

**Zusammenfassender Bericht des Büros  
der konstituierenden Versammlung**

**Beurteilung der Stellungnahmen, die die Gemeinderäte der  
Gemeinden des provisorischen Agglomerationsperimeters  
eingereicht haben**

**Inhaltsübersicht**

- I. Einleitung
- II. Chronologischer Überblick
  - 1. Arbeiten der Kommission für die Aufgabenbereiche (KfA)
  - 2. Arbeiten der Finanzkommission (FK)
  - 3. Laufende Arbeiten
- III. Ergebnisse der Stellungnahmen im Anschluss an den Bericht der Kommission für die Aufgabenbereiche
  - 1. Systematik der Beurteilung
  - 2. Beurteilung
    - a). Die Wahl der Gemeinderäte betreffend die Aufgabenbereiche der Agglomeration
    - b). Die Grundbemerkungen der Gemeinderäte
    - c). Die Reaktionen der konstituierenden Versammlung
- IV. Ergebnisse der Stellungnahmen im Anschluss an den Bericht der Finanzkommission
  - 1. Systematik der Beurteilung
  - 2. Beurteilung
    - a). Die Gemeinderäte, welche die Vorschläge der Finanzkommission befürworten
    - b). Die Gemeinderäte, welche sich den Vorschlägen der Finanzkommission entgegenstellen
- V. Offene Fragen
  - 1. Situation der drei CUTAF-Gemeinden
  - 2. Aktuelles Projekt für den interkommunalen Finanzausgleich

- VI. Vorschläge des Büros
  - 1. Vorschläge bezüglich der Konzeption der zukünftigen Agglomeration
  - 2. Vorschläge bezüglich der Weiterführung der Arbeiten
- VII. Beilagen
  - 1. Wahl der Aufgabenbereiche
  - 2. Wahl der Szenarios
  - 3. Vergleich zwischen den Strukturen der Agglomeration und des Gemeindeverbandes

#### DIE MITGLIEDER DES BÜROS:

- Herr Nicolas Deiss, Präsident der konstituierenden Versammlung und Oberamtmann des Saanebezirks
- Herr Marius Zosso, Vizepräsident der konstituierenden Versammlung und Oberamtmann des Sensebezirks
- *Herr Christoph Allenspach, Generalrat, Gemeinde Freiburg (KfA)*
- Frau Solange Berset, Gemeindepräsidentin, Gemeinde Belfaux
- Herr Jean Bourgknecht, Gemeindepräsident, Gemeinde Freiburg
- Herr John Clerc, Generalrat, Gemeinde Freiburg
- *Frau Antoinette de Weck, Generalrätin, Gemeinde Freiburg (KR)*
- Frau Annelise Meyer-Glauser, Generalrätin, Gemeinde Villars-sur-Glâne
- *Herr Albert Lambelet, Gemeinderat, Gemeinde Corminboeuf (CF)*
- Herr Francis Maillard, Gemeindepräsident, Gemeinde Marly
- Herr René Schneuwly, Gemeindepräsident, Gemeinde Granges-Paccot
- Herr Roman Schwaller, Gemeindepräsident, Gemeinde Tafers

## **I. Einleitung**

Das Büro der konstituierenden Versammlung hat beschlossen, den vorliegenden Bericht mit dem Ziel auszuarbeiten, der seit Sommer 2005, im Anschluss an die Stellungnahmen der Gemeinderäte des provisorischen Agglomerationsperimeters zum Bericht der Finanzkommission von April 2005, entstandenen Konfliktsituation ein Ende zu bereiten.

Die Stellungnahmen zur Frage der Finanzierung der zukünftigen Agglomeration lassen unter den zehn Gemeinderäten ganz eindeutig sehr unterschiedliche Auffassungen erkennen. Ihr Ausmass war so gross, dass das Präsidium mit der Unterstützung des Büros, den Wunsch äusserte, die zehn Gemeindepräsidenten der Mitgliedgemeinden des provisorischen Perimeters zu einer ersten Gesprächsrunde einzuladen. Es galt insbesondere festzustellen, welche Interpretation man den scharf gegeneinander abgegrenzten Positionen gewisser Gemeinderäte geben sollte, da sie manchmal genau das Gegenteil der Antworten darstellten, die zum zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche eingereicht wurden. Aus diesem Grunde wurde beschlossen, eine Zusammenfassung der eingereichten Stellungnahmen bezüglich der beiden Kommissionsberichte der konstituierenden Versammlung in einem einheitlichen Bericht darzustellen. Das Büro ist sich der Grenzen einer solchen Vorgehensweise bewusst und verweist deshalb so oft wie möglich auf die Stellungnahmen der verschiedenen Gemeinderäte.

Obschon im Verlaufe der Sitzung der Gemeindepräsidenten vom 7. September 2005 gewisse Lösungen skizziert worden sind, unterstreicht das Büro, dass es allein den Delegierten der konstituierenden Versammlung vorbehalten bleibt, Stellung zu nehmen und sich über den Inhalt des Statutenentwurfs auszusprechen. Zu diesem Zweck unterbreitet das Büro allen Delegierten der konstituierenden Versammlung auch eine gewisse Anzahl Vorschläge.

## **II. Chronologischer Rückblick**

Die drei ständigen Kommissionen der konstituierenden Versammlung, beziehungsweise die Kommission für Rechtsfragen, die Finanzkommission und die Kommission für die Aufgabenbereiche, wurden anlässlich der Versammlung vom 15. November 2002 geschaffen. Alle Kommissionen setzen sich exklusiv aus Delegierten zusammen, welche gleichzeitig die verschiedenen Mitgliedgemeinden des provisorischen Agglomerationsperimeters vertreten.

Das Büro der konstituierenden Versammlung hat beschlossen, zu den von den Kommissionen ausgearbeiteten Berichten regelmässig Konsultationen<sup>1</sup> durchzuführen. Damit wollte das Büro vermeiden, dass zwischen den amtierenden Gemeindeexekutiven und den Beschlüssen der Delegierten der konstituierenden Versammlung allzu grosse Unterschiede entstehen. Dieses Verfahren, das anfänglich von vielen Delegierten<sup>2</sup> mit Nachdruck abgelehnt wurde, wird gegenwärtig nicht mehr in Frage gestellt.

---

<sup>1</sup> Schreiben des Büros der konstituierenden Versammlung vom 20. Oktober 2004 zuhanden der Delegierten.

<sup>2</sup> Diese Ablehnung zeigte sich vor allem anlässlich des Arbeitsseminars vom 16. September 2004, welches im Begegnungszentrum La Grange, in Villars-sur-Glâne, stattfand. Der Streitpunkt bezog sich insbesondere auf die Festlegung der Verfahrenstermine für die Konsultation der verschiedenen Gemeinderäte.

## **1. Arbeiten der Kommission für die Aufgabenbereiche**

In Übereinstimmung mit Art. 16 des Reglements der konstituierenden Versammlung, welches am 15. November 2002 gutgeheissen wurde, ist die Kommission für die Aufgabenbereiche beauftragt, Vorschläge für die Aufgaben der Agglomeration und deren Umsetzung zu formulieren.

Seit ihrer ersten Sitzung vom 13. Dezember 2002, hat die Kommission für die Aufgabenbereiche bis heute dem Büro der konstituierenden Versammlung zwei Berichte<sup>3</sup> zukommen lassen.

Der erste Zwischenbericht, welcher von den Kommissionsmitgliedern am 25. August 2003 einstimmig gutgeheissen wurde, enthielt den Vorschlag, der zukünftigen Agglomeration sieben Aufgabenbereiche zu übertragen: Raumplanung, Verkehr, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Förderung des Tourismus, Kultur und Sport.

In einem zweiten Zwischenbericht, den die Mitglieder am 19. August 2004 einstimmig gutgeheissen wurde, untersuchte die Kommission zuhanden der konstituierenden Versammlung eine Aufgabenteilung zwischen der Agglomeration und den Gemeinden in bezug auf die sieben genannten Aufgabenbereiche. Sie schlug ebenfalls vor, den sieben in Erwägung gezogenen Aufgabenbereichen einen achten Aufgabenbereich hinzuzufügen, nämlich die Einrichtungen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

Im Anschluss an die Sitzung der konstituierenden Versammlung von 10. November 2004, wurde dieser Bericht allen Gemeinderäten der Mitgliedsgemeinden des provisorischen Agglomerationsperimeters zur Konsultation zugestellt. Die Eingabe der Stellungnahmen aller Gemeinderäte erfolgte etappenweise in der Zeit vom 30. November 2004 bis zum 11. Januar 2005. Der zweite Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen der Gemeinderäte standen auf der Tagesordnung der konstituierenden Versammlung vom 20. Januar 2005.

## **2. Arbeiten der Finanzkommission**

Gemäss Artikel 15 des Reglements der konstituierenden Versammlung ist die Finanzkommission beauftragt, die finanziellen Auswirkungen der von den Kommissionen ausgearbeiteten Vorschläge zu prüfen. Seit ihrer ersten Sitzung vom 26. November 2002, hat die Finanzkommission zuhanden der konstituierenden Versammlung drei Berichte verfasst.

Im ersten Zwischenbericht am 19. August 2003, welcher von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder gutgeheissen wurde, hat die Kommission aufgrund der von der Kommission für die Aufgabenbereiche berücksichtigten Vorschläge eine erste finanzielle Standortbestimmung erstellt.

Für die Sitzung vom 20. Januar 2005, hat die Finanzkommission eine finanzielle Analyse des zweiten Zwischenberichts der Kommission für die Aufgabenbereiche vorbereitet und in diesem Zusammenhang hauptsächlich auf ungelöste wirtschaftliche und finanzielle Fragen hingewiesen.

Zum Abschluss hat sie einen Schlussbericht ausgearbeitet, den sie im April 2005 gutgeheissen und anlässlich der Sitzung vom 2. Mai 2005 den Delegierten der konstituierenden Versammlung vorgestellt hat. Dieser Bericht wurde in besonderen

---

<sup>3</sup> Das Büro hebt die Qualität der Arbeiten hervor, die von den verschiedenen Kommissionen eingereicht wurden, und dankt an dieser Stelle den Kommissionsmitgliedern für ihr Engagement.

Informationssitzungen ebenfalls den verschiedenen Gemeinderäten<sup>4</sup> vorgestellt und anfänglich für eine Dauer von fünf Wochen zur Konsultation gebracht. Die Stellungnahmen der Gemeinderäte sind zwischen dem 28. Juni und 7. September 2005 beim Sekretariat eingegangen. Gleichzeitig war dieser Bericht auch Gegenstand einer Vernehmlassung bei den kantonalen Dienststellen<sup>5</sup>. Er wurde im Rahmen der konstituierenden Versammlung aber bis heute noch nicht diskutiert.

### **3. Laufende Arbeiten**

#### **a) Die Arbeiten der Kommission für Rechtsfragen**

Der Statutenentwurf befindet sich in der Ausarbeitung und umfasst gegenwärtig vier Hauptteile: Ein allgemeiner Teil, ein Teil bezüglich der Aufgaben der Agglomeration, ein Teil betreffend die finanziellen Fragen und ein Teil, welcher den Übergangs- und Schlussbestimmungen gewidmet ist.

