



Botschaft 2017-DIAF-37

31. Oktober 2017

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner und seinem Gegenentwurf

1. Ursprung des Entwurfs	8
1.1. Die Motion 2017-GC-108	8
1.2. Die Antwort des Staatsrats und die Abstimmung im Grossen Rat	8
1.3. Das beschleunigte Verfahren	9
2. Die Grundzüge des Gegenentwurfs	9
2.1. Zuständigkeit, das Personal des Oberamts anzustellen	9
2.2. Die Oberamtmännerkonferenz	10
3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens	11
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gegenentwurfs	12
4.1. Artikel 1 des Gesetzesentwurfs	12
4.2. Artikel 2 des Gesetzesentwurfs	13
4.3. Artikel 3 des Gesetzesentwurfs	13
5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs	13
5.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung	13
5.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden	14
5.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14
5.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	14
5.5. Referendums Klausel	14
5.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit	14

1. Ursprung des Entwurfs

1.1. Die Motion 2017-GC-108

Diese Botschaft leistet der Motion 2017-GC-108 Folge, die am 22. Juni 2017 eingereicht und am 26. Juni 2017 dem Staatsrat übermittelt wurde. Darin wird eine Revision des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1) verlangt. Die Motion enthielt einen vollständig ausformulierten Entwurf für eine Revision dieses Gesetzes. Bei der Einreichung der Motion richteten die Motionäre zudem die Eingabe 2017-GC-109 an das Büro des Grossen Rates, in der sie verlangen, dass bei der Behandlung ihrer Motion das beschleunigte Verfahren nach Art. 174a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) angewendet werde. Diese Eingabe, die den Staatsrat damit beauftragt, die Motion 2017-GC-108 so zu beantworten, dass sie in der Sesssion 2017 behandelt werden kann, wurde am

22. Juni 2017 mit 95 Stimmen ohne Gegenstimme (2 Enthaltungen) angenommen.

1.2. Die Antwort des Staatsrats und die Abstimmung im Grossen Rat

In seiner Antwort vom 29. August 2017 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat nach eingehender Analyse, die Motion erheblich zu erklären. Er kündigte in Anwendung von Artikel 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes an, dass er im Falle einer Erheblicherklärung dieser Motion dem Grossen Rat einen Gegenentwurf zu dem von den Motionären ausgearbeiteten Entwurf im Sinne von Artikel 66 Abs. 2 GRG vorlegen wird¹. In seiner Antwort beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat zudem, die Motion «Reform der Aufgaben der Oberamtmänner und der Regionen» erheblich zu erklären und die beiden

¹ Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, 2017-GC-108, vom 29. August 2017.

Geschäfte parallel und gemäss den ordentlichen Verfahren und Fristen zu behandeln. Bei der Ausarbeitung des Programms für die Septembersession 2017 des Grossen Rates hat das Büro jedoch entschieden, nur die Motion 2017-GC-108 auf der Traktandenliste aufzunehmen. Am 14. September 2017 hat der Grosse Rat mit 96 gegen 1 Stimme (ohne Enthaltungen) beschlossen, die Motion 2017-GC-108 erheblich zu erklären.

1.3. Das beschleunigte Verfahren

Am Tag der Debatte zur Erheblicherklärung der Motion 2017-GC-108 reichte das Büro des Grossen Rates eine Eingabe ein, welche die Dringlichkeit der am 24. Juni 2017 dringlich erklärten Motion bestätigt und den Staatsrat damit beauftragen sollte, die Motion 2017-GC-108 im Falle ihrer Erheblicherklärung so umzusetzen, dass diese Teilrevision in der Dezembersession 2017 im Plenum behandelt werden könne. Diese Eingabe wurde gleichentags vom Grossen Rat mit 88 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.

