

Fusionskonzept von Grossfreiburg

Das Projekt zum Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs wurde auf Antrag der Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne gestartet. Die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs wurde 2017 gewählt, um dieses Projekt umzusetzen. Unter der Leitung eines Lenkungsausschusses unter dem Vorsitz der Oberamtsperson des Saanebezirks haben die 36 Delegierten der Gemeinden die Aufgabe, der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden bis 2020 einen Entwurf eines Fusionsvertrags vorzulegen.¹

Der Fusionsprozess der Gemeinden von Grossfreiburg basiert auf den Artikeln 17a ff. des Gesetzes über die Förderung von Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1), das insbesondere vorsieht, dass sich die konstituierende Versammlung selbst organisiert und sich ein Reglement gibt (Art. 17d Abs. 2 SGF).

Die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs organisiert ihre Arbeit gemäss ihrem Organisationsreglement in zwei Phasen, nämlich einer Phase der Ausarbeitung des Fusionskonzeptes und einer Phase der Ausarbeitung des Fusionsvertrages (Art. 4).

Ziel der Ausarbeitungsphase des Fusionskonzeptes ist es, die Grundzüge der zukünftigen fusionierten Gemeinde und des Fusionsvertrages festzulegen. Zu diesem Zweck bestimmt die konstituierende Versammlung insbesondere den Namen der neuen Gemeinde, die Grundzüge der Dienstleistungen und des Finanzrahmens sowie die Grundzüge der politischen und administrativen Organisation der neuen Gemeinde (Art. 5 Abs. 1). Ziel dieser Phase ist es, den Begriff der Fusion in einem Fusionsvertrag zu konkretisieren (Art. 5 Abs. 2). Am Ende der Ausarbeitung des Fusionskonzeptes fasst die konstituierende Versammlung einen formellen Beschluss über den Übergang zur Ausarbeitungsphase des Fusionsvertrages (Art. 7 Abs. 1).

Ständige Arbeitsgruppen (AG) werden nach dem Organisationsreglement der konstituierenden Versammlung gebildet, der Lenkungsausschuss kann aber spezielle AG einrichten (Art. 18).

Von den AG abgedeckte Bereiche

Die Tätigkeitsbereiche der ständigen AG sind in den Artikeln 22 ff. festgelegt. Für die ihnen zugewiesenen Themen oder Dienstleistungen führen die AG eine eingehende Analyse der Herausforderungen, Themen und Dienstleistungen durch, für die sie verantwortlich sind, und formulieren konkrete Vorschläge für die fusionierte Gemeinde. Die Ergebnisse dieser Analysen und Vorschläge werden dem Lenkungsausschuss zur Voranmeldung und der konstituierenden Versammlung zur Validierung übermittelt (Art. 21). Die Liste der wichtigsten Aufgaben und Themen für jede AG finden Sie auf der nächsten Seite.

Die Diskussionen in den AG sind von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Fusionsprojekts. Es sind in der Tat die Ergebnisse dieser Überlegungen, die es dem Lenkungsausschuss und der konstituierenden Versammlung ermöglichen werden, die Architektur des Projekts sowie seinen Entwurf festzulegen. Die Qualität des Gesamtprojekts wird daher von der Qualität der konkreten Vorschläge der AG abhängen.

Das erste Ziel der AG besteht darin, eine spezifische Vision des/der angesprochenen Gebiet(s/e) zu entwickeln, d.h. eine zukünftige Projektion dessen, was das betreffende Gebiet sein sollte. Weit davon entfernt, idealistisch zu sein, zielt eine bestimmte Vision im Rahmen der Fusion darauf ab, die Richtung zu definieren, die ein bestimmtes Feld einschlagen soll.

¹ www.grossfreiburg.ch

Das zweite Ziel der AG besteht darin, für jeden abgedeckten Bereich eine Liste der Aufgaben, Dienste und Dienstleistungen vorzulegen, die umgesetzt werden müssen, um die spezifische Vision dieses Bereichs verwirklichen zu können.