Die Kommission für Rechtsfragen hat den auf die Aufgaben der Agglomeration bezogenen Teil aufgrund der Informationen der Kommission für die Aufgabenbereiche behandelt und erwartet für die Finanzierung dieser Aufgaben die Beschlüsse der konstituierenden Versammlung.

Seit Ende Sommer hat die Kommission eine weitere Lesung des allgemeinen Teils des Statutenentwurfs vorgenommen.

#### **b) Das Agglomerationsprogramm des Bundes**

Die konstituierende Versammlung hat beschlossen, unter ihrer politischen und finanziellen Verantwortung ein Agglomerationsprogramm auszuarbeiten. Sie hat den Verkehrsverbund der Agglomeration Freiburg (nachstehend CUTAF – Communauté urbaine des transports de l'agglomération de Fribourg) mit dem operativen und technischen Teil dieser Planungsstudie beauftragt.

Die Leitkonzeption zu diesem Projekt wurde den Delegierten der konstituierenden Versammlung am 19. Mai 2005 vorgestellt, sowie beim Bund, bei den betroffenen kantonalen Dienststellen und bei den zwölf an diesem Projekt<sup>6</sup> teilnehmenden Gemeinden in die Vernehmlassung geschickt wurde. Die Konsultationsphase ist heute abgeschlossen. Eine Zusammenfassung über die gesamte Konsultation liegt in der Ausarbeitung und soll der Koordinationsgruppe der konstituierenden Versammlung im kommenden Januar unterbreitet werden.

---

<sup>4</sup> Die Sitzung für die Gemeinderäte des Sensebezirks fand am 11. Mai 2005 statt, die Sitzung für die Gemeinderäte des Saanebezirks am 12. Mai 2005.

<sup>5</sup> Bei den konsultierten kantonalen Dienststellen handelt es sich beziehungsweise um das Amt für Gemeinden, das Amt für Umweltschutz, das Amt für Verkehr und Energie, die Wirtschaftsförderung des Kantons, das Amt für Kultur, das Amt für Bau und Raumplanung und das kantonale Amt für Sport.

<sup>6</sup> Der Gemeinderat St. Ursen hat in einem Schreiben vom 26. September 2005 darum ersucht, am Agglomerationsprogramm des Bundes teilnehmen zu können.

### **III. Ergebnisse der Stellungnahmen im Anschluss an den Bericht der Kommission für die Aufgabenbereiche**

#### **1. Beurteilungssystematik**

Der Bericht der Kommission für die Aufgabenbereiche, welcher zur Konsultation vorgelegt wurde, war auf besonderen Antrag der Gemeinderäte des Saanebezirks<sup>7</sup> mit einem Fragebogen versehen.

Der Fragebogen enthielt geschlossene Fragen bezüglich der verschiedenen Aufgabenbereiche, sowie sie von der Kommission für die Aufgabenbereiche vorgeschlagen wurden, und offene Fragen in Zusammenhang mit mittel- und langfristigen strategischen Optionen. Die Antworten der Gemeinderäte zu dieser Kategorie von Fragen schränken die Wahl ein, welche sie zu den in dieser Form vorgeschlagenen Aufgabenbereichen getroffen hatten.

#### **2. Beurteilung**

##### **a). Die Wahl der Gemeinderäte bezüglich der Aufgabenbereiche**

Die Analyse der Antworten der Gemeinderäte bezüglich der Aufgabenbereiche, die in gewünschter Form der Agglomeration übertragen werden sollen, lässt erkennen, dass es hauptsächlich drei Kategorien von Aufgabenbereichen<sup>8</sup> gibt.

Die erste Kategorie, welche die Bereiche Raumplanung, Verkehr, Umweltschutz und Wirtschaftsförderung umfasst, entspricht der Mehrheit der Gemeinderäte. Kein einziger Gemeinderat<sup>9</sup> stellt die Übertragung dieser Bereiche<sup>10</sup> an die Agglomeration in Frage, insofern dies keine zusätzlichen Kosten in Verbindung mit der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen<sup>11</sup> zur Folge hat. Sie empfehlen, sich auf die gegenwärtig bestehenden Strukturen des Verkehrsverbundes CUTAF oder des Wirtschaftsnetzes Freiburg und Region (nachstehend Wirtschaftsnetz) sowie auf die Praxis der Arbeitsmethoden innerhalb dieser Strukturen abzustützen, welche insbesondere die Mitwirkung der Gemeinderäte und der technischen Verantwortlichen der Gemeinden implizieren. Obwohl sie dem Wirtschaftsnetz nicht angehören, unterstützen die beiden Sensler Gemeinden die Übertragung der Wirtschaftsförderung als Aufgabenbereich an die Agglomeration, insofern gleichzeitig besondere Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschaftsnetz und dem Gemeindeverband der Region Sense (nachstehend Region Sense) geschaffen werden und ihrer – politischen

---

<sup>7</sup> Anlässlich der für die Gemeinderäte des Saanebezirks am 4. November 2004 in Villars-sur-Glâne durchgeführte Sitzung. Eine Informationssitzung zum zweiten Zwischenbericht wurde am 18. November 2004 für die Gemeinderäte des Sensebezirks in Tafers durchgeführt.

<sup>8</sup> Die erste an die Gemeinderäte gestellte Frage war folgende: Heissen Sie die von der Kommission für die Aufgabenbereiche vorgeschlagenen Aufgabenbereiche gut? Dann folgte die Liste der Aufgabenbereiche: 1. Raumplanung, Verkehr und Umwelt. 2. Wirtschaftsförderung. 3. Förderung des Tourismus. 4. Kultur. 5. Sport. 6. Einrichtungen für die Betreuung der Kinder im Vorschulalter.

<sup>9</sup> Wir werden im darauf folgenden Abschnitt auf die Kostenproblematik zurückkommen. Vorab müssen wir aber hervorheben, dass die meisten Gemeinderäte nicht den Bericht der Finanzkommission abgewartet haben, um diesen Punkt zu erörtern.

<sup>10</sup> Heben wir hervor, dass der Gemeinderat Tafers die Raumplanung in Hinsicht der Verwirklichung des neuen regionalen Richtplans ablehnt, siehe Seite 1 und 3 der Stellungnahme.

<sup>11</sup> Es handelt sich um die Gemeinderäte von Granges-Paccot, Givisiez und Marly, welche die Schaffung eines „städtischen Bauamts“ im Rahmen der Agglomeration ablehnen. Der Gemeinderat Freiburg geht in seiner Stellungnahme zum Bericht der Finanzkommission auf diesen Aspekt ein.

sowie wirtschaftlichen Rolle – als treibende Kraft<sup>12</sup> im Rahmen dieses Gemeindeverbandes – mit Blick auf die finanziellen Lasten Rechnung getragen wird.

Die zweite Kategorie umfasst die Aufgabenbereiche, die von mehr als der Hälfte der Gemeinderäte der Gemeinden des provisorischen Agglomerationsperimeters gutgeheissen wurden: Sie beziehen sich auf die Förderung des Tourismus, die Kultur und den Sport. Man muss allerdings die Gemeinderäte unterscheiden, welche die Übertragung dieser Aufgabenbereiche an die Agglomeration vorbehaltlos unterstützen, wie Freiburg, Corminboeuf, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne, während andere Gemeinderäte diese Übertragung sehr wohl befürworten, aber an eine ganze Reihe von Bedingungen knüpfen. So schlägt der Gemeinderat Givisiez die Übertragung der Aufgabenbereiche Kultur und Sport nur unter der Bedingung vor, wenn die Agglomeration die finanziellen Kosten der kulturellen und sportlichen Infrastrukturen übernimmt (Nuithonie und Theatersaal; sportlicher Standort St-Léonard)<sup>13</sup>. Der Gemeinderat Marly wünscht, dass der in absehbarer Zeit dem Volk zu unterbreitenden Statutenentwurf die Aufgabenbereiche Kultur und Sport nicht enthält: diese beiden Aufgabenbereiche sollen Gegenstand einer späteren Etappe sein. Weiter spricht er sich nur für die Übertragung der Förderung des Tourismus aus, wenn gleichzeitig eine einheitliche Struktur im Bereich der Förderung des Tourismus<sup>14</sup> geschaffen wird. Der Gemeinderat Tafers<sup>15</sup> ist noch viel zurückhaltender, da er die Übertragung der Förderung des Tourismus an die Agglomeration ablehnt und bezüglich der kulturellen und sportlichen Infrastrukturen<sup>16</sup> nur eine differenzierte Unterstützung seitens der Agglomeration ins Auge fasst.

Die dritte Kategorie der Aufgabenbereiche umfasst jene, die von einer Mehrheit der Gemeinderäte abgelehnt wurden. Es handelt sich um den achten Aufgabenbereich, der von der Kommission für die Aufgabenbereiche zusätzlich vorgeschlagen wurde, nämlich die Einrichtungen für die Betreuung der Kinder im Vorschulalter<sup>17</sup>, sowie der Bereich der technischen Dienste<sup>18</sup>.

Nur die Gemeinderäte Freiburg, Villars-sur-Glâne und in einem geringeren Masse auch Marly<sup>19</sup> befürworten diese Aufgabe, damit sie ein Aufgabenbereich der Agglomeration darstellt. Der Gemeinderat schlägt ausserdem vor, dass die Gemeinden für die Finanzierung der Einrichtungen für die Betreuung der Kinder zuständig sind,

---

<sup>12</sup> Für den Gemeinderat Tafers, siehe insbesondere seine Bemerkungen dazu auf Seite 2 und 3 seiner Stellungnahme. Dasselbe gilt für die Gemeinde Düdingen, Stellungnahme, Seite 3.

<sup>13</sup> Der Gemeinderat Givisiez empfiehlt die Übernahme des Konzepts Coriolis und der Unterlagen der « Cité des sports » in St-Léonard.

<sup>14</sup> Der Gemeinderat verweist für diesen Punkt auf den Vorentwurf des Gesetzes über den Tourismus (das in der Zwischenzeit vom Grossen Rat verabschiedet wurde).

<sup>15</sup> Die beiden Sensler Gemeinderäte sind sich über die Ausschlussgründe dieses Bereichs einig und verweisen zu diesem Punkt auf die Problematik der Verpflichtungen der Gemeinden für die Region Schwarzsee.

<sup>16</sup> Siehe insbesondere seine Bemerkungen auf Seite 4 und 5. Heben wir die gleichartige Formulierung hervor, die der Gemeinderat gutgeheissen hat, obwohl er diese Bereiche „nicht kategorisch ausschliesst“.

<sup>17</sup> Der Gemeinderat Grolley hat weiter vorgeschlagen, die Verwaltung der Orientierungsstufen einzubeziehen. Der Gemeinderat Freiburg erörtert diesen Punkt in seiner Stellungnahme zum Bericht der Finanzkommission und verlangt, dass die Sozialhilfe vollständig in die festzulegenden Aufgabenbereiche integriert werde.