2. Die Grundzüge des Gegenentwurfs

Die Eingabe vom 14. September 2017, in der verlangt wird, dass die Motion 2017-GC-108 gemäss dem beschleunigten Verfahren behandelt wird, präzisiert, dass die geforderte Dringlichkeit nur die Anstellung des Personals der Oberämter, einschliesslich der Vizeoberämter, sowie die Institutionalisierung der Oberämterkonferenz betrifft. Die Vorschläge der Motionäre zu weiteren Punkten werden daher in dieser Botschaft nicht in einem detaillierten Kommentar behandelt, sondern bei der in der Motion 2017-GC-110 verlangten umfassenderen Revision wieder aufgenommen. Der einzige Zusatz, der zu dem von den Motionären vollständig ausformulierten Text hinzugefügt wurde, betrifft das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen. Der Text der Motionäre sah nichts dazu vor. Diese formell erforderliche Angabe wurde mit der üblichen Bestimmung «Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest» ergänzt (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Oberämter [vollständig von den Motionären verfasster Text]). In Anbetracht der vom Grossen Rat gewollten Dringlichkeit hält es der Staatsrat für diesen Text, wie auch für den Gegenentwurf, für konsequent, ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 vorzusehen.

Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass die Vorschläge der Motionäre umfassende Analysen und eingehendere Untersuchungen erfordern. Er ist generell der Ansicht, dass die Entscheidung der Motionäre, sich in hohem Masse am Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) zu orientieren, sorgfältig geprüft werden muss. Die Auffassung, nach der «die Oberamtspersonen [...] Vollmitglieder der Gerichtsbehörden» sind, muss namentlich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden (vor allem in Anbetracht

von Art. 85 KV – Gewaltenteilung), da es sich um Oberämter handelt, die den Staatsrat vertreten (vollziehende Gewalt).

Im Detail hält es der Staatsrat für angezeigt, zu prüfen, ob es sinnvoll und mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar ist, die Aufsicht und die Disziplinargewalt über die Oberämter nur dem Justizrat zu übertragen (Art. 5 des Textes der Motionäre). Der Staatsrat vertritt zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auffassung, dass eine Änderung des Gesetzes über die Oberämter, die sich grösstenteils an den Bestimmungen der Gerichtsbehörden orientiert, die traditionelle Rolle der Oberämter infrage stellen würde, die seit ihrem Ursprung Vertreter der vollziehenden Gewalt in den Regionen des Kantons Freiburg waren. Der Staatsrat bemerkt, dass die Doppelrolle der Oberämter als Vertreter der Regierung und mit judikativen Aufgaben betraut, ein wichtiges Element der Institution Oberamtmann ist. Auch wenn zweifelsohne ein neues Gleichgewicht zwischen diesen beiden Tätigkeitsbereichen der Oberämter gefunden werden muss, ist der Staatsrat derzeit der Meinung, dass eine einseitige Bevorzugung der Aufgaben im Bereich des Justizwesens den Betrieb der kantonalen und lokalen Institutionen infrage stellen würde.

Der Staatsrat schlägt jedoch vor, diese Teilrevision zu nutzen, um gewisse veraltete Bezeichnungen zu aktualisieren (zum Beispiel «Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals» in den Artikeln 4, 5 und 8 durch «Gesetzgebung über das Staatspersonal» zu ersetzen). Er hält es auch für angebracht, überholte Bestimmungen zur Pflicht des Oberamtmanns, im Hauptort des Bezirks zu wohnen oder die Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, benachrichtigen zu müssen, wenn er sich mehr als drei aufeinanderfolgende Tage aus seinem Bezirk entfernen will, aufzuheben.

2.1. Zuständigkeit, das Personal des Oberamts anzustellen

2.1.1. Die Vizeoberamtspersonen

Im Gegensatz zum Vorschlag der Motionäre, erachtet es der Staatsrat als notwendig, dass die Vizeoberamtspersonen weiterhin von der Regierung ernannt werden. Nach Ansicht des Staatsrats ist es wichtig, dass ein guter Betrieb der Oberämter gewährleistet ist, insbesondere auch in Übergangszeiten, unabhängig davon, welcher Oberamtmann für deren Leitung gewählt wurde. Auch aus diesem Grund hebt der Gegenentwurf die für den Vizeoberamtmann vorgesehene Amtsdauer von fünf Jahren auf, eine Dauer, die heute nicht mehr angewendet wird, sofern sie überhaupt jemals angewendet wurde (die Vizeoberamtspersonen verfügen alle über unbefristete Verträge) und die der Kontinuität des Oberamtsbetriebs abträglich ist, unabhängig von Wahlterminen. Der Staatsrat weist darauf hin, dass der Vizeoberamtmann

ab 1975 als Bürochef betrachtet wurde, der sich vor allem um administrative Fragen kümmert.