Verwaltung	Technik	Unterhalt
<ul style="list-style-type: none"> - Empfang und Rezeption - Informationen - Residenzkontrolle - Personalwesen - Mitarbeiter und verschiedene Unterstützungen <p>Schlüsselthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation der Verwaltung - Garantie für das kommunale Personal - Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherheit (Polizei, Feuerwehr, usw.) - Industrielle Dienstleistungen - Abfallprodukte - Gebäude des Verwaltungserbes - Infrastrukturen - Fuhr- und Maschinenpark 	<ul style="list-style-type: none"> - Strassen und Wege - Grünflächen - Häfen und Ufer - Wälder und Landwirtschaft
Schulen und Gesellschaft	Entwicklung	Politik
<ul style="list-style-type: none"> - Schule und frühe Kindheit - Nachschulische Betreuung - Jugend - Kultur, Sport und Freizeit - Bibliotheken und Spielzeugbibliotheken - Soziale Angelegenheiten - Gesundheit und Alter <p>Schlüsselthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lokale Gesellschaften 	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung und Stadtplanung - Transport und Promotion - Mobilität - Wirtschaft und Animation - Alle Arbeiten im Zusammenhang mit der Entwicklungsstrategie <p>Schlüsselthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raumplanung - Artikulation zwischen Agglomeration und fusionierter Gemeinde - Geografische Positionierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislative Gewalt - Exekutive Gewalt - Unterstützung der politischen Führung - Alle Aspekte, die mit der öffentlichen Meinung, der Identität und der lokalen Dynamik zusammenhängen. <p>Schlüsselthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation der politischen Behörden - Politische Vertretung, Governance
Finanzen	Geschichte und Identität (Lenkungsausschuss)	
<ul style="list-style-type: none"> - Buchhaltung und Versicherung - Immobilien der finanziellen Vermögenswerte - Informationstechnologie - Alle finanziellen Arbeiten (Analyse der Rechnungslegung der Gemeinden in finanzieller Hinsicht, Vorschlag einer Finanzstrategie, Besteuerung, Analyse der finanziellen Auswirkungen von AG-Vorschlägen) <p>Schlüsselthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzen und Steuern 	<ul style="list-style-type: none"> - Historische Beziehungen zwischen der Stadt Freiburg und dem Kanton - Historische Beziehungen zwischen den Gemeinden - Status der Burgergemeinde - Identität und sprachliche Identität - Name und Wappen 	

Methodik und Methodik

Präambel

Im Juli 2018 hat die Konstituierende Versammlung die fünf Herausforderungen für den Grossfreiburg im Jahr 2030² identifiziert. Diese Herausforderungen dienen dem Lenkungsausschuss und den AG der Versammlung als roter Faden.

- Herausforderung Nr. 1: die Identität einer menschlichen Stadt vereint die Bevölkerung
- Herausforderung Nr. 2: die Entwicklung der Infrastrukturen und der Mobilität flächendeckend sicherstellen
- Herausforderung Nr. 3: qualitativ hochstehende Dienstleistungen für alle
- Herausforderung Nr. 4: ein Steuersatz im Dienst der Arbeitsplätze und der Leistungen
- Herausforderung Nr. 5: den historischen und kulturellen Reichtum aufwerten

Phase 1

Jede AG entwickelte eine spezifische Vision in Bezug auf das/die zu analysierende(n) Tätigkeitsfeld(er) und leitete dann eine erste Liste der Massnahmen ab, die zu erreichen wären (Long list, LL³).

Phase 2

Nachdem die Liste der möglichen Massnahmen definiert war, analysierte jede AG die vorgelegten Vorschläge nach den folgenden Kriterien:

- Ressourcen, die zur Durchführung der Massnahme in Bezug auf Personal, Material, Ausrüstung, Infrastruktur, Gebäude usw. benötigt werden
- Benachteiligungs- und Autonomiegrad nach den Erwartungen der Gemeinden
- Erwartetes Dienstleistungsniveau
- Beitrag von Massnahmen zur Erfüllung der spezifischen Vision unter Berücksichtigung von Schlüsselfragen
- Alle anderen Aspekte, die für die Validierung des Prozesses wesentlich sind, usw.