<sup>18</sup> Der Gemeinderat Givisiez zieht hier die städtischen Werkbetriebe, den Strassenunterhalt und die Feuerwehr in Betracht. Siehe seine Stellungnahme, Seite 2. Ein Vorschlag in gleicher Richtung wird vom Gemeinderat Freiburg eingebracht. Für ihn ist es von Bedeutung, der Agglomeration die Wasserversorgung, das Grundbuchamt und den Strassenunterhalt anvertrauen zu können. Siehe seine Stellungnahme, Seite 1.

<sup>19</sup> Siehe die Bemerkungen auf Seite 1 der Stellungnahme.

wobei die Agglomeration nur die Bedürfnisse abklärt und die Anfragen<sup>20</sup> koordiniert. Die sechs übrigen Gemeinderäte<sup>21</sup> lehnen hauptsächlich aus Kostengründen die Übertragung dieses Aufgabenbereichs ab. Schlussendlich führen die Gemeinderäte Freiburg und Givisiez in ihrer Stellungnahme den Bereich der technischen Dienste auf, die ihrer Ansicht nach der Agglomeration übertragen werden sollen. Damit verbinden sie die Möglichkeit, dass in diesem Bereich wichtige Skaleneffekte erreicht werden können<sup>22</sup>.

## **b) Grundbemerkungen der Gemeinderäte**

Unter diesem Punkt geht es hauptsächlich darum, die eingereichten Antworten der Gemeinderäte zu den offenen Fragen zu analysieren. Heben wir hervor, dass die Standpunkte zu den Meinungsverschiedenheiten eine grössere Belastung darstellen als die Standpunkte, über die sich die Gemeinderäte zu einigen scheinen.

Die Übereinstimmungspunkte unter den verschiedenen Stellungnahmen beziehen sich auf die Grundlagen, welche die Kommission für die Aufgabenbereiche in ihrem Bericht dargestellt hat: Der obligatorische Charakter der Agglomerationsaufgaben für die Mitgliedgemeinden der Agglomeration<sup>23</sup> und der feste Wille, ihre Kosten<sup>24</sup> im Griff zu halten.

Unterstreichen wir, dass der obligatorische Charakter nicht aus dem Gesetz über die Agglomerationen<sup>25</sup> hervorgeht und von keinem der Gemeinderäte in Frage gestellt wird. Im Gegenteil: Sie folgen in dieser Beziehung der bestätigten Haltung aller Delegierten der konstituierenden Versammlung<sup>26</sup>, für die eine Rationalisierung der bestehenden interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen innerhalb eines bestimmten Gebietes der Agglomeration und in Übereinstimmung mit dem fraglichen Perimeter erlaubt sein muss. Der Gemeinderat Granges-Paccot<sup>27</sup> besteht ganz besonders auf dieser Grundlage, indem er die Auswirkungen des zukünftigen Agglomerationsperimeters in den Vordergrund stellt.

Alle Gemeinderäte erklären sich zur Frage der Bewältigung der Agglomerationskosten besorgt. Dies zeigt sich in sehr unterschiedlicher Weise: Einige lehnen die zusätzliche Anstellung von Personal<sup>28</sup> ab; andere heben eindeutig hervor, dass die Schaffung der Agglomeration eine zu grosse finanzielle Belastung für ihre Gemeinde darstellt, so dass sie den Statutenentwurf bei der Volksabstimmung nicht unterstützen und möglicherweise den Austritt aus dem provisorischen Perimeter verlangen werden. In ganz allgemeiner Weise, behalten sich alle Gemeinderäte die

---

<sup>20</sup> Was sich kaum vom Vorschlag der Gemeinde Grolley unterscheidet, da der Gemeinderat die Einrichtungen für die Betreuung der Kinder im Vorschulalter als Aufgabenbereich ausschliesst, aber sich trotzdem für eine für die Familien einheitliche Anlauf-, Informations- und Orientierungsstelle dieser Einrichtung ausspricht.

<sup>21</sup> Oder sieben, je nachdem, wie man die Haltung des Gemeinderats Grolley beurteilt.

<sup>22</sup> Siehe die Stellungnahme von Givisiez, Seite 2. Der Gemeinderat Grolley kommt in seiner Stellungnahme zum Bericht der Finanzkommission auf diesen Aspekt zurück, Seite 1.

<sup>23</sup> Siehe Seite 4 des Kommissionsberichts.

<sup>24</sup> Idem, Seite 5.

<sup>25</sup> Eine kombinierte Lesung der Artikel 43 und 12 Abs. 1 AggG ergibt ein Indiz zu Gunsten des nicht obligatorischen Charakters der Aufgaben innerhalb der Agglomeration.

<sup>26</sup> Siehe insbesondere die Bemerkungen der verschiedenen Kommissionen, die sie zu diesem Punkt, beziehungsweise in ihren Berichten angebracht haben und die Diskussion anlässlich der Sitzung der konstituierenden Versammlung vom 2. Oktober 2003, siehe Sitzungsprotokoll vom 2. Oktober 2003, Seite 5 und folgende.

<sup>27</sup> Siehe Seite 1 und 3 der Stellungnahme von Granges-Paccot.

<sup>28</sup> Zum Beispiel für den Bereich der regionalen Raumplanung oder für den Bereich des Sports.



definitive Stellungnahme zu den Aufgabenbereichen der Agglomeration mit Nachdruck vor. Sie geben an, dass sie sich dazu nur in gültiger Weise aussprechen können, sobald die Kosten der Agglomeration bekannt sind und unterstreichen, dass die Kosten in angemessener Weise unter den Gemeinden<sup>29</sup> zu verteilen sind.

Ihre Antworten unterscheiden sich sehr stark, wenn es darum geht, die Agglomeration und ihren Perimeter etappenweise zu verwirklichen, der Zweisprachigkeit den Inhalt zu zuordnen oder der Agglomeration operative Kompetenzen einzuräumen.

Parallel dazu ist es wichtig, die Antworten der Gemeinderäte bezüglich der Möglichkeit zu analysieren, die Agglomeration etappenweise zu schaffen oder bestimmten Aufgabenbereichen eine Priorität zuzuordnen.

Wenn alle Gemeinderäte es befürworten, zum Zeitpunkt der kommenden Abstimmung der Agglomeration die Aufgabenbereiche regionale Raumplanung, Verkehr und Umweltschutz<sup>30</sup> zu übertragen, so sind die Meinungsverschiedenheiten zu den anderen Bereichen offenkundig. Es kommen alle möglichen Varianten vor. So schlägt der Gemeinderat Corminboeuf vor, der Agglomeration unverzüglich alle Bereiche zu übertragen, die von der Kommission für die Aufgabenbereiche vorgeschlagen wurden, mit Ausnahme der Einrichtungen für die Betreuung der Kinder im Vorschulalter. Alle diese Bereiche hätten Vorrang und er befürwortet eine etappenweise Verwirklichung der Agglomeration, wobei die erste Verwirklichungsetappe mit der Übertragung der bezeichneten Aufgabenbereiche zusammenfallen solle. Der Gemeinderat Freiburg schlägt ebenfalls vor, der Agglomeration zum Zeitpunkt der Gründung diese sieben Aufgabenbereiche zu übertragen<sup>31</sup>. Im Gegensatz dazu die Gemeinden Belfaux und Grolley, welche für einen Beginn mit den Aufgabenbereichen regionale Raumplanung, Verkehr und Umweltschutz eintreten. Die restlichen Gemeinderäte befinden sich zwischen diesen beiden Extremen und antworten in Abhängigkeit ihrer laufenden Geschäfte: So lassen die Gemeinden Granges-Paccot und Givisiez dem Aufgabenbereich Kultur Prioritätsstufe zukommen, während der Gemeinderat Marly<sup>32</sup> den Einbezug der Aufgabenbereiche Kultur und Sport in der ersten Etappe ablehnt.

Die Zweisprachigkeit stellt eine weitere wichtige Meinungsverschiedenheit dar: Alle Gemeinderäte unterstreichen die Notwendigkeit, eine zweisprachige Agglomeration zu schaffen, aber jeder lässt dieser Zweisprachigkeit eine andere Bedeutung zukommen. Zwei Tendenzen zeichnen sich ab: Für die Mehrheit der Gemeinderäte bedeutet Zweisprachigkeit eine friedliche Koexistenz der französischen und der deutschen Sprachen<sup>33</sup> im Rahmen der Agglomeration. Andere Gemeinderäte wünschen, über die administrative Zweisprachigkeit hinaus zu gehen und sehen für die Agglomeration eine Förderung der Zweisprachigkeit<sup>34</sup> vor.

Eine andere wichtige Meinungsverschiedenheit: der gegenwärtige provisorische Perimeter. Man kann hier ein doppeltes Phänomen betrachten: Gewisse Gemeinderäte

---

<sup>29</sup> Diese scheinbare Einstimmigkeit zerbricht, sobald die Gemeinderäte den Sinn erklären, den sie dieser gerechten Verteilung geben. Siehe zu diesem Punkt auch die Analyse der Finanzkommission.

<sup>30</sup> Was den Erwartungen des Bundes bezüglich des Agglomerationsprogramms entspricht, so wie es der Gemeinderat Belfaux in Erinnerung ruft.

<sup>31</sup> Siehe seine Stellungnahme, Seite 1.

<sup>32</sup> Die Stellungnahmen der Gemeinden Düdingen und Tafers gehen in die gleiche Richtung.

<sup>33</sup> Beruhend auf dem Modell, welches vom Grossen Rat praktiziert wird.

<sup>34</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen der Gemeinderäte Düdingen und Tafers. Dieser Punkt wird ebenfalls in der Stellungnahme zum Bericht der Finanzkommission der beiden Gemeinderäte erläutert: für Düdingen Seite 2, für Tafers Seite 6.

Es ist auch zu betonen, dass uns die Zweisprachigkeit von der Mehrheit der übrigen Agglomerationen unterscheidet, die heute in der Schweiz geschaffen werden.

bedauern, dass die Gemeinden Avry und Matran, die sich schon an vielen interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen beteiligen, diesem Perimeter<sup>35</sup> nicht angehören, während andere Gemeinderäte der Mitgliedgemeinden des provisorischen Perimeters sich aus finanziellen Gründen über die Zweckmässigkeit ihrer eigenen Zugehörigkeit zum Perimeter<sup>36</sup> hinterfragen.

### **c) Die Reaktionen der konstituierenden Versammlung**

Die Delegierten der konstituierenden Versammlung haben von diesen Stellungnahmen Kenntnis erhalten und haben bei ihren Beschlüssen gewissen Bemerkungen und Besorgnissen der Gemeinderäte Rechnung getragen. So haben sie die Übertragung der Aufgabenbereiche regionale Raumplanung, Verkehr, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Förderung des Tourismus, Kultur und Sport bestätigt und die Einrichtungen für die Betreuung der Kinder im Vorschulalter abgelehnt<sup>37</sup>. Die Delegierten haben sich auch verpflichtet, sich erst über die finanziellen Kosten der im Statutenentwurf festgelegten Aufgabenbereiche zu äussern, sobald die Kosten dieser Aufgabenbereiche bekannt sind, und stimmen einer Konsultation der Gemeinderäte zu diesem Bericht ebenfalls zu.