Der Staatsrat merkt ausserdem an, dass beim Personal der Oberämter eine gewisse Homogenität notwendig ist, um die Gleichbehandlung auf dem ganzen Gebiet zu gewährleisten. Er erinnert auch daran, dass die Vizeoberamtsperson den Oberamtmann vertreten kann, ohne dass sie gewählt worden ist. Es scheint daher nicht sinnvoll, ihre Bezeichnung einer einzigen Person zu übertragen. Im Vorentwurf wird jedoch präzisiert, dass es Sache des Oberamtmanns ist, die von ihm gutgeheissenen Bewerbungen an den Staatsrat zu überweisen, womit die gängige Praxis bestätigt wird. Diese will den Oberamtmann voll und ganz in die Wahl seiner Vizeoberamtfrau oder seines Vizeoberamtmanns miteinbeziehen.

Der Unterschied, der somit zwischen der Anstellung des übrigen Personals des Oberamts (s. Artikel 11 weiter unten) und jener der Vizeoberamtfrau oder des Vizeoberamtmanns gemacht wird, richtet sich im Übrigen nach der Praxis gewisser selbständiger Anstalten des Staates. Man denkt namentlich an das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG), eine öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die administrativ der ILFD zugewiesen ist (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2006 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, LIGG, SGF 911.10.1). Zu den Zuständigkeiten des Direktors des LIG gehören die Personalführung und die Anstellung des Personals des Instituts (Art. 12 Abs. 2 Bst. e), mit Ausnahme der Mitglieder des Direktionsrats, die von der ILFD angestellt werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. d). Erst kürzlich hat der Grosse Rat eine solche Verteilung der Zuständigkeiten gutgeheissen, indem er das Gesetz vom 7. Oktober 2016 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG, Inkrafttreten am 1. Januar 2018) verabschiedet hat. Dieses überträgt der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist (Sicherheits- und Justizdirektion, SJD), die Kompetenz, die Mitglieder des Direktionsrats der [Freiburger Straf]anstalt anzustellen (Art. 14 Abs. 2 Bst. e), mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors, die oder der vom Staatsrat ernannt wird (Art. 13 Bst. b).

2.1.2. Das Personal der Oberämter

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf schlug vor, den Oberamt Männern die Funktion der Anstellungsbehörde ihres Personals zu übertragen. Dieser Vorschlag wurde jedoch angesichts der Komplexität bei der Umsetzung für so kleine Einheiten wie die Oberämter in Frage gestellt. Im Gegenentwurf wurde auf diese Option verzichtet, stattdessen wurde einer Kompetenzdelegation von der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, an die Oberamt Männer der Vorzug gegeben. Diese Möglichkeit besteht im StPG bereits, in dem vorgesehen ist (Art. 9 Abs. 3 StPG), dass die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen Aufgaben

der Personalbewirtschaftung, die in die Zuständigkeit der Direktion fallen, an Stabseinheiten oder an die Dienstchefinnen und Dienstchefs delegieren können. Die Genehmigung durch den Staatsrat bleibt vorbehalten. Der Gegenentwurf sieht vor, im Gesetz über die Oberamt Männer an diese Möglichkeit zu erinnern.

Diese Option entfernt sich zwar von dem von den Motionären ausgedrückten Willen, die Zuständigkeit der Oberamt Männer im Bereich der Personalbewirtschaftung im Gesetz zu regeln, aber sie erlaubt es, die Schaffung von sieben verschiedenen Anstellungsbehörden zu verhindern. Diese Zuständigkeit war bis anhin den Direktionen des Staates und den Anstalten vorbehalten. Es sei darauf hingewiesen, dass die Oberämter innerhalb des Staates kleine Strukturen darstellen, die zwischen 3,5 VZÄ (Oberamt Vivisbach, 2,5 VZÄ ohne den Oberamtmann) und 11,5 VZÄ (Oberamt Saane, 10,5 VZÄ ohne den Oberamtmann) zählen. Angesichts der Grösse der Oberämter scheint es unverhältnismässig, innerhalb jedes Oberamts eine Anstellungsbehörde mit der damit einhergehenden Struktur zu bilden.

Sobald das Gesetz in Kraft getreten ist, erarbeiten die beiden betroffenen Direktionen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal und Organisation eine formelle Kompetenzdelegation in diesem Sinne.