Ziel war es, festzustellen, wie die einzelnen Massnahmen durchgeführt werden. Diese kritische Bewertung ermöglichte es, nur die Massnahmen zu überprüfen, die für die neue Gemeinde wirklich in Frage kommen (Short list, SL⁴).

Phase 3

Die AG artikulierte dann den Prozess, der vom aktuellen Status zum zukünftigen Status führt (Implementierungsschritte). In der Praxis erfordert die Umsetzung der ausgewählten Massnahmen Anpassungen in Bezug auf Management, Personal, Ausrüstung, Infrastruktur, usw., die im Hinblick auf die verfügbaren Elemente, den Bedarf und die Zeit analysiert werden müssen. Die AG legte daher die

² www.grossfreiburg.ch

³ Siehe Z. 1.1.c. der AG-Berichte

⁴ Siehe Z. 1.2.c. der AG-Berichte

Durchführungsmassnahmen fest, indem sie für jede ausgewählte Massnahme eine kurze Investitions- und Betriebskostenschätzung vorlegte.⁵

In diesem Stadium wäre es dann möglich, dass die AG das in der Vision festgelegte Ziel überdenken würde: es war zu ehrgeizig, nicht gut genug definiert, zu breit, zu eng; es berücksichtigte keine anderen widersprüchlichen Ziele usw. Die AG könnte auch eine oder mehrere zusätzliche Aufgaben definieren, die sie für wesentlich hält, um das Ziel der Vision des zu untersuchenden Bereichs zu erreichen.

Schliesslich hat die AG mögliche kritische Punkte oder Kommentare angesprochen.⁶

Phase 4

Jede AG beendete ihre Arbeit mit einem schriftlichen Bericht an den Lenkungsausschuss. Dieser verteilt es dann an die Delegierten, bevor es in der konstituierenden Versammlung diskutiert wird (Art. 32 Abs. 1). Der Bericht enthält die Vorschläge der AG sowie eine kurze Beschreibung der Hauptfragen zu den Themen und Dienstleistungen, für die sie zuständig ist (Art. 32 Abs. 2).

Zusammenfassung des AG-Berichte

Nachfolgend finden Sie eine Zusammenfassung der AG-Berichte, die von den Kommunikationsexperten der VIRTÜ Public Affairs AG⁷ erstellt wurden. Die AG-Berichte sind beigefügt.

Verwaltung

Die AG Verwaltung schlägt eine für die gesamte Bevölkerung zugängliche Verwaltung vor. Sie versteht darunter die Schaffung eines Online-Schalters sowie die Bereitstellung von einladenden und dezentralen, physischen Schaltern. Sie unterbreitet die Idee eines Heimservice für Personen mit eingeschränkter Mobilität. Die AG spricht sich für die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen sämtlicher Gemeindeangestellten aus und befürwortet eine Offensive im Bildungsbereich: Die fusionierte Gemeinde soll mehr Lehr- und Praktikumsstellen sowie eine solide Weiterbildung anbieten. Die Mitglieder der AG erachten das Konzept einer Verwaltung ohne Papier und mit virtuellen Dossiers als unerlässlich, um die Qualität der Dienstleistungen im Kontext der Dezentralisierung zu erhalten. Bereits im Juni 2018 sprach sich die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs für eine Beschäftigungsgarantie für alle Gemeindeangestellten aus.

Technik

Die AG Technik untersuchte die Themenbereiche Energie, Flüssigkeiten, Abfall, Feuerwehr, Ortspolizei, Immobilienbestand und Fahrzeuge. Sie erkennt ein interessantes Potenzial für die Harmonisierung und Verbesserung der Dienstleistungen für die Bevölkerung. Die AG schlägt vor, auf erneuerbare Energien zu setzen und das höchste Energiestadt-Label anzustreben. Für das Management von Energie, Flüssigkeiten und Abfallentsorgung und zur Vermeidung von Littering empfiehlt sie die Einführung von harmonisierten Konzepten. Die AG Technik stellt fest, dass es beim Übergang von den neun Gemeinden zur fusionierten Gemeinde entscheidend ist, einen deutlichen Preisanstieg der Wasserkosten zu vermeiden. Daher empfiehlt sie den Gemeinden, gesetzlich vorgesehene Änderungen der Regulierung