## **IV. Ergebnisse der Stellungnahmen im Anschluss an den Bericht der Finanzkommission**

### **1. Beurteilungssystematik**

Der Bericht der Finanzkommission war mit einem Fragebogen versehen, der ausgearbeitet wurde, um den Gemeinderäten zur finanziellen Gestaltung der Agglomeration die Eingabe einer gewissen Anzahl von Vorschlägen zu gestatten.

Die Meinungsverschiedenheiten, die aus den Stellungnahmen der Gemeinderäte im Anschluss an den zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche hervorgingen, haben sich nach der Präsentation des Berichts der Finanzkommission auch in den Stellungnahmen bestätigt. Erinnern wir daran, dass die Delegierten der konstituierenden Versammlung zu diesem Zeitpunkt wohl von diesem Kommissionsbericht<sup>38</sup> Kenntnis hatten, aber noch nicht die Gelegenheit hatten, dazu eine Debatte zu führen.

Die Analyse der Stellungnahmen zeigt, dass sich die Gemeinderäte in zwei Hauptkategorien einteilen lassen: Diejenigen, welche sich den Vorschlägen der Finanzkommission anschliessen können und jene, welche sie ablehnen. Für die Ersten gilt der von der Finanzkommission vorgeschlagene Finanzausgleich mit seinen verschiedenen Szenarios als ausreichend. Für die andern, sind sie nochmals zu prüfen.

---

<sup>35</sup> Dieses Thema wird von den Gemeinderäten Givisiez und Granges-Paccot an verschiedenen Stellen angeführt.

<sup>36</sup> Dies trifft insbesondere für die Gemeinderäte Grolley, Marly und Tafers zu.

<sup>37</sup> Vergleiche das Sitzungsprotokoll vom 20. Januar 2005, Seite 24 und folgende.

<sup>38</sup> Diese Präsentation vor der konstituierenden Versammlung fand am 2. Mai 2005 statt.

## 2. Beurteilung

### a). Die Gemeinderäte, welche die Vorschläge der Finanzkommission befürworten

Unterstreichen wir an erster Stelle, dass die Unterstützung der Gemeinderäte für die Vorschläge der Kommission auch nicht ohne eine gewisse Kritik<sup>39</sup> zu verstehen ist.

Die Gemeinderäte Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Düdingen und Villars-sur-Glâne sind ganz allgemein der Ansicht, dass die Wahl der konstituierenden Versammlung bezüglich der Finanzierung der Agglomeration unter den sechs von der Kommission vorgeschlagenen Szenarios<sup>40</sup> erfolgen kann. Sie könnten also auch zugestehen, auf das Szenario 6 zurückzugreifen, welches den höchsten Finanzausgleichseffekt aufweist und für sie zwangsläufig von Nachteil wäre. Diese Annahme bedingt aber für die meisten unter ihnen<sup>41</sup>, dass alle Aufgabenbereiche der Agglomeration übertragen werden, so wie sie für die Prüfung vorgesehen waren, nämlich regionale Raumplanung, Verkehr, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Förderung des Tourismus, Kultur und Sport. Allerdings schlägt der Gemeinderat Düdingen vor, der ganz eindeutig den Zusammenhang zwischen der Wahl des finanzausgleichstärksten Szenarios und der Anzahl der festgelegten Aufgabenbereiche in den Vordergrund stellt, die Aufgabenbereiche Kultur und Sport<sup>42</sup> nicht in den Statutenentwurf der konstituierenden Versammlung aufzunehmen.

Bezüglich des konkreten Verteilungsschlüssels, können die Meinungen von einem Gemeinderat zum anderen auseinandergehen. Alle sind sich bezüglich der Übernahme des noch heftig umstrittenen CUTAF-Verteilungsschlüssels einig und schlagen vor, diesen Verteilungsschlüssel unverändert dem Statutenentwurf zu integrieren. Mehrere Gemeinderäte entscheiden sich je nach Aufgabenbereich für die Aufrechterhaltung der verschiedenen Verteilungsschlüssel. So sollten die Kosten für die zukünftige Verwaltung, die viele als unterbewertet<sup>43</sup> betrachten, nach dem Kriterium der zivilrechtlichen Bevölkerung<sup>44</sup> verteilt werden, während für die anderen Aufgabenbereiche eine eher differenzierte Verteilung<sup>45</sup> geschaffen werden soll. Gewisse Gemeinderäte, wie jene von Corminboeuf, Düdingen und Villars-sur-Glâne, scheinen allerdings bereit zu sein, den Gedanken eines einheitlichen Verteilungsschlüssels<sup>46</sup> zu akzeptieren.

---

<sup>39</sup> Dieses hindert nicht, die Qualität der Arbeit der Finanzkommission hervorzuheben. Vergleiche die Stellungnahmen von Corminboeuf, Seite 2, Granges-Paccot, Seite 1, Givisiez, Seite 1 und Villars-sur-Glâne, Seite 1.

<sup>40</sup> Keiner schlägt ein siebtes Szenario vor. Der vom Gemeinderat Corminboeuf gemachte Vorschlag ist im Grunde genommen nichts anderes als eine Vermischung zwischen dem Szenario 1 (ohne Auswirkungen auf den Finanzausgleich) und dem Szenario 6 (mit den stärksten Auswirkungen auf den Finanzausgleich).

<sup>41</sup> Dies ist der Fall für die Gemeinderäte Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne.

<sup>42</sup> Siehe die Argumentation zu diesen Bereichen in der Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 1.

<sup>43</sup> Siehe die Stellungnahmen von Givisiez, Seite 1, Granges-Paccot, Seite 2 und Villars-sur-Glâne, Seite 1. Rufen wir in Erinnerung, dass dieser Punkt auch in den Stellungnahmen zum zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche erörtert wurde.

<sup>44</sup> Dies entspricht der Meinung der Gemeinderäte Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne und in einem geringeren Masse auch für Corminboeuf.

<sup>45</sup> Siehe die Bemerkung zur Wirtschaftsförderung des Gemeinderats Granges-Paccot, Seite 3.

<sup>46</sup> Dies wird vom Gemeinderat Corminboeuf klar ausgedrückt und lässt sich von der Stellungnahme Villars-sur-Glâne ableiten. Siehe ebenfalls die Stellungnahme von Düdingen, Seite 2.

Die Gemeinderäte dieser fünf Gemeinden unterstreichen, dass ihnen die Vorschläge zum Finanzierungsmodell der Finanzkommission als ausgeglichen erscheinen, da sie dem Finanzkraftindex der Gemeinden<sup>47</sup> in ausreichender Form Rechnung tragen. Dieser letzte Punkt ist umso wichtiger, weil die an der Sitzung vom 7. September 2005 anwesenden Gemeindepräsidenten dieser Gemeinden einmal mehr betont haben, in keiner Weise auf eine Teilung der Steuereinnahmen aus den juristischen Personen eingehen zu wollen. Sie erklärten sich bereit, falls es soweit kommen sollte, gewisse Aufgaben alleine weiterzufinanzieren<sup>48</sup>.

Die Kritik der Gemeinderäte bezieht sich hauptsächlich auf die Kosten der politischen und administrativen Strukturen der Agglomeration. Die meisten von ihnen widersetzten sich schon bei der ersten Konsultation gegen die Einstellung von zusätzlichem Personal und fürchteten in diesem Zusammenhang eine entsprechende Kostensteigerung. Bezüglich der politischen Strukturen geben einige zu bemerken, dass die Schaffung einer eigenen Legislative und Exekutive für die Agglomeration eine weit höhere Ausgabe darstellt, als von der Finanzkommission vorgeschlagen<sup>49</sup> und man kann sich langfristig für die Exekutive<sup>50</sup> sogar mit der Frage einer Halbzeitbeschäftigung auseinandersetzen. Auch bezüglich der administrativen Struktur befürchten einige, dass die Kosten verschiedener Aufgabenbereiche wie die regionale Raumplanung<sup>51</sup> ebenfalls unterschätzt werden. Sie schlagen vor, in breitem Masse auf die Praxis der Auftragserteilung nach aussen<sup>52</sup> zurückzugreifen. Alle bestehen auf der Notwendigkeit, eine so schlanke Verwaltung wie nur möglich zu schaffen.

In der gleichen Problematik schlussendlich, berufen sich die meisten Gemeinderäte auf die Prüfung der Skalenerträge<sup>53</sup>, deren Umsetzung die Agglomeration erlauben sollte. Man muss eingestehen, dass es unter diesem fast einstimmigen Verlangen der Gemeinderäte schwierig ist, die Meinungen zu vereinbaren, da diese Einsparungen für einige insbesondere dadurch erreicht werden könnten, indem man sich auf die schon in den Gemeinden angestellte Mitarbeiter beschränkt<sup>54</sup>, während andere eine strenge Teilung zwischen den Agglomerations- und Gemeindestrukturen<sup>55</sup> wünschen.

## **b). Die Gemeinderäte, die sich den Vorschlägen der Finanzkommission entgegenstellen**

---

<sup>47</sup> Siehe die Stellungnahme von Düringen, Seite 2 oder Corminboeuf, Seite 1.

<sup>48</sup> Dies war schon aus gewissen Stellungnahmen ersichtlich: siehe zum Beispiel die Stellungnahme des Gemeinderates Givisiez, Seite 1 und jene von Granges-Paccot, Seite 2, oder auch jene von Villars-sur-Glâne, Seite 2.

<sup>49</sup> Siehe die Stellungnahme von Granges-Paccot, Seite 1 und 2, sowie jene von Givisiez, Seite 1.

<sup>50</sup> Dies würde die grosse Mehrheit der Gemeinderäte wegen den finanziellen Kosten vermutlich ablehnen, die mit der Schaffung dieser Teilzeitstellen verbunden wären.

<sup>51</sup> Siehe die Stellungnahme von Givisiez. Erinnern wir daran, dass die Finanzkommission bezüglich des Umweltschutzes keine Zahlen genannt hat. Dieser Bereich würde sich aber auf die Lärmbekämpfung und die Luftreinhaltung beschränken, wobei mit oder ohne Unterstützung des Kantons doch kolossale Summen auf dem Spiel stehen könnten.

<sup>52</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen der Gemeinde Düringen, Seite 2.

<sup>53</sup> Die Gemeinderäte Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne bestehen auf diesem Punkt.

<sup>54</sup> Siehe die Stellungnahme von Granges-Paccot, Seite 3.

<sup>55</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates Düringen, Seite 2.

Fünf Gemeinderäte entfernen sich von den Vorschlägen der Finanzkommission. Vier Gemeinderäte erklären sich offen dagegen und schlagen, so wie sie dazu angehalten<sup>56</sup> wurden, andere Finanzierungsmodelle vor. Der fünfte Gemeinderat, jener der Stadt Freiburg, stellt verschiedene Punkte dieser Studie in Frage und setzt den Akzent auf die besondere Problematik der Lasten der Zentrumsstädte.

