

**Erläuternder Bericht  
zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des  
Gesetzes über die Förderung der  
Gemeindezusammenschlüsse**

12.06.2019

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vom 9. Dezember 2010 (GZG, SGF 141.1.1). Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1 Ursprung und Notwendigkeit des Vorentwurfs</b>	<b>1</b>
<b>2 Der spezielle Kontext der Fusion Grossfreiburgs</b>	<b>1</b>
<b>3 Kommentar zur vorgeschlagenen Änderung</b>	<b>2</b>
<b>4 Auswirkungen des Vorentwurfs</b>	<b>3</b>

**1 Ursprung und Notwendigkeit des Vorentwurfs**

Am 1. Februar 2019 wandte sich der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs über ihren Präsidenten an die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und bat diese, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Wahlen in den Gemeinden des Perimeters von Grossfreiburg vom Frühling 2021 auf Herbst 2021 zu verschieben.

Zur Stützung seines Gesuches führte der Lenkungsausschuss an, dass eine Verschiebung der Gemeindewahlen es der konstituierenden Versammlung und den Gemeinderäten der betreffenden Gemeinden ermöglichen würde, die Abstimmungskampagne über den Gemeindezusammenschluss bei den Bürgerinnen und Bürgern auf effiziente Weise und ohne Hast zu führen, da sie sich so nicht gleichzeitig auch um die Kampagne für die Gemeindewahlen im März 2021 kümmern müssten.

Nach einer eingehenden Prüfung dieser Anfrage kam die ILFD zum Schluss, dass eine Ergänzung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) erforderlich ist, um ihr nachkommen zu können. Es wurde ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet, der Gegenstand dieser Vernehmlassung ist.

**2 Der spezielle Kontext der Fusion Grossfreiburgs**

Der Gesetzgeber hat für den Zusammenschluss Grossfreiburgs in den Artikeln 17a - 17j GZG einen teils spezifischen rechtlichen Rahmen geschaffen. Diese Besonderheit kommt insbesondere im Vorbereitungsverfahren für die Fusion zum Ausdruck, dessen Hauptmerkmale die Festlegung des provisorischen Perimeters durch den Staatsrat (Art. 17b GZG) und die Bildung einer vom Volk gewählten konstituierenden Versammlung (Art. 17c - 17e GZG) sind.

Für diese Verfahrensschritte wird ein Teil der gesetzlichen Frist benötigt, die das GZG für die Einreichung der Fusionsvereinbarung (30. Juni 2020) zur Verfügung stellt. Die übliche Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen ist daher unter diesen Umständen schwieriger zu erreichen: Artikel 136c des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) sieht vor, dass die Gesamterneuerungswahlen verschoben werden, wenn die Genehmigung der Fusion

durch den Grossen Rat spätestens am 30. November des Jahres vor dieser Erneuerung promulgiert wird (am 30. November 2020 für die im März 2021 vorgesehene Gesamterneuerung der Gemeindebehörden).

Im Unterschied zu den übrigen Fusionsprojekten sieht das Gesetz vor, dass der Vereinbarungsentwurf der Gemeinden Grossfreiburgs formell vom Staatsrat genehmigt wird (Art. 17g GZG). Der dem Staatsrat vorgelegte Entwurf der Fusionsvereinbarung muss auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen und dem Bundesrecht geprüft werden. Der Vereinbarungsentwurf kann den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erst dann zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn er vom Staatsrat genehmigt wurde (Art. 17h Abs. 1 GZG).

Eine ähnliche Lösung wie jene, die für Grossfreiburg vorgeschlagen wird, wurde im Übrigen für einen anderen sehr spezielles Projekt umgesetzt, nämlich das Projekt zum Zusammenschluss der Gemeinde Murten mit der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres. Artikel 14 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG, SGF 112.7) sieht vor, dass die laufende Legislaturperiode für Murten bis zum 31. Dezember 2021 verlängert wird, und zwar unabhängig von der Abstimmung über die Fusion in den beiden betroffenen Gemeinden. Es sei hier bemerkt, dass die Abstimmung über den Zusammenschluss in der Zwischenzeit, am 23. September 2018, stattgefunden hat und die Fusion angenommen wurde. Die Verfahren für die Genehmigungen in den beiden Kantonen und auf Bundesebene sind jedoch komplexer als übliche Fusionsprojekte, sodass diese Verlängerung der Legislaturperiode durchaus gerechtfertigt ist.

