

**Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 135)
(Vertretung der ehemaligen Gemeinden bei einem
Zusammenschluss)**

Zusammenfassung der Motion

In einer am 10. Mai 2007 eingereichten und begründeten Motion (TGR S. 612) verlangt der Motionär André Ackermann vom Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (GG) (SGF 140.1) vorzulegen. Das Gesetz soll insofern geändert werden, als Artikel 135 Abs. 1 GG mit einem 3. Satz ergänzt würde. Der Absatz würde neu wie folgt lauten (die vorgeschlagene Ergänzung ist unterstrichen):

Art. 135 Abs. 1

"Für die Amtsperiode, zu Beginn oder im Verlauf derer der Zusammenschluss wirksam wird, werden die Sitze des Gemeinderates nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl unter die sich zusammenschliessenden Gemeinden verteilt, wobei jede Gemeinde auf mindestens einen Sitz Anrecht hat. Falls Wahlen stattfinden, bildet jede Gemeinde einen Wahlkreis. In der Fusionsvereinbarung kann jedoch vorgesehen werden, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen, um gemeinsam Anrecht auf mindestens einen Sitz zu haben und gemeinsam einen Wahlkreis zu bilden."

Der Motionär ist der Meinung, dass der geltende Artikel 135 GG den Besonderheiten von Fusionen, die viele Gemeinden oder Gemeinden sehr unterschiedlicher Grösse umfassen, nicht Rechnung trägt. Es könnte daher in gewissen Fällen vorkommen, dass es mathematisch nicht möglich ist, jeder am Fusionsprozess beteiligten Gemeinde sowohl mindestens einen Sitz im Gemeinderat der neuen Gemeinde als auch eine Vertretung im Verhältnis zur Einwohnerzahl zu garantieren.

Der Motionär bringt ausserdem den Fall von Vakanzen im Laufe der Übergangsfrist zur Sprache. Er bezieht sich auf Fälle, die sich vor kurzem im Kanton ereignet haben und weist darauf hin, dass es sich manchmal als sehr schwierig erweisen kann, die freigewordenen Sitze zu besetzen, wenn die Wahlkreise, die zwingend dem Gebiet der ehemaligen Gemeinden entsprechen, zu einem schwach besiedelten Einzugsgebiet gehören.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat schliesst sich der Bemerkung des Motionärs zu Artikel 135 Abs. 1 GG an. Diese Bestimmung enthält ein sehr wichtiges Prinzip mit zwei Elementen: die proportionale Vertretung der ehemaligen Gemeinden in der neuen Gemeindeexekutive und die Garantie, dass jede Gemeinde mindestens einen Sitz erhält. Wenn sich nun aber bei der Fusion sehr viele Gemeinden oder Gemeinden von sehr unterschiedlicher Grösse zusammenschliessen, erweist es sich aufgrund der beschränkten Zahl von Gemeinderatsmitgliedern manchmal als sehr schwierig oder geradezu unmöglich, diese beiden Kriterien zu berücksichtigen. Ein Gemeinderat darf während der Übergangszeit nach einer Fusion nicht mehr als 11 Mitglieder umfassen.

Selbst wenn ein Gemeinderat mit 11 Mitgliedern gewählt wird, kann die Anwendung von Artikel 135 Abs. 1 GG in gewissen Fällen Probleme bereiten. Ausserdem sollte eine Exekutive mit 11 Mitgliedern die Ausnahme darstellen, zumal die Mitgliederzahl eines Gemeinderates normalerweise auf 9 beschränkt ist.

Die Idee, eine Lockerung der unumstösslichen Regel von mindestens einem Sitz pro Gemeinde vorzusehen, ist annehmbar. Den Gemeinden könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, mit einer oder mehreren anderen Gemeinden einen Wahlkreis zu bilden und dann gemeinsam den oder die Vertreter ihrer Gemeinden innerhalb der neuen Exekutive zu bestimmen. Die Gemeinden müssten natürlich die freie Wahl haben, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen oder nicht, wie das der Motionär vorschlägt. Die gleiche Regelung würde auch bei Ergänzungswahlen im Rahmen der Übergangsregelung angewendet.

Es sind allerdings Fälle denkbar, wo auch zwei oder drei an der Fusion beteiligte Gemeinden, obwohl sie sich für den Übergangsgemeinderat verbinden, nicht auf die Bevölkerungszahl gewisser Quartiere einer grossen, ebenfalls an der Fusion beteiligten Gemeinde kommen. Man kann sich daher vorstellen, dass dann Ansprüche geltend gemacht würden, auch diesen Quartieren innerhalb der neuen Gemeinde eine bessere Vertretung einzuräumen.