Die Gemeinderäte Belfaux, Grolley, Marly und Tafers sind der Ansicht, dass der Finanzausgleich der von der Finanzkommission vorgeschlagenen Szenarios unzureichend<sup>57</sup> ist. Alle geben an, dass dem Anteil der Steuereinnahmen aus den juristischen Personen nicht genügend Rechnung getragen wird und bestehen damit genau auf dem Gegenteil von dem, was die anderen Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden des provisorischen Perimeters betont haben<sup>58</sup>. Während die Gemeinderäte Marly und Tafers eine bessere Berücksichtigung der Steuereinnahmen aus den juristischen Personen für die Berechnung der Verteilung der finanziellen Beteiligung der Gemeinden<sup>59</sup> verlangen, schlagen die Gemeinden Grolley und Belfaux ein konkretes Finanzierungsmodell vor. Dieses Modell, mit einem besseren Finanzausgleichseffekt, beruht insbesondere auf einem mehr oder weniger starken finanziellen Sockel, welcher auf den Steuereinnahmen aus den juristischen Personen der gesamten Agglomeration<sup>60</sup> beruhen soll. Der Rest der Finanzierung würde dann durch Gemeindebeiträge erfolgen, die je nach Aufgabenbereich variieren und deren Verteilungsschlüssel lediglich mit den Leistungen<sup>61</sup> verbunden wären. Drei dieser Gemeinderäte befürworten langfristig eine Angleichung der Steuersätze<sup>62</sup> unter den Agglomerationsgemeinden und unterstreichen, wenn die Agglomeration eine Schicksalsgemeinschaft<sup>63</sup> darstellt, so setzt dies sowohl die Teilung der Lasten wie auch der Einnahmen voraus. Führen wir dazu an, dass die Gemeindepräsidenten die Problematik dieser Teilungsformen an der Sitzung vom 7. September erörtert und verworfen haben, wobei vorgeschlagen wurde, dass die finanzstarken Gemeinden ihre Verpflichtungen in den Bereichen Kultur und Sport alleine weiterführen sollen.

Das Fehlen eines ausreichenden Finanzausgleichs führt diese Gemeinderäte dazu, Vorbehalte gegen die Aufgabenbereiche der Agglomeration anzubringen, sich darüber nicht auszusprechen oder gar ihre Zugehörigkeit zum provisorischen Agglomerationsperimeter in Frage zu stellen. So widersetzen sich die Gemeinderäte Marly<sup>64</sup> und Tafers<sup>65</sup> gegenwärtig, dass die Aufgabenbereiche Kultur und Sport in den zur Zeit ausgearbeiteten Statutenentwurf aufgenommen werden und könnten sich unter gewissen Bedingungen<sup>66</sup> darüber einigen, dass die Aufgabenbereiche

---

<sup>56</sup> Siehe den Fragebogen, welcher den Bericht der Finanzkommission begleitete. Es handelt sich um die fünfte Frage.

<sup>57</sup> Siehe die Stellungnahmen von Belfaux, Seite 1, Grolley, Seite 2, Marly, Seite 1 und Tafers, Seite 3.

<sup>58</sup> Siehe weiter vorne.

<sup>59</sup> Siehe die Stellungnahmen von Marly, Seite 3 und Tafers, Seite 3.

<sup>60</sup> Für den Gemeinderat Grolley könnte dieser Sockel 50 % betragen, für den Gemeinderat Belfaux nur gerade 10%.

<sup>61</sup> Zu diesem Sockel, siehe die Bemerkungen von Grolley, Seite 2 und von Belfaux, Seite 2. Zu diesem Verteilungsschlüsselmodell, das auf Leistungen nach der Praxis der CUTAF beruht, siehe die Bemerkungen von Grolley, Seite 2 oder Belfaux, Seite 3.

<sup>62</sup> Siehe die Stellungnahmen von Belfaux, Seite 3, Grolley, Seite 3 und Tafers, Seite 3.

<sup>63</sup> Der Ausdruck wird insbesondere von den Gemeinderäten Grolley und Tafers verwendet.

<sup>64</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seiten 1, 2, 3 und 4.

<sup>65</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 2.

<sup>66</sup> Der Gemeinderat Tafers besteht im Bereich der Förderung der Wirtschaft und des Tourismus insbesondere auf der Zugehörigkeit der Gemeinden Düdingen und Tafers zur Region Sense, Seite 2.

Wirtschaftsförderung und Förderung des Tourismus zu den drei Grundbereichen<sup>67</sup> stossen, nämlich die regionale Raumplanung, der Verkehr und der Umweltschutz. Die beiden Gemeinderäte kommen<sup>68</sup> auf einer der Hauptpunkte zurück, den sie in ihren Stellungnahmen zum zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche erläutert haben, nämlich die etappenförmige Verwirklichung der Agglomeration und der gegründeten Agglomeration die Fakultät zu überlassen, selbst über die Integration dieser Bereiche zu bestimmen. Was die Gemeinderäte Belfaux und Grolley betrifft, so erklären jene, sich aufgrund der von der Kommission erstellten finanziellen Grundlagen nicht über die Aufgabenbereiche entscheiden zu können, welche die Gemeinden der Agglomeration übertragen könnten. Sie heben andererseits hervor, dass, falls die Verwirklichung der Agglomeration eine Erhöhung der Gemeindesteuern einschliesse, sie den Gründungsprozess nicht mehr unterstützen könnten und andere Lösungen<sup>69</sup> ins Auge fassen müssten. Schlussendlich erklären sie sich über das Fehlen der Verwirklichung von Skalenerträgen<sup>70</sup> besorgt.

Die Stellungnahme des Gemeinderates der Stadt Freiburg verlangt eine besondere Erläuterung. Unterstreichen wir hier, dass, wenn auch diese Stellungnahme mit derjenigen im Anschluss an den zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche<sup>71</sup> in Verbindung steht, erscheint sie durch ihre Entschlossenheit<sup>72</sup> viel zurückhaltender. Grundlegend zweifelt der Gemeinderat am Ansatz der Finanzkommission, welcher er das Nichtberücksichtigen einer wissenschaftlichen Grundlage vorwirft<sup>73</sup>.

Der Gemeinderat kritisiert hauptsächlich die von der Finanzkommission vorgeschlagene Szenarios, weil der Problematik der Lasten der Zentrumsstädte<sup>74</sup> nicht ausreichend Rechnung getragen worden sei. Er lehnt<sup>75</sup> ebenfalls die von der Finanzkommission für die meisten Aufgabenbereiche<sup>76</sup> vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel ab und betrachtet sie als unangemessen. Allerdings anerkennt der Gemeinderat der Stadt Freiburg, nach dem Beispiel der Gemeinderäte Belfaux, Grolley, Marly und Tafers, das er dem Szenario sechs, welches die höchsten Finanzausgleichseffekte zur Folge hat, unter allen anderen seinen Vorzug<sup>77</sup> gibt. Er schlägt vor, dass die Finanzkommission ein Finanzierungsmodell ausarbeitet, welches den Bedürfniskriterien eine besondere Beachtung einräumt, und dies auf der Grundlage der Studie zum Finanzausgleich, die gegenwärtig auf Kantonsebene<sup>78</sup> durchgeführt wird.

---

<sup>67</sup> Für die alle Gemeinderäte anerkennen, dass es noch viel zu tun gibt, sowohl für die Feinanalyse der Kosten (insbesondere im Bereich des Umweltschutzes) als auch für die Umsetzung im Statutenentwurf.

<sup>68</sup> Der Gemeinderat Marly ist zu diesem Thema redege wandt, siehe insbesondere Seite 2 und 3 der Stellungnahme.

<sup>69</sup> Dies wird besonders vom Gemeinderat Grolley vorgeschlagen, Seite 3.

<sup>70</sup> Siehe die Stellungnahmen der Gemeinderäte Belfaux, Seite 2, Grolley, Seite 1 und Marly, Seite 2. Erinnern wir daran, dass die technischen Dienste, für welche die Einsparungen sehr sensibel sein könnten, unter den festgelegten Aufgabenbereichen nicht mehr aufgeführt sind.

<sup>71</sup> Der Gemeindepräsident der Stadt Freiburg hat anlässlich der Sitzung der Gemeindepräsidenten vom 7. September 2005 mündlich daran erinnert, dass beide Stellungnahmen eine Einheit bilden.

<sup>72</sup> Diese Entschlossenheit hat mehrfach überrascht und mehrere Delegierte manchmal sogar verletzt.

<sup>73</sup> Dies war aus verschiedenen Stellen der Stellungnahme des Gemeinderates ersichtlich und befindet sich im Klartext auf Seite 6.

<sup>74</sup> Heben wir hervor, dass die vier ersten Seiten der Stellungnahme diese Problematik betreffen.

<sup>75</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 5.

<sup>76</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 3 und 4. Der Verteilungsschlüssel der CUTAF wird scheinbar ebenfalls in Fragen gestellt.

<sup>77</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 5.

<sup>78</sup> Siehe weiter vorne. In allgemeiner Form, verweisen die Gemeinderäte Marly und Tafers in ihrer Stellungnahme ebenfalls auf die laufenden Arbeiten.

Diese heftige Kritik führt den Gemeinderat Freiburg dazu, ergänzende Studien<sup>79</sup> zu verlangen, um sich über die Aufgabenbereiche der Agglomeration aussprechen zu können.

## **V. Offene Fragen**

### **1. Situation der Gemeinden Avry, Matran und St. Ursen**

Das Büro und die thematischen Kommissionen der konstituierenden Versammlung haben die Frage zum provisorischen Agglomerationsperimeter mehrmals aufgeworfen. Wenn zu Beginn der Arbeiten der Versammlung die diesbezügliche Frage noch in indirekter Form im Sinne einer Verkleinerung des provisorischen Perimeters ausgedrückt wurde, hat die grosse Mehrheit der Delegierten anschliessend den Gedanken zur Erweiterung des Perimeters mit dem Wunsch unterstützt, dass auch andere schon stark in interkommunale Zusammenarbeitsstrukturen<sup>80</sup> eingebundene Gemeinden am politischen Gründungsprozess der Agglomeration teilnehmen sollen. Dieser Gedanke wurde anschliessend von verschiedenen Gemeinderäten in ihren Stellungnahmen auf die Kommissionsberichte<sup>81</sup> thematisiert, ohne aber jemals auf die Tagesordnung der Sitzungen der konstituierenden Versammlung gesetzt worden zu sein.

Bei den Gemeinden, die hier in Frage kommen, handelt es sich beziehungsweise um die Gemeinden Avry, Matran und St. Ursen.

Ein erster Schritt in dieser Richtung erfolgte an der Sitzung der konstituierenden Versammlung vom 30. Oktober 2004, bei welcher die Delegierten einstimmig beschlossen haben, eine Studie im Bereich der Raumplanung aufzunehmen und ein Agglomerationsprogramm zuhanden des Bundes auszuarbeiten. Dieses als schweizerisch bezeichnetes Agglomerationsprogramm sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen Verkehr, regionaler Raumplanung und Umweltschutz vor. Es ist einer der Gründe, weshalb das Büro der konstituierenden Versammlung an die drei Gemeinden Avry, Matran und St. Ursen herangetreten ist, die ausserdem schon Mitglied der CUTAF sind, um sie an den Vorarbeiten für das Agglomerationsprogramm zur Mitarbeit zu bewegen. Zwei der drei Gemeinden<sup>82</sup> haben im Jahre 2004 positiv geantwortet und mit der konstituierenden Versammlung eine Vereinbarung<sup>83</sup> abgeschlossen.