2.2. Die Oberamt Männerkonferenz

Der Gesetzesvorentwurf gibt der Oberamt Männerkonferenz eine gesetzliche Grundlage, über die sie bis anhin nicht verfügte. Ursprünglich war die Oberamt Männerkonferenz ein einfaches Treffen der Oberamt Männer. Mit der Zeit kam ihr jedoch für den guten Betrieb der Oberämter und die Vereinheitlichung der Praktiken eine immer grössere Bedeutung zu. Sie spielt im Übrigen eine zentrale Rolle bei allen kantonalen Projekten, für die die Mitarbeit der Oberamt Männer nötig ist oder für die sie konsultiert werden müssen. Die Oberamt Männerkonferenz ist auch ein sehr wichtiger Gesprächspartner für zahlreiche Dienststellen des Staates, die so über eine Anlaufstelle verfügen, um mit allen Oberamt Männern zusammenzuarbeiten. Der Gesetzesvorentwurf entspricht somit dem Willen der Motionäre, indem er der Oberamt Männerkonferenz den Auftrag erteilt, die Absprache und die Koordination zwischen den Oberamt Männern zu gewährleisten. Allgemeiner wird die Oberamt Männerkonferenz den Auftrag haben, die oberamtliche Tätigkeit stetig zu rationalisieren, indem sie die Effizienz der Prozesse fortwährend überprüft und gegebenenfalls Änderungen bei der Organisation der Oberämter vorschlägt. Eine weitere Aufgabe dieser Konferenz wird darin bestehen, zu einer kohärenten und effizienten Aufgabenverteilung beizutragen, indem sie gegebenenfalls eine Zentralisierung der von den Oberamt Männern wahrgenommenen Aufgaben oder deren Einstellung vorschlägt, falls kein Bedarf mehr dafür besteht. Sie wird

ein spezielles Augenmerk auf die Möglichkeiten richten, die das E-Government sowie kürzlich erfolgte Reorganisations von dezentralisierten Einheiten in den Regionen bieten. Dazu gehört zum Beispiel das Zivilstandsamt, das über einen Standort in jedem Bezirk verfügt und seit kurzem ämterübergreifend arbeitet, um die Nutzung der bestehenden Ressourcen zu optimieren.

Der Vorentwurf unterscheidet sich jedoch insofern vom Vorschlag der Motionäre, als er vorsieht, dass die Oberamt männerkonferenz ihr Organisationsreglement dem Staatsrat zur Genehmigung überweist. Mit dieser Bestimmung soll vermieden werden, dass eine völlig autonome Einheit eingesetzt wird und das Risiko besteht, dass sich mit der Zeit die Kompetenzkonflikte häufen. Da die Oberamt männer die Vertreter des Staatsrats in ihren Bezirken bleiben, ist es nötig, dass die Organisation ihrer Konferenz weiterhin den Erwartungen der Regierung entspricht.

3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens

Am 3. Oktober 2017 hat der Staatsrat der ILFD genehmigt, den Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Oberamt männer sowie den erläuternden Bericht in die eingeschränkte Vernehmlassung zu geben. Die Frist für die Einreichung einer Stellungnahme wurde auf den 19. Oktober 2017 festgesetzt. Die ursprünglich für die Direktionen des Staates, den Freiburger Gemeindeverband, die Oberamt männerkonferenz, die Vizeoberamt männerkonferenz und den Justizrat bestimmte Vernehmlassung wurde am 12. Oktober 2017 auf die politischen Parteien ausgeweitet. Keine der konsultierten Einheiten hat die Notwendigkeit einer Revision des Gesetzes über die Oberamt männer bestritten. Die Meinungen zu den Modalitäten dieser Revision gingen jedoch auseinander:

