



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Claude Chassot

2015-GC-39

Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Artikel 11)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 12. März 2015 eingereichten und begründeten Motion nimmt der Motionär Bezug auf die an den Abstimmungen vom 8. März 2015 abgelehnten Fusionsprojekte. Laut dem Motionär muss anerkannt werden, dass der finanzielle Aspekt insbesondere in Zusammenhang mit dem relativ tiefen Steuersatz gewisser Gemeinden bei der Schlussabstimmung eine wichtige Rolle spielt. Er schlägt daher vor, die Fusionsprojekte stärker zu fördern, indem der Grundbetrag von 200 auf 300 Franken erhöht wird.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist wie der Motionär der Ansicht, dass Gemeindezusammenschlüsse gefördert werden sollten, als eine Massnahme, nebst anderen, die dazu dienen soll, die Autonomie der Gemeinden zu stärken, ihre Kapazitäten zu steigern und es ihnen zu ermöglichen, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen.

Er erinnert daher daran, dass im Kanton im Laufe der Zeit verschiedene Formen der finanziellen Förderung von Gemeindezusammenschlüssen angewendet worden sind:

Ab 1981 und bis 1999 wurde die Finanzhilfe unter Berücksichtigung von drei Faktoren berechnet: der finanziellen Situation, dem Unterschied bei der Verschuldung und den Unterschieden bei den unabdingbaren Infrastrukturen. In diesem Zeitraum fanden 16 Gemeindezusammenschlüsse, also im Durchschnitt weniger als einer pro Jahr, statt. Sie betrafen 37 Gemeinden und umfassten einen Betrag von 18'478'067 Franken. Die Finanzhilfe belief sich folglich auf 500'000 Franken pro Gemeinde oder 1'132 Franken pro Einwohner.

Vom 1. Januar 2000 bis am 1. Januar 2006 wurden die Fusionen mit einer Pauschale von 400 Franken pro Einwohner gefördert, multipliziert mit der zivilrechtlichen Bevölkerung und gewichtet mit der Finanzkraft der Gemeinde. In diesem Zeitraum wurden 41 Fusionen durchgeführt, also im Durchschnitt etwas weniger als 6 pro Jahr, die 118 Gemeinden betrafen und sich auf einen Betrag von 22'609'806 Franken beliefen. Die Finanzhilfe entsprach folglich 192'000 Franken pro Gemeinde oder 402 Franken pro Einwohner.

Ab dem 1. Januar 2011 und bis heute werden Gemeindezusammenschlüsse mit einer pauschalen Finanzhilfe von 200 Franken pro Einwohner gefördert, die mit der zivilrechtlichen Bevölkerung multipliziert wird, und, sofern mehr als zwei Gemeinden am Zusammenschluss beteiligt sind, einem Multiplikator, der den Betrag um jeweils 10% pro zusätzliche Gemeinde erhöhen soll. Bis heute sind auf Gemeindeebene 12 Fusionen genehmigt worden, davon 7 zwischen 2014 und 2015. Diese

Fusionen vereinigen 37 Gemeinden zu einem Betrag von 8'625'340 Franken. Die Finanzhilfe beläuft sich bis heute auf 233'000 Franken pro Gemeinde oder 223 Franken pro Einwohner.

Diese Zahlen zeigen, dass ab dem Jahr 2000 und trotz des bedeutenden Rückgangs der Finanzhilfe die Anzahl der Gemeindezusammenschlüsse stark angestiegen ist. Diese Tatsache lässt sich zum Teil auf die Vereinfachung der Methode zur Berechnung der Finanzhilfe zurückführen (Pauschalsystem). Es muss jedoch festgestellt werden, dass zahlreiche Faktoren den Fusionsprozess beeinflussen und seinen Erfolg erklären können. Die Finanzhilfe ist nur eine Komponente davon. Von den anderen Faktoren liesse sich das Zugehörigkeitsgefühl zu einer neuen Gemeinschaft erwähnen, die Identifizierung mit einem Gesellschaftsprojekt, die Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Kompetenzen der Gemeinden, die Erhaltung der lokalen Identität usw. Im Übrigen ging es ab den 2000er-Jahren und mit der Einführung einer pauschalen Hilfe nicht mehr darum, die Ziele zu erfüllen, die zuvor ausschlaggebend waren und die darin bestanden, eine eigentliche Kompensation der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu gewährleisten. Die pauschale Hilfe wurde zu einer einfachen Förderungsmassnahme und hatte nicht mehr den Anspruch, steuerliche Unterschiede zu kompensieren.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass 2010, anlässlich der Debatte über den Gesetzesentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG), der Grosse Rat die Höhe der Finanzhilfe diskutierte, die im Falle einer Fusion gewährt werden soll. In einem Änderungsantrag wurde vorgeschlagen, 300 Franken pro Einwohner anstatt 200 Franken zu bezahlen, und zwar bis zu einer Obergrenze von 10'000 Einwohnern. Dieser Änderungsantrag wurde abgelehnt und es wurde letztendlich ein Pauschalbetrag von 200 Franken pro Einwohner beschlossen, ohne Begrenzung aufgrund der Bevölkerungszahl. Bei dieser Gelegenheit wurde in der Botschaft zum Gesetzesentwurf Folgendes festgehalten: *«Es ist wünschenswert, dass der nach dem vorliegenden Gesetz ausgerichtete Betrag nur ausnahmsweise die Finanzhilfe übersteigt, die die Gemeinden erhalten hätten, sofern sie sich unter dem früheren Dekret zusammengeschlossen hätten»*. Es sollte also verhindert werden, dass die neue Regelung finanziell vorteilhafter ist als die vorhergehende.