⁵ Siehe Z. 1.3 der AG-Berichte

⁶ Siehe Z. 1.4 der AG-Berichte

⁷ Die vollständigen Zusammenfassungen können unter www.grossfreiburg.ch eingesehen werden.

vorwegzunehmen, insbesondere im Bereich der Müllentsorgung. Die AG Technik empfiehlt eine Gemeinde ohne Feuerwehrpflichtersatzabgabe und sieht vor, die lokalen Polizeibehörden zusammenzuschliessen, um einen bürgernahen, qualitativ hochwertigen und dezentralisierten Polizeidienst sicherzustellen. Ihrer Ansicht nach bietet die Fusion die Gelegenheit, den Immobilienbestand zu zentralisieren.

Unterhalt

Die AG Unterhalt hat sich mit den Themenbereichen Bauwesen, Gestaltung und Unterhalt öffentlicher Räume, Grünflächen und öffentliche Beleuchtung auseinandergesetzt. Ihrem Vorschlag liegen drei Leitideen zugrunde: Erstens muss dieser Bereich zentralisiert werden, soll aber über eine nach Sektoren ausgelagerte Organisation verfügen; zweitens muss die Gemeinde in der Lage sein, die Natur einzubinden und zu erhalten; drittens muss der Sektor dazu beitragen, einladende und sichere öffentliche Räume zu schaffen. Die AG schlägt vor, im gesamten Einzugsgebiet städtische Spiel- und Sportplätze zu errichten, die Flussgebiete unter Berücksichtigung der Biodiversität zugänglich zu machen und Bäume im öffentlichen Raum zu pflanzen. Die AG möchte die Rückkehr der Natur im Einzugsgebiet unterstützen und schlägt dementsprechend vor, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu vermindern und stattdessen vermehrt auf menschlichen Einsatz und mechanische Methoden zu setzen. Sie empfiehlt, die im Winter auf den Strassen eingesetzte Menge Salz zu reduzieren. Im gesamten Einzugsgebiet sind das heute ungefähr 1000 Tonnen Salz. Der Unterhalt soll ihrer Meinung nach ebenfalls zum Sicherheitsgefühl beitragen, insbesondere dank neuer Technologien im Bereich der öffentlichen Beleuchtung.

Schulen und Gesellschaft

Die AG Schulen und Gesellschaft beschäftigte sich mit dem breiten Thema Schulen, Jugend, Senioren, Kultur, Sport, lokale Vereine, soziokulturelle Animation, Soziales und gesellschaftliches Zusammenleben. Die Gruppe schlägt vor, das Fortbestehen und den einfachen Zugang zu den aktuellen Dienstleistungen zu sichern und bestehende bewährte Praktiken nach oben zu harmonisieren. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs empfiehlt die AG, allen Schülerinnen und Schülern der Orientierungsschule (OS) das Abonnement kostenlos anzubieten. Ob aber auch Primarschüler von diesem kostenlosen Angebot profitieren sollen, müssten die Behörden der fusionierten Gemeinde entscheiden. Die AG schlägt vor, dass sich die Gemeinde für eine echte Kinder- und Jugendpolitik stark macht. Zudem sollen Quartiertreffpunkte gegründet werden, die der Information aller Generationen dienen und das Zusammenleben fördern.