Sollten sich Gemeinden für die Lösung entscheiden, für den Übergangsgemeinderat gemeinsam einen Wahlkreis zu bilden, so müssten sie dies zwingend in der Fusionsvereinbarung festhalten, die der Zustimmung aller am Zusammenschluss beteiligten Parteien bedarf. Es würde sich also um ein Zugeständnis handeln, das die Gemeinden zugunsten des Zusammenschlusses von sich aus zu machen bereit wären.

Selbstverständlich hätte jede Gemeinde nach wie vor die Möglichkeit, sich beim Beschluss über die Fusionsvereinbarung für oder gegen die Beteiligung am Zusammenschluss auszusprechen. Die Tatsache, dass man sich für die Zusammensetzung der Exekutive während der Übergangsperiode zusammengeschlossen hat, könnte keinesfalls als « Fusion in der Fusion » zwischen den Gemeinden, die zu dieser Geste bereit wären, verstanden werden.

Der Staatsrat ist zwar grundsätzlich für eine Lockerung der gegenwärtigen Regelung, ist jedoch auch der Meinung, dass Fälle, in denen von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch gemacht würde, die Ausnahme bilden würden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein Zusammenschluss nur gelingt, wenn die grossen Gemeinden die kleineren Gemeinden als vollwertige Partner betrachten. Mit der Vertretung aller vorherigen Gemeinden innerhalb des ersten neuen Gemeinderats wird dies am greifbarsten ausgedrückt. Da es jedoch bei den Gemeinden selbst liegt, von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen oder nicht, gibt es keinen zwingenden Grund, sie nicht zur Verfügung zu stellen.

Was die konkrete Formulierung dieser Option für die Gemeinden auf der Ebene der Fusionsvereinbarung betrifft, so müsste die Systematik des Gesetzes über die Gemeinden noch eingehender studiert werden. Vor allem sollten die Auswirkungen dieser Ergänzung auf sämtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen überprüft werden. Der Staatsrat behält sich somit das Recht vor, falls die Motion für erheblich erklärt werden sollte, noch einmal über den Inhalt des vorgeschlagenen Artikels zu beraten. Er möchte jedoch festhalten, dass er sich dem vom Motionär zur Sprache gebrachten Grundsatz im Sinne der Erwägungen dieser Antwort anschliesst.

Ausserdem sollte man sich die Frage stellen, ob analoge Überlegungen nicht auch für die Legislativen angestellt werden sollten, denn eine vergleichbare Problematik könnte allenfalls auch im Bereich der von einem Zusammenschluss betroffenen Generalräte auftreten. Dieser

Punkt ist Gegenstand von Artikel 136 GG, der gegebenenfalls in diese Untersuchung miteinbezogen werden sollte.

Der Staatsrat möchte abschliessend noch in Erinnerung rufen, dass sich im Zusammenhang mit der ersten Amtsperiode nach dem Zusammenschluss regelmässig die Frage der vorgezogenen Wahlen stellt. Zu Beginn der letzten Gesamterneuerung der Gemeindebehörden waren die Fälle besonders zahlreich, da zur gleichen Zeit die Gültigkeitsdauer des Dekrets zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ablief. Da der Grundsatz der gleichzeitigen Gesamterneuerung aller Gemeinden im Gesetz verankert ist, musste diese Abweichung vom Grundsatz auf eine formelle gesetzliche Grundlage gestützt werden. Dazu wurde für die Amtsperiode 2006-2011 ein Dekret verabschiedet (Dekret vom 16. März 2005 über die vorgezogenen Gesamterneuerungswahlen der sich auf den 1. Januar 2006 zusammenschliessenden Gemeinden, ASF 2005_025). Im Sinne von Artikel 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes kündigt der Staatsrat daher an, dass die Teilrevision des GG mit Bestimmungen ergänzt werden könnte, die die Fragestellung der kurz vor Ablauf der Amtsperiode stattfindenden vorgezogenen Wahlen allgemein regelt, zumal es sich auch hier um ein Thema im Zusammenhang mit den ersten Behörden von neu fusionierten Gemeinden handelt.

Aus den erwähnten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, diese Motion für erheblich zu erklären.

Freiburg, den 2. Oktober 2007