Abgesehen von der Frage des Grundbetrags pro Einwohner haben die Aufhebung jeglicher Begrenzung der massgeblichen Anzahl Einwohner, die zu einem Beitrag berechtigt, in Kombination mit dem Multiplikator, der entsprechend der Anzahl der beteiligten Gemeinden angewendet wird, einen erheblichen Einfluss auf die potenzierenden Wirkungen des geltenden Förderungssystems. Es macht dieses attraktiver als das vorhergehende System für Zusammenschlüsse, an denen Gemeinden einer gewissen Grösse beteiligt sind, namentlich in den Agglomerationen von Bulle und Freiburg. Zum Beispiel würde einer Fusion des gesamten Perimeters von Grossfreiburg, so wie er vom Grossen Rat in seinem Beschluss vom 28. Mai 2013 genehmigt worden ist (Freiburg, Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortsch und Villars-sur-Glâne), basierend auf der heutigen Bevölkerungszahl eine staatliche Unterstützung von 19'802'880 Franken gewährt. Für den gleichen Fall wäre die Unterstützung nach der alten Regelung zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse auf 2'710'476 Franken zu stehen gekommen.

Bis heute und gemäss den oben erwähnten Zahlen sind unter der geltenden Regelung auf Gemeindeebene 12 Gemeindezusammenschlüsse angenommen worden. Die Finanzhilfe wurde basierend auf der Pauschale von 200 Franken pro Einwohner gewährt. Es wäre folglich nicht angebracht, die Bedingungen für den Erhalt dieser Hilfe während der Geltungsdauer des Gesetzes zu ändern. Aufgrund einer vom Grossen Rat für erheblich erklärten Motion wird dieses Gesetz im Übrigen verlängert werden.

Würde der Vorschlag des Motionärs, den pauschalen Grundbetrag von 200 auf 300 Franken zu erhöhen, angenommen, so würde für jede neue Fusion ein zusätzlicher Pauschalbetrag von 100 Franken pro Einwohner gewährt. Eine allfällige rückwirkende Anwendung scheint jedoch nicht vorstellbar.

Die zusätzlichen Kosten, die eine Erhöhung von 200 auf 300 Franken pro Einwohner ausgemacht hätte, unter Berücksichtigung des Multiplikatoreffekts, wären für die 12 erwähnten Fusionen in der Grössenordnung von ungefähr 4'300'000 Franken gewesen, also einem Betrag von insgesamt 12'938'000 Franken. Die Finanzhilfe hätte sich somit auf 349'000 Franken pro Gemeinde belaufen, oder 335 Franken pro Einwohner. Der Staatsrat erinnert auch daran, dass derzeit mehrere Fusionsprojekte geprüft werden, die eine bedeutende Zahl an Gemeinden und/oder Einwohnern auf sich vereinigen, und somit von einem hohen Multiplikator profitieren, wie dies im geltenden Gesetz festgelegt ist. So zum Beispiel im Greyerzbezirk oder um das Kantonszentrum, wobei zu letzterem gegenwärtig ein Gesetzesentwurf in der Vernehmlassung ist. Eine allgemeine Erhöhung der pro Einwohner geleisteten Finanzhilfe hätte zur Folge, dass die vom Staatsrat im Rahmen des GZG beschlossene Obergrenze von 50 Millionen Franken rasch erreicht ist. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung führen zwischen den Gemeinden, die in den Genuss der Finanzhilfe kommen, und anderen, die fusionieren nachdem die zur Verfügung stehenden Mittel erschöpft sind. Zudem sind die Finanzperspektiven des Staates nach wie vor nicht optimal, wie aus dem Finanzplan ersichtlich ist. Es scheint schwierig, das Gewicht der Finanzhilfen für die Gemeindezusammenschlüsse noch zu erhöhen, während Struktur- und Sparmassnahmen angewendet werden.

Der Staatsrat kommt daher zum Schluss, dass es einerseits nicht angebracht wäre, das Gesetz während seiner Geltungsdauer zu ändern, nachdem der Grundbetrag der pauschalen Finanzhilfe zu 200 Franken berechnet wurde, und dass andererseits eine Erhöhung von 200 auf 300 Franken allein es nicht ermöglichen würde, die zwischen den Gemeinden bestehenden steuerlichen Unterschiede dauerhaft zu verringern, zumal auf diese Möglichkeit ab dem Jahr 2000 zugunsten einer pauschalen Subventionsregelung verzichtet wurde.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

15. September 2015