Entwicklung

Die Mitglieder der AG Entwicklung einigten sich über zwei Prinzipien: Das Wohlergehen der Bevölkerung soll über der Entwicklung der fusionierten Gemeinde stehen und das ganze Einzugsgebiet Grossfreiburgs soll ausgewogen berücksichtigt werden. Die AG schlägt vor, den Ruf Freiburgs als Stadt der Geschichte und der Flüsse zu stärken, indem das bauliche und industrielle Erbe sowie die Wasserläufe der Region aufgewertet werden. Die Raumplanung soll eine kontrollierte Verdichtung, den Erhalt der Biodiversität und eine Annäherung von städtischen und ländlichen Gebieten ermöglichen. Die AG Entwicklung hat das Ziel, den motorisierten Individualverkehr und den Transitverkehr zu begrenzen, indem der öffentliche Verkehr, Umfahrungsstrassen und Strecken für den Langsamverkehr ausgebaut werden. Sie hält es für notwendig, die Wirtschaft der Gemeinde mit der Ausgestaltung einer Gewerbezone von nationaler Ausstrahlung zu stärken, Freiburg als Studienort zu fördern und die Hotelkapazität der Gemeinde zu erhöhen. Auch wenn zahlreiche Vorschläge der AG Entwicklung im

Rahmen der Agglomeration ausgearbeitet wurden, ist sie gleichwohl der Überzeugung, dass eine Fusion die Priorisierung der Mass-nahmen im ganzen Gebiet verbessern könnte.

Politik

Die AG Politik will gewährleisten, dass die Bevölkerung Grossfreiburgs in den politischen Behörden der künftigen Gemeinde repräsentativ vertreten ist. Sie schlägt vor, lokale Kommissionen zu bilden, welche die Koordination zwischen der Bevölkerung und den politischen Behörden wahrnehmen. Diese Kommissionen gibt es heute in der politischen Landschaft Freiburgs noch nicht. Bei der Wahl der politischen Behörden schlägt die AG einen Generalrat mit 80 Mitgliedern und einem professionellen Sekretariat sowie einen Gemeinderat mit sieben Mitgliedern vor. Sie ist zudem der Ansicht, dass für die erste oder die ersten beiden Legislaturperioden Übergangsbestimmungen geplant werden müssen; mit der Schaffung von Wahlkreisen könnte die Vertretung der alten Gemeinden gewährleistet werden. Zu diesem Zweck schickt sie mehrere Varianten für die Wahl der Legislativ- und Exekutivorgan in Vernehmlassung.

Finanzen

Im Unterschied zu den anderen Arbeitsgruppen veröffentlicht die Arbeitsgruppe Finanzen einen Zwischenbericht. Auf der Grundlage von wirtschaftlichen Analysen für jede Gemeinde aus dem Fusionsgebiet und den einzelnen Finanzplanungen erarbeitete die Arbeitsgruppe basierend auf der bewährten Methodik der BDO AG eine konsolidierte Planung für die künftige Gemeinde. Wegen der grossen Unternehmenssteuerreform, über die das Volk und die Stände im Mai 2019 abstimmen werden, kann zum heutigen Zeitpunkt kein konkreter Steuersatz, sondern eine Spannweite zwischen 70 und 78 Prozent formuliert werden. Die AG wird ihre Arbeit fortsetzen und die Planung konsolidieren. Der Steuersatz wird im Rahmen der Redaktion der Fusionsvereinbarung im ersten Halbjahr 2020 festgelegt werden. Die AG befasst sich auch mit weiteren Themen. Dazu zählt unter anderem eine zusätzliche Unterstützung durch den Staat Freiburg.

Geschichte und Identität

Die AG Geschichte und Identität unterbreitet den Vorschlag, Deutsch als zweite offizielle Sprache anzuerkennen, sodass Romands sowie Deutschschweizerinnen und Deutschschweizer die Möglichkeit erhalten die Kultur und die Partnersprache auf freiwilliger Basis besser kennenzulernen. Der Vorschlag bedeutet, dass alle Familien im Einzugsgebiet frei entscheiden könnten, ob ihre Kinder die Schule auf Französisch oder auf Deutsch absolvieren. Ein zweisprachiges Programm ist für die obligatorische Schule vorgesehen. Die Anerkennung der deutschen Sprache bedeutet im Sinne der AG keine neuen Verpflichtungen, weder für die Lehrer noch für die Angestellten der Gemeinden. Sie schlägt vor, dass die neue Gemeinde den Namen Freiburg respektive Fribourg tragen soll und stellt klar, dass sich die Burgergemeinde Freiburg weiterhin für das Allgemeinwohl engagieren wird, unabhängig von der neuen Gemeinde.