- > Betreffend den Vorschlag, **den Oberamt männern die Befugnisse der Anstellungsbehörde** ihres Personals zu übertragen, bedauerten mehrere Einheiten die Schwierigkeiten, die eine solche Option mit sich zieht. Es wurde vorgeschlagen, stattdessen die Aufgaben, die in die Zuständigkeiten der ILFD fallen, an die Oberamt männer zu delegieren, namentlich auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 StPG. Wie bereits erwähnt, wurde diese Option, welche die Oberamt männerkonferenz als einfach und pragmatisch bezeichnete, schliesslich bevorzugt.
- > Was die zusätzliche Frage der **Fachstelle für die Personalbewirtschaftung der Oberämter** betrifft, die der Vorentwurf dem POA überträgt, hat dieses angemerkt, dass eine solche Präzisierung einerseits unnötig ist (das StPG sieht vor, dass die Befugnisse der Personalbewirtschaftung vom POA ausgeübt werden, falls keine Fachstelle gebildet wurde), und dass sie andererseits juristisch nicht haltbar ist, da das POA für die Kontrolle und für Stellungnahmen betreffend Entscheide der Anstellungs-

behörden im Personalbereich zuständig ist; es kann daher nicht Stellung nehmen zu Entscheiden, die es selbst auf der Grundlage einer Delegation der Kompetenz als Anstellungsbehörde getroffen hat. Durch die schlussendlich ausgewählte Option, eine Delegation der Zuständigkeiten an die Oberamt männer vornehmen zu können, verliert diese Frage ihren Sinn, da die Direktion, welche die Zuständigkeit delegiert, weiterhin die zuständige Fachstelle ist (derzeit die SJD für das Oberamt des Saanebezirks und die ILFD für die übrigen Oberämter).

- > Bei der Frage, ob **die Zuständigkeit, die Vizeoberamt männer zu ernennen, beim Staatsrat belassen werden soll**, unterstützen die konsultierten Einheiten des Staates den Vorschlag, den Status quo beizubehalten. Bei den Einheiten ausserhalb des Staates gehen die Meinungen jedoch auseinander. Einige halten eine Anstellung durch den Oberamt mann nicht für sinnvoll, andere hingegen bestehen auf der Notwendigkeit einer guten Beziehung zwischen dem Oberamt mann und seinem Vize. Wie der Staatsrat mehrfach betonte, namentlich in seiner Antwort auf die Anfrage 2017-CE-105 «Rolle und Zuweisung der Oberämter, was tut der Staatsrat?», hält er es für notwendig, dass die Anstellung von Personen, die in der Führung der Oberämter eine wichtige Rolle spielen sollen, auch durch den Staatsrat und die Direktion geprüft wird, der die Oberämter administrativ zugewiesen sind, um den guten Betrieb der Oberämter zu gewährleisten, unabhängig davon, welcher Oberamt mann für deren Leitung gewählt wurde.
- > Alle Einheiten, die sich an der Vernehmlassung beteiligt haben, unterstützen die Verankerung der **Oberamt männerkonferenz** im Gesetz. Bestimmte Einheiten äusserten sich jedoch gegen eine Verpflichtung der Oberamt männerkonferenz, ihre Sitzungsprotokolle dem Staatsrat zustellen zu müssen, da sie namentlich der Ansicht sind, dass sich die Oberamt männer offen miteinander austauschen sollten. Der Staatsrat hält es jedoch für grundlegend, dass die Arbeiten der Oberamt männerkonferenz der Regierung zur Kenntnis gebracht werden, um die Koordination zwischen der kantonalen und der regionalen Ebene des staatlichen Handelns sicherzustellen.
- > Auch die Meinungen zur **Vizeoberamt männerkonferenz** waren uneinheitlich. Bestimmte Einheiten sind der Ansicht, dass der Vorentwurf durch die Verankerung der aktuellen Praxis im Gesetz die Koordination und die Harmonisierung der Verfahren und der internen Organisation, und damit indirekt eine Rationalisierung der Tätigkeiten, ermöglicht. Andere sehen darin ein Risiko, Oberamt männerkonferenz und Vizeoberamt männerkonferenz in eine heikle Lage zu bringen. Der Staatsrat versteht diese Befürchtungen und hat sich dafür entschieden, diesen Artikel aus dem Gegenentwurf zu entfernen. Damit folgte er dem Vorschlag der Oberamt männerkonferenz, diese Frage im Ausführungsreglement der Oberamt männerkonferenz zu behandeln.