Die gegenseitigen Kontakte, die zwischen der Delegation der konstituierenden Versammlung und den bezeichneten Gemeinden<sup>84</sup> stattgefunden haben, müssen noch vertieft werden, damit die drei Gemeinden nach und nach in den laufenden Prozess integriert werden können. Die Gemeinden Avry und Matran nehmen künftig an den

---

<sup>79</sup> Siehe die Stellungnahme des Gemeinderates, Seite 5.

<sup>80</sup> Siehe zu diesem Punkt die Beilagen zum zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche, Seite 37 und folgende.

<sup>81</sup> Siehe weiter vorne.

<sup>82</sup> Der Gemeinderat St. Ursen hat kürzlich sein Interesse an diesem Projekt bekundet. Siehe weiter vorne.

<sup>83</sup> Im Februar 2004 haben die Gemeinden Avry und Matran in diesem Sinne eine Vereinbarung mit der konstituierenden Versammlung unterzeichnet.

<sup>84</sup> Informationssitzungen über die laufenden Arbeiten (Agglomerationsprogramm des Bundes und politisches Gründungsprojekt der Agglomeration) wurden für die Gemeinden Avry und Matran am 27. Juni 2005, für die Gemeinde St. Ursen am 5. Juli 2005 durchgeführt.

Vorarbeiten zum Agglomerationsprogramm<sup>85</sup> teil und sollten zur Teilnahme am politischen Gründungsprozess der Agglomeration eingeladen werden. Die konstituierende Versammlung wird in diesem Sinne ebenfalls an die Gemeinde St. Ursen herantreten.

## **2. Gegenwärtiges Projekt für den interkommunalen Finanzausgleich**

Der Staatsrat hat am 16. Oktober 2004 beschlossen, für die Reform des interkommunalen Finanzausgleichs einen Führungsausschuss einzusetzen. Das Ziel ist es, für alle Gemeinden des Kantons einen horizontalen und direkten Finanzausgleich einzuführen. Dabei soll ein Ausgleichsfonds geschaffen werden, der durch kommunale und kantonale Beiträge zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden gespeisen wird. Die gegenwärtig laufenden Arbeiten, an denen insbesondere auch drei Vertreter aus Mitgliedsgemeinden des provisorischen Agglomerationsperimeters<sup>86</sup> teilnehmen, sollen demnächst zu einem Bericht führen, welcher dem Staatsrat unterbreitet wird. Der Letztere wird dann über die weiteren Schritte entscheiden<sup>87</sup>. Grundsätzlich analysiert der Führungsausschuss ein Umsetzungskonzept für einen Finanzausgleich im Bereich der Einnahmequellen (Steuererträge) und einen Finanzausgleich im Bereich der Bedürfnisse (Belastungen). Der Finanzausgleich im Bereich der Einnahmequellen soll künftig auf acht Steuerkategorien<sup>88</sup> abgestützt werden. In diesem Zusammenhang sind Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, Gewinn und Kapital der juristischen Personen, Grundsteuer, Quellensteuer und Kapitalleistungssteuer Gegenstand eines Konsenses unter den Vertretern der verschiedenen Gemeinden. Seit Herbst konzentrieren sich die Arbeiten auf die heikle Frage zum Finanzausgleich im Bereich der Bedürfnisse, vor allem unter Einbezug der besonderen Problematik, welche die Belastung der Zentrumsstädte aufwirft.

### **Vorschläge des Büros der konstituierenden Versammlung**

#### **1. Vorschläge zum Konzept der zukünftigen Agglomeration**

##### **a). Verminderung der Zahl der Aufgabenbereiche**

Im gegenwärtigen Zeitpunkt schlägt das Büro der konstituierenden Versammlung vor, dem Statutenentwurf die Aufgabenbereiche regionale Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Förderung des Tourismus und Förderung der kulturellen Aktivitäten<sup>89</sup> zu integrieren.

Die Wahl dieser Aufgabenbereiche beruht auf verschiedenen Feststellungen.

---

<sup>85</sup> Die Gemeinderäte der Gemeinden Avry und Matran wurden wie die Gemeinderäte der zehn anderen Gemeinden, die sich am Agglomerationsprogramm des Bundes beteiligen, zum ersten Arbeitsdokument dieser Studie, nämlich dem Leitkonzept des Agglomerationsprogramms des Bundes, konsultiert.

<sup>86</sup> Es handelt sich um die Gemeinden Freiburg, Marly und Villars-sur-Glâne.

<sup>87</sup> Ein Gesetzesentwurf könnte ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt werden, bevor er dem Grossen Rat unterbreitet wird.

<sup>88</sup> Das Amt für Gemeinden besteht auf dem Umstand, dass das Reformprojekt zum Finanzausgleich auch andere Elemente als nur die Steuererträge für die natürlichen und juristischen Personen berücksichtigt.

<sup>89</sup> Die Kommission für die Aufgabenbereiche ist die Urheberin dieses Vorschlags.



- 1. Die drei zuerst aufgeführten Aufgabenbereiche, nämlich die regionale Raumplanung, die Mobilität und der Umweltschutz (im Sinne der Luftreinhalte-Verordnung LRV und der Lärmschutz-Verordnung LSV) sind jene Bereiche, die in koordinierter Form zwingend im Agglomerationsprogramm einbezogen werden müssen, damit der Freiburger Agglomeration Subventionen für den Agglomerationsverkehr zugesprochen werden. Das Büro wünscht schon heute mit allem Nachdruck auf die Notwendigkeit hinzuweisen, die für die Agglomerationsgemeinden besteht, alles daranzusetzen, damit am Ende die Ausarbeitung und Genehmigung eines regionalen Richtplans sichergestellt werden kann.
- 2. Die Kommissionen der konstituierenden Versammlung und die verschiedenen Gemeinderäte haben mehrmals die Zusammenhänge unterstrichen, die zwischen der regionalen Raumplanung und der Wirtschaftsförderung auf regionaler Ebene bestehen. So bedingen die Fragen des Zugangs und der Mobilität massgeblich die Attraktivität und die Entwicklung der Aktivitätszonen. Das Büro wünscht weiter, dass in diesem Bereich eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden aktiven Strukturen innerhalb des Perimeters, beziehungsweise dem Wirtschaftsnetz und der Region Sense, geschaffen wird. Dies kann nur zu einer Stärkung der Vorteile der Region führen, unter welchen insbesondere ein interessantes Personalangebot zu nennen ist, das zwei Landessprachen beherrscht und aufgrund der Qualität sowie der Vielseitigkeit des bestehenden Ausbildungsnetzes vielfach sehr hoch qualifiziert ist.
- 3. Das Büro schlägt ebenfalls die Integration der Förderung des Tourismus vor und betont, dass der Tourismus einen wichtigen Wirtschaftssektor darstellt. Die definitiven Optionen müssen aber aufgrund der Bestimmungen des neuen Gesetzes über den Tourismus noch verfeinert werden. Die hier angestrebten Ziele sind zweifach: Es gilt den regionalen Tourismusorganisationen eine regelmässige finanzielle Grundlage zu garantieren, wobei im Bereich des Tourismus-Marketings der Aufbau einer Koordination zwischen der Agglomeration und der Region Sense nicht ausser Acht gelassen werden darf. Die Pflichtenhefte von Fribourg Tourisme und der Region Sense<sup>90</sup> werden durch Leistungsverträge zu bestimmen sein.
- 4. Was die beiden anderen Vorschläge betrifft, welche die Kommission für die Aufgabenbereiche vorgeschlagen hat und bisher von der konstituierenden Versammlung akzeptiert wurden, nämlich die Aufgabenbereiche Kultur und Sport, so schlägt das Büro vor, dass die konstituierende Versammlung den vielen Vorbehalten Rechnung trägt, die von den Gemeinderäten der finanzschwachen Gemeinden der Agglomeration angebracht wurden. So schlägt es vor, dass die Idee, der Agglomeration Kompetenzen für die Gestaltung und den Unterhalt der regionalen Infrastrukturen mit kulturellem oder sportlichem Charakter zuzuweisen, aus dem Statutenentwurf zu entfernen ist, und dass die Gemeinden im Gegenzug dazu der Agglomeration all jenes anvertrauen, was mit der Förderung der regionalen kulturellen Aktivitäten in Zusammenhang steht.
- 5. Das Büro schlägt weiter vor, Überlegungen zur Zweisprachigkeit durchzuführen<sup>91</sup>. Dabei unterstreicht es, dass die Zweisprachigkeit eine der Eigentümlichkeiten der Agglomeration Freiburg darstellt. Es erachtet es als wichtig, dass auf regionaler Ebene der gesamten Bevölkerung des Agglomerationsperimeters

---

<sup>90</sup> Die Region Sense wird voraussichtlich ihrerseits Verträge mit den anerkannten Tourismusorganisationen des Sensebezirks abschliessen müssen.

<sup>91</sup> Das Büro ermutigt die Kommissionen der konstituierenden Versammlung, Vorschläge im Bereich der Zweisprachigkeit zu unterbreiten, ohne allerdings aus diesem Bereich einen Aufgabenbereich der Agglomeration zu machen. Die Zweisprachigkeit bleibt ein quer verlaufendes Thema.

dazu besondere und angemessene Lösungen vorgeschlagen werden können. Es geht nicht nur darum darauf bedacht zu sein, dass die verschiedenen Organe der zukünftigen Agglomeration die französische oder die deutsche Sprache sprechen können, sondern die Grundlagen für eine aktive Politik zu Gunsten der Zweisprachigkeit zu schaffen. Dabei könnte insbesondere auch vorgesehen werden, in einem stärkeren Masse auf die bestehenden Ausbildungsstrukturen zurückzugreifen, um das Erlernen der einen oder anderen Sprache zu fördern und denjenigen die es wünschen zu gestatten, ihre Kinder in der Landessprache ihrer Wahl einzuschulen. Es hebt weiter hervor, dass das Vorhandensein von Arbeitskräften, welche beide Landessprachen sprechen, die Attraktivität der Agglomeration Freiburg gegenüber den anderen im Aufbau befindlichen Agglomerationen um ein Vielfaches erhöht. Als Schlussfolgerung daraus, ergibt sich die Liste der Aufgabenbereiche, welche das Büro der konstituierenden Versammlung zur Aufnahme in den Statutenentwurf vorschlägt, der dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll:

- Die regionale Raumplanung (im Sinne von Artikel 28 und folgende des RPBG) ;
- die Mobilität (beziehungsweise die Übertragung an die Agglomeration der gesamten bisher von der CUTAF wahrgenommenen Kompetenzen) ;
- der Umweltschutz (LSV und LRV) ;
- die Wirtschaftsförderung (beziehungsweise die Übertragung an die Agglomeration der gesamten Kompetenzen, die gegenwärtig vom Wirtschaftsnetz wahrgenommen werden und die Umsetzung der Zusammenarbeit mit der Region Sense) ;
- die Förderung der regionalen kulturellen Aktivitäten (beziehungsweise die Übertragung an die Agglomeration der gegenwärtig von Coriolis Promotion wahrgenommenen Kompetenzen);

## **b). Vorschläge zur Finanzierung der Agglomeration**

Das Büro unterstreicht einmal mehr die Qualität der Arbeiten, welche die Finanzkommission erbracht hat. Es nimmt von den Beschlüssen Kenntnis, welche die Kommission in seiner Sitzung vom 20. September 2005<sup>92</sup> gefasst hat und schlägt auf der Grundlage der Wahl vor, welche die Delegierten anlässlich der nächsten Sitzung der konstituierenden Versammlung zu treffen haben, dass die Finanzkommission ihre Arbeiten<sup>93</sup> zu Ende führt, damit die Kommission für Rechtsfragen die Nachfolgearbeiten fortführen und die Arbeiten der thematischen Kommissionen zum Abschluss bringen kann.