Aufgrund dieser Besonderheiten ist die ILFD zu dem Schluss gelangt, dass es sinnvoll ist, eine Gesetzesänderung im Sinne des Gesuchs des Lenkungsausschusses der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs vorzuschlagen.

### **3 Kommentar zur vorgeschlagenen Änderung**

#### ***Artikel 1 des Vorentwurfs***

Der Vorentwurf hat den Zweck, am Ende des 2. Kapitels des GZG einen (neuen) Artikel 17k einzufügen, der zwei Elemente enthält: die Aussetzung der ordentlichen Wahlen im Frühjahr 2021 (Abs. 1) und die Teilnahme an den verschobenen Wahlen im Herbst 2021 (Abs. 2). Diese beiden Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt.

#### ***Art. 17k (neu) GZG – Absatz 1***

Die Grundvoraussetzung für jede Verschiebung von Gesamterneuerungswahlen ist, dass der Zusammenschluss am 1. Januar des auf die Gesamterneuerung folgenden Jahres in Kraft tritt. Dieser Voraussetzung wird in Absatz 1 entsprochen, indem dieser vorsieht, dass die Fusionsvereinbarung das Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vorsehen muss. Dieses Datum stimmt im Übrigen auch mit Artikel 17 Abs. 1, 3. Satz GZG überein.

Die besondere Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen in Grossfreiburg ist die Einreichung des unterzeichneten Vereinbarungsentwurfs beim Staatsrat innert der in Art. 17i Abs. 1 GZG vorgeschriebenen Frist, nämlich innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters. Da der Staatsrat den provisorischen Perimeter von Grossfreiburg am 27. Juni 2017 festgelegt hat, läuft diese Frist am 27. Juni 2020 ab. Dieses Datum entspricht in etwa der Anforderung nach Artikel 17 Abs. 1, 1. Satz GZG, vorbehaltlich einer Verlängerung dieser Frist in Anwendung von Art. 17i Abs. 1 2. Satz GZG.

Somit sind die im Fusionsperimeter aufgenommenen Gemeinden von den ordentlichen Wahlen im Frühling 2021 ausgenommen, wenn die Fusionsvereinbarung ein Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vorsieht und der Text dem Staatsrat innert der vorgeschriebenen Frist unterbreitet wird.

#### ***Art. 17k (neu) GZG – Absatz 2***

Absatz 2 legt den Gegenstand der Wahlen vom Herbst 2021 fest: Entweder werden die Vertreterinnen und Vertreter der zusammengeschlossenen Gemeinden in den Organen der neuen Gemeinde gewählt, oder es werden die Wahlen der gesamten Gemeindebehörden nachgeholt. Welcher der beiden Fälle eintritt, hängt davon ab, ob der Grosse Rat die Fusion genehmigt oder nicht. Dieses Verfahren muss abgeschlossen sein, damit der Genehmigungsakt der Fusion spätestens zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat das Stimmvolk für die verschobenen Wahlen einberufen muss, promulgiert werden kann.

Zum jetzigen Zeitpunkt wurden nur die Daten der Gesamterneuerung vom Frühling 2021 vom Staatsrat beschlossen (7./28. März 2021). Zum Vergleich: Die letzten verschobenen Wahlen, welche die auf den 1. Januar 2017 zusammengeschlossenen Gemeinden betrafen, fanden am 25. September und 16. Oktober 2016 statt, und der Staatsratsbeschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden für diese Wahlen datiert vom 13. Juni 2016 (ABI Nr. 25 vom 24. Juni 2016, S. 1002–1011).

#### ***Artikel 2 des Vorentwurfs***

Dieser Artikel enthält die üblichen Klauseln zum Referendumsverfahren und zum Inkrafttreten. Damit die vorgeschlagene Gesetzesergänzung im Zeitplan des Projekts zur Fusion von Grossfreiburg einberechnet werden kann, wäre es wünschenswert, wenn sich der Grosse Rat rasch über den Entwurf äussern könnte.

#### **4 Auswirkungen des Vorentwurfs**

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine wesentlichen Auswirkungen zur Folge, weder finanziell noch personell, und sie hat auch keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Der Vorentwurf entspricht im Übrigen der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102). Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit kann die vorgeschlagene Ergänzung nur begrüsst werden, da sie dazu beiträgt, die gute Koordination zwischen dem Fusionsverfahren Grossfreiburgs und der Ausübung der demokratischen Rechte zu verbessern.

---