10 000 Personen.

Art. 12 d) Multiplikator

¹ Der Multiplikator ist 1,0.

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

Art. 13 e) Einmalige Gewährung

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

Art. 14 f) Verfahren

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

² Nach Stellungnahme der Oberamtsperson oder der Oberamtspersonen gibt der Staatsrat den provisorischen Betrag der Finanzhilfe bekannt.

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

⁴ L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, dans les limites des moyens du Fonds d'encouragement aux fusions de communes. Le versement suit l'ordre des décisions des assemblées communales ou des conseils généraux approuvant la convention de fusion.

⁵ Les dispositions de la loi sur les subventions (LSub) sont réservées.

Art. 15 Financement

¹ Il est constitué un Fonds d'encouragement aux fusions de communes. Le montant global du Fonds s'élève à 38 000 000 de francs.

² Le Fonds est financé à raison de 70% par l'Etat et de 30% par l'ensemble des communes.

³ L'approvisionnement du Fonds est garanti par une contribution annuelle de l'Etat et des communes. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités.

Art. 16 Répartition des charges entre les communes

La part mise à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction du chiffre de la population légale fixé au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Lorsque la population d'une commune est supérieure à 10 000 habitants, la part mise à la charge de la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes.

Art. 17 Modification

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 142a (nouveau) f) Obligations conventionnelles aa) Principe et durée de validité

¹ La convention de fusion peut prévoir des dispositions imposant des obligations à la nouvelle commune.

² La durée de validité de ces obligations est fixée dans la convention en prenant en compte les besoins et développements futurs. Elle ne peut excéder vingt ans.

³ L'alinéa 2 ne s'applique pas aux obligations relatives aux impôts ou aux autres contributions publiques.

⁴ Die Finanzhilfe wird in dem Jahr, das auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgt, im Rahmen der Mittel des Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse ausgerichtet. Die Ausrichtung geschieht nach der Reihenfolge der Entscheide der Gemeindeversammlungen oder Generalräte über die Genehmigung der Fusionsvereinbarung.

⁵ Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SubG) bleiben vorbehalten.

Art. 15 Finanzierung

¹ Zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse wird ein Fonds geöfnet. Der Gesamtbetrag des Fonds beläuft sich auf 38 000 000 Franken.

² Der Fonds wird zu 70% vom Staat und zu 30% von der Gesamtheit der Gemeinden finanziert.

³ Die Speisung des Fonds wird durch einen jährlichen Betrag des Staats und der Gemeinden gewährleistet. Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

Art. 16 Lastenverteilung unter den Gemeinden

Der Anteil zulasten der Gesamtheit der Gemeinden wird unter ihnen im Verhältnis derjenigen zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes festgelegt ist. Übersteigt die Bevölkerung einer Gemeinde 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner, berechnet sich der Anteil zulasten der betreffenden Gemeinde anhand einer Bevölkerung von 10 000 Personen.

Art. 17 Änderung

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

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

¹ Die Fusionsvereinbarung kann Bestimmungen vorsehen, die der neuen Gemeinde Verpflichtungen überbinden.

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

³ Absatz 2 gilt nicht für Steuern oder andere öffentliche Abgaben.

Art. 142b (nouveau) bb) Abrogation

¹ L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, quelle que soit la date de sa conclusion.

² La décision d'abrogation est prise à la majorité des trois quarts des suffrages valables, sous réserve de l'alinéa 3. Pour le reste, les dispositions relatives aux votes (art. 18 et 51^{bis} LCo) sont applicables.

³ La décision d'abroger une obligation relative aux impôts ou aux autres contributions publiques est prise à la majorité des suffrages valables.

⁴ La décision du conseil général concernant l'abrogation d'une obligation conventionnelle n'est pas soumise au referendum facultatif.

⁵ L'abrogation d'une obligation n'est pas soumise à approbation. La commune transmet la nouvelle teneur de la convention au Service ainsi qu'au préfet.

Art. 18 Exécution

¹ L'approvisionnement du Fonds d'encouragement aux fusions de communes débute le 1^{er} janvier 2012 et prend fin le 31 décembre 2017. Toutefois, le Conseil d'Etat pourra renoncer à l'approvisionnement du Fonds dans la mesure où il n'est pas nécessaire.

² Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 31 décembre 2014. Les assemblées communales et les conseils généraux doivent se prononcer sur la convention de fusion d'ici au 30 juin 2015. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

³ Les demandes peuvent être présentées pour des fusions ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2011.

⁴ A l'échéance de la présente loi, l'éventuel excédent du Fonds sera réparti entre l'Etat et les communes au prorata de leurs participations.

Art. 19 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et expire le 31 décembre 2017. Son expiration ne concerne pas la modification de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

Art. 142b (neu) bb) Aufhebung

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung unabhängig vom Datum, an dem diese abgeschlossen wurde, aufzuheben.

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

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

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

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

Art. 18 Vollzug

¹ Die Speisung des Fonds zur Förderung der Gemeindegemeinschaften beginnt am 1. Januar 2012 und endet am 31. Dezember 2017. Der Staatsrat kann jedoch auf die Speisung des Fonds verzichten, soweit er nicht notwendig ist.

² Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 spätestens am 31. Dezember 2014 einreichen. Die Gemeindeversammlungen und die Generalräte müssen bis am 30. Juni 2015 über die Fusionsvereinbarung entschieden haben. Der Zusammenschluss muss spätestens am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

³ Es können Gesuche für Zusammenschlüsse eingereicht werden, die ab dem 1. Januar 2011 stattfinden.

⁴ Bei Ablauf dieses Gesetzes wird ein allfälliger Überschuss des Fonds zwischen dem Staat und den Gemeinden im Verhältnis ihrer Beiträge aufgeteilt.

Art. 19 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft und läuft am 31. Dezember 2017 ab. Sein Ablauf betrifft die Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden nicht.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.