1. In Übereinstimmung mit den Aufgabenbereichen, die letztendlich für die Aufnahme in den Statutenentwurf festgelegt werden, muss die Finanzkommission einen Voranschlag für die Laufende Rechnung und einen Investitionsplan ausarbeiten. Das Büro nimmt von der Tatsache Kenntnis, dass die Finanzkommission in der gegenwärtigen Situation gewisse finanzielle Grundlagen nur in richtungsweisender Form angeben kann. Es verlangt allerdings von der Finanzkommission, die Zahlenangaben in ihrem Bericht zu aktualisieren.

---

<sup>92</sup> Die Kommission hat dem Büro ein Schreiben zukommen lassen, welches ihre Stellung für das Weiterführen der Arbeiten erörtert.

<sup>93</sup> Das Büro schlägt vor, dass die Finanzkommission, falls notwendig, den Dienst von externen Experten in Anspruch nehmen kann.

#### Zum Voranschlag der Laufenden Rechnung der Agglomeration :

Ein Referenzvoranschlag zur Laufenden Rechnung könnte aufgrund der gegenwärtigen finanziellen Vereinbarungen zwischen den Gemeinden für die letztendlich im Statutenentwurf festgelegte Aufgabenbereiche erstellt werden. Für die mit dem Betrieb der politischen Agglomerationsstrukturen verbundenen Kosten schlägt das Büro vor, dass die Finanzkommission Vorschläge aufgrund dessen ausarbeitet, was in den Gemeinden des provisorischen Perimeters praktiziert wird und eine Durchschnittsreferenz für die Berechnung der Sitzungsgelder dieser Strukturen erstellt. Für die mit dem Betrieb der administrativen Strukturen verbundenen Kosten, kann die Finanzkommission ihre Projektionen weiterhin auf den Grundlagen der für die schon bestehenden regionalen Arbeitsstellen aufgebrauchten Beträge abstützen. Das Büro ist der Meinung, dass es sich rechtfertigt, insbesondere im Bereich des Verkehrs nur den Betrag der kantonalen Subventionen anzugeben, da es zu diesem Zeitpunkt wenig sinnvoll wäre, sich mit unendlichen Mutmassungen auf die möglichen Subventionen einzulassen, welche der Bund der Agglomeration Freiburg im Bereich des Agglomerationsverkehrs zusprechen könnte.

Zum Schluss schlägt es vor, dass die Finanzkommission versucht, in den Aufgabenbereichen die möglichen Skalenerträge zu beziffern, wo die Agglomeration eine Produktionsfunktion wahrnehmen könnte.

#### Zum Investitionsplan der Agglomeration :

Das Büro schlägt der Finanzkommission vor, ebenfalls einen Investitionsplan<sup>94</sup> zu erstellen, obschon dieser nur die mit dem CUTAF-Verkehrswesen verbundenen Kosten enthalten wird. Sie erinnert daran, dass nach dem Gesetz über die Agglomerationen der Agglomeration Freiburg die Pflicht auferlegt ist, eine finanzielle Planung<sup>95</sup> auszuarbeiten.

2. Das Büro schlägt vor, die Diskussionen bezüglich der Schaffung eines Ausgleichsfonds<sup>96</sup> zwischen den Mitgliedgemeinden zu beenden. Wenn der Gedanke, Ausgleichsmechanismen für die mit einem regionalen Richtplan verbundenen negativen Auswirkungen vorzusehen politisch viel versprechend erscheint, so bleibt seine Umsetzung in die Tat doch sehr fragwürdig. Die Gründe dafür sind vielseitig. Sie hängen insbesondere mit der Tatsache zusammen, dass es wissenschaftlich unmöglich ist, die negativen von den positiven Auswirkungen zu unterscheiden und alles mit dem Standpunkt zusammenhängt, den man vertritt. In dieser Hinsicht unterstützt das Büro gewisse Überlegungen, welche die Finanzkommission<sup>97</sup> dargestellt hat.

3. Das Büro schlägt der Finanzkommission vor, ihre Analyse zum Finanzausgleich der Einnahmequellen unter Einbezug aller Steuern, die der Führungsausschuss für die Revision des interkommunalen Finanzausgleichs<sup>98</sup> berücksichtigt hat, wieder aufzunehmen.

---

<sup>94</sup> Das Amt für Gemeinden erörtert diesen Punkt ebenfalls in seiner Stellungnahme, Seite 2.

<sup>95</sup> Gemäss Artikel 33 AggG.

<sup>96</sup> Das Bau- und Raumplanungsamt präzisiert, dass es, in Abwesenheit von spezifischen, kantonalen Gesetzesbestimmungen nicht möglich sein wird, einen Fonds zu schaffen, welcher durch Abgaben aus den Vorzuglasten der Bauzoneinteilung der Grundstücke gespiesen wird.

<sup>97</sup> Siehe Seite 22 des Berichts der Finanzkommission von April 2005.

<sup>98</sup> Siehe die acht weiter vorne aufgeführten Steuerarten.

Es schlägt der Finanzkommission weiter vor, zu dem vom Kanton für alle Gemeinden vorgesehenen Finanzausgleich die Möglichkeit zu prüfen, einen zusätzlichen Finanzausgleich auf der Grundlage der gegenwärtig bekannten Angaben auszuarbeiten. Es stellt sich insbesondere die Frage zu klären, ob die dem politischen Gebiet der Agglomeration angehörenden Gemeinden es wünschen, engere Solidaritätsbeziehungen untereinander aufzunehmen, damit die finanzschwachen Mitgliedsgemeinden der Agglomeration dank der höheren finanziellen Unterstützung der finanzstarken Gemeinden noch stärker begünstigt werden.

4. Das Büro schlägt der Finanzkommission vor, Überlegungen für eine Studie über die Skalenerträge<sup>99</sup> aufzunehmen.

### **c). Thematisierung der Frage zum provisorischen Perimeter**

Eine offene Debatte über den gegenwärtigen provisorischen Agglomerationsperimeter hat bis heute noch nicht stattgefunden. Auf juristischer Seite erschien die Situation vorerst als abgeschlossen, da sowohl das Verwaltungsgericht wie auch das Bundesgericht den staatsrätlichen Bestimmungsakt zum provisorischen Agglomerationsperimeter als einfache Exekutivhandlung ohne konkrete juristische Auswirkungen eingestuft haben. Im politischen Bereich, verleiht das Gesetz über die Agglomerationen unter gewissen Bedingungen den neuen Gemeinden die Fakultät, sich in den provisorischen Perimeter aufnehmen zu lassen, und den Mitgliedern des Perimeters, diesen zu verlassen<sup>100</sup>.

Nach vier Jahren Arbeit ergibt sich eine vielfältige Situation. Wenn es auch zutrifft, dass kein Gemeinderat ersucht hat, in den provisorischen Perimeter aufgenommen zu werden oder diesen zu verlassen, so haben die thematischen Kommissionen<sup>101</sup> doch mehrmals in direkter oder indirekter Form den Gedanken für eine Anpassung desselben aufgeworfen. So widmete die Kommission für Rechtsfragen in ihrem Zwischenbericht von Juli 2003 mehrere Bemerkungen zur Frage des provisorischen Perimeters und seiner Richtigkeit<sup>102</sup>. Die Kommission für die Aufgabenbereiche kam in den Beilagen ihres zweiten Zwischenberichts darauf zu sprechen, indem sie die privilegierten Beziehungen der Gemeinden Avry, Maran und St. Ursen mit den Mitgliedsgemeinden des provisorischen Perimeters<sup>103</sup> deutlich hervorgehoben hat. Mehrere Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden des provisorischen Perimeters haben den Gedanken einer derartigen Anpassung<sup>104</sup> ebenfalls unterstützt. Man muss unterstreichen, dass diese Anpassung umso wichtiger erscheint, nachdem die

---

<sup>99</sup> Das Amt für Gemeinden verweist dazu auf die Studie, die für die Skalenerträge im Rahmen der Gemeindefusion von Bulle und La Tour-de-Trême durchgeführt wurde. Siehe Seite 1 der Stellungnahme.

<sup>100</sup> Siehe Artikel 7 AggG.

<sup>101</sup> Siehe Seite 37 und folgende des bezeichneten Berichts.

<sup>102</sup> Siehe Seite 4 und folgende des Berichts vom 15. Juli 2003.

<sup>103</sup> Der Fall der Gemeinden Avry und Matran, auf den viele Delegierte hinweisen, ist eindeutig: Alle stellen in den Vordergrund, dass diese Gemeinden schon aktiv an vielen interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen der CUTAF und des Wirtschaftsnetzes mitwirken. Was die Gemeinde St. Ursen angeht, so beschränken sich die – wichtigen – Verbindungen nicht nur auf die CUTAF, denn, wenn die zukünftige Agglomeration für die Bereiche Wirtschaftsförderung und Förderung des Tourismus zuständig sein soll, dann darf man nicht ausser Acht lassen, dass diese Gemeinde Mitglied der Region Sense und in dieser Eigenschaft eine privilegierte Partnerin der Gemeinden Düdingen und Tafers darstellt, die gegenwärtig Mitglied des provisorischen Perimeters sind.

<sup>104</sup> Siehe weiter vorne über die Beurteilung der Stellungnahmen der Gemeinderäte zum zweiten Zwischenbericht der Kommission für die Aufgabenbereiche.

Delegierten den obligatorischen Aufgabencharakter für alle Mitgliedsgemeinden der Agglomeration befürwortet haben und dieses Prinzip von allen Gemeinderäten des provisorischen Perimeters gutgeheissen wurde.

Das Büro wünscht, dass sich die konstituierende Versammlung anlässlich ihrer nächsten Sitzung zu diesem Punkt festlegt. Denn, sowohl die Erweiterung auf gewisse Gemeinden wie auch die Beschränkung auf gewisse andere, sind von wichtiger Bedeutung für die Arbeiten der Finanzkommission und der Kommission für Rechtsfragen. Für das Vorankommen dieser Kommissionen ist es unerlässlich, diese Punkte rasch festzulegen. Dabei unterstreicht das Büro, dass, auch nach dem Beschluss der konstituierenden Versammlung über die Erweiterung des Perimeters auf die Gemeinden Avry, Matran und St. Ursen, die Gemeinderäte dieser Gemeinden allein dazu befugt sind, zu entscheiden, ob sie der konstituierenden Versammlung einen Antrag in diesem Sinne stellen wollen. Es ruft den Delegierten in Erinnerung, dass zwischen dem Beschluss der Gemeinden Avry und Matran, am Agglomerationsprogramm des Bundes teilzunehmen und in den provisorischen Agglomerationsperimeter<sup>105</sup> aufgenommen zu werden, kein automatischer Zusammenhang besteht.

Das Büro hebt ausserdem hervor, dass die Bestimmung der Aufgabenbereiche anlässlich der nächsten Sitzung der konstituierenden Versammlung nicht ohne Auswirkungen für den Verbleib oder gar den Austritt gewisser Gemeinden innerhalb des Perimeters bleiben wird. Es bestätigt erneut, dass das Ziel, einen politischen Kompromiss zu erreichen, der von allen am politischen Gründungsprozess der Agglomeration beteiligte Gemeinderäte vertreten werden kann, nach wie vor Vorrang hat. Es nimmt ebenfalls die mitgeteilten Befürchtungen gewisser Gemeinderäte in Bezug auf die Übernahme neuer Aufgaben nach der Gründung der Agglomeration zur Kenntnis und beauftragt die Kommission für Rechtsfragen, Lösungen zu dieser Frage<sup>106</sup> auszuarbeiten.

## **2. Vorschläge für sofortigen Weiterführung der Arbeiten**

1. Das Büro lässt diesen Bericht allen Delegierten der konstituierenden Versammlung zukommen und ersucht die drei Kommissionen, zu den hier dargestellten Vorschlägen Stellung zu nehmen. Für die Kommission für die Aufgabenbereiche könnte die Stellungnahme als Schlussbericht verfasst werden.

2. Anhand dieser Informationen, würde das Büro allen Delegierten der konstituierenden Versammlung für die nächste Sitzung eine diesbezügliche Botschaft unterbreiten. Diese Botschaft würde insbesondere die Liste der Aufgabenbereiche sowie einen Vorschlag für die Anpassung des provisorischen Perimeters enthalten.

3. Die konstituierende Versammlung würde anlässlich ihrer nächsten Sitzung die Aufgabenbereiche festlegen, die in den Statutenentwurf aufzunehmen sind. Sie könnte in derselben Sitzung über die Anpassung des provisorischen Perimeters entscheiden. Aufgrund dieser Beschlüsse, könnten die Finanzkommission und die Kommission für Rechtsfragen ihre Arbeiten abschliessen. Das Büro könnte dann an die Gemeinden

---

<sup>105</sup> Das Büro erinnert daran, dass es nach den Bestimmungen des Gesetzes keine territoriale Diskontinuität geben kann: So kann in der gegenwärtigen Situation die Aufnahme der Gemeinde Avry in den provisorischen Perimeter ohne diejenige von Matran nicht vollzogen werden.

<sup>106</sup> Dies ist ausserdem das Ziel, weshalb dem vorliegenden Bericht eine kurze Vergleichsanalyse zwischen den Strukturen der Agglomeration und denjenigen des Gemeindeverbandes beigelegt wurde.

Avry, Matran und St. Ursen herantreten, um ihnen einen Eintritt in den provisorischen Agglomerationsperimeter nahe zu legen. Da Büro erinnert zu diesem Punkt, dass die Gemeinden, die dies wünschen, der konstituierenden Versammlung ein Aufnahmegesuch zustellen müssen und die Delegierten dieses Gesuch anschliessend mit einer Zweidrittelmehrheit verabschieden müssen. Sobald diese beiden Bedingungen erfüllt sind, ist der provisorische Perimeter geändert.

Freiburg, den 20. Oktober 2005

Für das Büro der konstituierenden Versammlung:

Die wissenschaftliche Mitarbeiterin :

Der Präsident :

Corinne Margalhan-Ferrat

Nicolas Deiss, Oberamtmann des Saanebezirks

## **VII . Beilagen**

### **1. Bestimmung der Aufgabenbereiche**

### **2. Bestimmung der Szenarios**

### **3. Strukturvergleich : Agglomeration und Gemeindeverband**

**Beilage 1 :  
ANALYSE DER  
AUFGABENBEREICHE**

		FR	BE	CO	GI	GP	GR	DÜ	MA	TA	VSG
Agglo A+	Technische Dienste										
	Sozialhilfe										
Agglo A7	Sport										
Agglo A6	Kultur										
Agglo A5	Förderung Tourismus										
Agglo A4	Wirtschaftsförderung										
Agglo A3	Umweltschutz (LSV und LRV)										
	Regionale Raumplanung										
	Mobilität										



Befürworter der Übertragung  
des Aufgabenbereichs



**Beilage 2 :  
ANALYSE  
AUSWAHL DER GEMEINDERÄTE UNTER DEN VORGESCHLAGENEN SZENARIOS DER  
FINANZKOMMISSION**

	FR	BE	CO	GI	GP	GR	DÜ	MA	TA	VSG
Szenario 1	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Szenario 2	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Szenario 3	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Szenario 4	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Szenario 5	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Szenario 6	nein	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja
Szenario-s Vorschlag FK	nein	nein	ja	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja
Andere von Gemeinderäten vorgeschlagene Szenarios	nein	ja	nein	nein	nein	ja	nein	nein	ja	nein
Mit ausreichendem Finanzausgleichseffekt vorgeschlagen	nein	nein	ja	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja

## Beilage 3 : ANALYSE VERGLEICH DER STRUKTUREN

### Agglomeration

### Gemeindeverband

Verfassung		Annahme durch die Mehrheit der Bevölkerung und der Gemeinden <b>Art. 9 Abs. 4 AggG</b> ☞ <b>juristische Persönlichkeit</b>	▶ Einstimmige Annahme der Statuten durch die Gemeinden <b>Art. 109 bis Abs. 1 GG</b> ▶ Kompetenz der Gemeindeversammlung, beziehungsweise des Generalrats <b>Art. 10 Abs. 1 Bst. n GG</b>
Staatsrat		Genehmigung durch den Staatsrat vor der Abstimmung <b>Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 AggG</b>	Genehmigung durch den Staatsrat nach Annahme durch die Gemeinden <b>Art. 109 bis Abs. 2 GG</b> ☞ juristische Persönlichkeit
Grundlagen		▶ Die Agglomeration koordiniert und fördert die Zusammenarbeit unter ihren Mitgliedern <b>Art. 11 Abs. 1 AggG</b> ▶ Die Agglomeration nimmt die Aufgaben wahr, die ihr durch die Statuten übertragen werden. In diesem Rahmen, tritt die Agglomeration an die Stelle der Gemeinden <b>Art. 11 Abs. 2 AggG</b>	▶ Erfüllung verschiedener verknüpfter Aufgaben <b>Art. 109 Abs. 2 GG</b> ▶ Obligation für alle Gemeinden an allen Aufgaben teilzunehmen <b>Art. 109 Abs. 2 GG</b>
Vertretungen der Gemeinden	Dauer des Mandats	Mandat von gleicher Dauer wie die administrative Amtsperiode	Mandat kann kürzer oder länger als seine administrative Amtsperiode sein
	Bezeichnungsmodus der Gemeindevertreter	▶ Wahl der Agglomerationsräte : - entweder Wahl durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat <b>Art. 20 Abs. 2 AggG</b> - oder Volkswahl <b>Art. 20 Abs. 2 AggG</b> ▶ Wahl der Vorstandsmitglieder der Agglomeration : - entweder Wahl durch Agglomerationsrat - oder durch Volkswahl <b>Art. 23 AggG</b>	▶ Der Gemeinderat bestimmt im Prinzip die Delegierten der Gemeinde unter sich <b>Art. 115 Abs. 2 GG</b> ▶ Die Mitglieder des Direktionsvorstands werden durch die Delegiertenversammlung für die administrative Amtsperiode gewählt
	Gesamtzahl Vertreter	Eine Gemeinde kann nicht mehr als die Hälfte der Agglomerationsräte besitzen <b>Art. 19 Abs. 3 AggG</b>	Eine Gemeinde kann nicht mehr als die Hälfte der Stimmen besitzen <b>Art. 115 Abs. 3 GG</b>
Statutenänderung	Leichte Änderung	Kompetenz des Agglomerationsrates	Kompetenz der Delegiertenversammlung <b>Art. 116 Abs. 2 Bst. f GG</b>
	Neue wichtige Aufgabe	Mehrheit der Gemeinden und der Stimmbürger (siehe das nachstehende obligatorische Referendum)	Einstimmigkeit der Gemeinden <b>Art. 113 Abs. 1 bis GG</b>
	Aufnahme der neuen Mitglieder	Mehrheit der Gemeinden und der Stimmbürger (siehe das nachstehende obligatorische Referendum)	Kompetenz der Delegiertenversammlung <b>Art. 116 Abs. 2 Bst. f GG</b>
	Auflösung	Mehrheit der Gemeinden und der Stimmbürger (siehe das nachstehende obligatorische Referendum)	

## Agglomeration

## Gemeindeverband

Finanzielle Regeln	Einnahmequellen : Öffentliche Beiträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Die Agglomeration kann gestützt auf eine Reglement Gebühren, Abgaben und Vorzugslasten erheben <b>Art. 15 Abs. 1 AggG</b></li> <li>▶ Finanzielle Beiträger der Gemeinden communes <b>Art. 32 Abs. 1 AggG</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beiträge der Gemeinden und Gebühren erheben <b>Art. 121 Abs. 2 GG</b></li> <li>▶ Sie kann mit öffentlich-rechtlichen Verträgen den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Leistungen zu mindestens den effektiven Kosten anbieten</li> </ul>
	Finanzplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Obligation eine Finanzplanung auf die Dauer von 5 Jahren zu erstellen <b>Art. 33 AggG</b></li> <li style="text-align: right;">▶</li> <li>Kompetenz des Agglomerationsrates <b>Art. 21 Abs. 2 Bst. d AggG</b></li> </ul>	
Politische Rechte der Gemeinden	Fakultatives Finanzreferendum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ausgaben, die den in den Statuten festgelegten Betrag übersteigen <b>Art. 30 Abs. 1 Bst. a AggG</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Die Beschlüsse der Delegiertenversammlung bezüglich einer Ausgabe, die den in den Statuten festgelegten Betrag übersteigt, unterliegen dem fakultativen Referendum <b>Art. 123 bis Abs. 1 GG</b></li> <li>▶ Das Referendum kann von einem Viertel der Gemeinderäte der Mitgliedgemeinden verlangt werden</li> <li>☞ Bestimmung von Art. 51 Abs. 1 der Verfassung vom 16. Mai 2004</li> </ul>
	Fakultatives Referendum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Statutenänderung <b>Art. 30 Abs. 1 Bst. d AggG</b></li> <li>▶ Allgemeinverbindliches Reglement <b>Art. 30 Abs. 1 Bst. c AggG</b></li> </ul>	∅
	Obligato-risches Referendum	Aufnahme neuer Gemeinden, neue wichtige Aufgaben und Auflösung der Agglomeration <b>Art. 29 Abs. 1 AggG</b> Beschlüsse über die drei genannten Objekte durch die Mehrheit der Stimmbürger und der Gemeinden	∅
	Initiativen	Einreichung einer Initiative : - eine Ausgabe, die nicht im Rechnungsjahr gedeckt werden kann <b>Art. 28 Abs. 1 Bst. a AggG</b> - eine Bürgschaft oder eine Sicherheit, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten	☞ Bestimmung von Art. 51 Abs. 1 der Verfassung vom 16. Mai 2004