Der Justizrat, der sich ebenfalls an der Vernehmlassung beteiligt hat, wies darauf hin, dass der Gegenentwurf im Wesentlichen Bestimmungen enthält, die die Organisation der Oberämter betreffen. Es sei nicht seine Aufgabe, dazu Stellung zu nehmen. Er hob jedoch hervor, dass er der Auffassung der Motionäre widerspreche, nach der die Oberamtswärter als Vollmitglieder der Gerichtsbehörden angesehen werden.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gegenentwurfs

4.1. Artikel 1 des Gesetzesentwurfs

4.1.1. Artikel 6

In seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Oberamtswärter¹ von 1975 wies der Staatsrat darauf hin, dass nach der Auffassung des freiburgischen Volkes, insbesondere in den Bezirken, die in ihrem Hauptort ein Schloss besitzen, die Repräsentativität und die Autorität des Oberamtswärters mit seiner tatsächlichen und ständigen Anwesenheit im Hauptort, in der ihm vom Staatsrat zugewiesenen Wohnung, verbunden ist. Diese Bestimmung scheint heute veraltet: die Entwicklung der Kommunikationsmittel ermöglicht einem Oberamtswärter, in seinem Bezirk über andere Kanäle, als seine tatsächliche Anwesenheit im Schloss «Präsenz zu zeigen». Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass seit mehr als 10 Jahren kein Oberamtswärter mehr in einem Schloss des Kantons wohnt, da die Wohnungen zumeist umgebaut wurden und kantonale Dienststellen beherbergen. Schlimmer noch, nur einer der sieben Oberamtswärter, die gegenwärtig im Amt sind, wohnt im Hauptort seines Bezirks. Der Staatsrat schlägt somit vor, diese Verpflichtung aufzuheben. Der Vorentwurf behält jedoch den Grundsatz des Wohnsitzes im Bezirk bei, damit die Bürgernähe, die für die oberamtliche Tätigkeit wesentlich ist, gewährleistet ist. Er sieht vor, dass der Staatsrat befristete Abweichungen von dieser Pflicht gewähren kann. Man denkt hier namentlich an den Fall einer Kandidatin oder eines Kandidaten für das Oberamt, die oder der in einem anderen Bezirk wohnt. So kann ihr oder ihm Zeit eingeräumt werden, um im Bezirk ihrer oder seiner Wahl eine Wohnung zu finden.

Aus den gleichen Gründen hebt der Vorentwurf die Verpflichtung der Oberamtswärter auf, Abwesenheiten von mehr als drei Tagen von ihrem Bezirk melden zu müssen. In seiner Botschaft von 1975 war der Staatsrat der Ansicht, dass «der Oberamtswärter ein wesentlicher Bestandteil der Behörde und namentlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich ist. Ein Bereitschaftsdienst muss nicht nur in normalen Zeiten gewährleistet sein, sondern vor allem bei Gefahr oder Unruhen, wo der Oberamtswärter seinen Bezirk nur mit der Erlaubnis der Regierung verlassen sollte».

Der Staatsrat geht davon aus, dass diese Verpflichtung nicht mehr gerechtfertigt ist, da alle Oberämter über einen Vizeoberamtswärter verfügen, der befugt ist, den Oberamtswärter bei Abwesenheit zu vertreten. Da die Oberamtswärter der Dienstgewalt des Staatsrats unterstehen, könnte dieser gegebenenfalls auch von einem Oberamtswärter verlangen, dass er in seinem Bezirk bleibt, wenn schwerwiegende Umstände es erfordern sollten.

4.1.2. Artikel 10

Wie im Kapitel zu den Grundzügen des Gegenentwurfs ausgeführt wurde, sieht dieser vor, die Rolle des Oberamtswärters bei der Anstellung des Vizeoberamtswärters, nämlich Vorschläge zuhanden des Staatsrats zu formulieren, formell im Gesetz zu verankern. Obwohl es angebracht scheint, dass der Oberamtswärter der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind, Bewerbungen übermittelt, scheint es offensichtlich, dass die vom Oberamtswärter prioritär ausgewählte Bewerbung vom Staatsrat genehmigt wird, ausser bei schwerwiegenden Gründen. Der Gegenentwurf eröffnet im Übrigen die Möglichkeit, mehr als eine Vizeoberamtswärterin bzw. mehr als einen Vizeoberamtswärter zu ernennen, um der Arbeitsbelastung jedes Oberamts Rechnung zu tragen. Da es sich um eine Person handelt, die damit beauftragt ist, den Oberamtswärter zu vertreten, muss diese Möglichkeit jedoch aufmerksam geprüft werden, um bei Abwesenheit des Oberamtswärters das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen zwei Vizeoberamtswärterinnen zu begrenzen. Gegebenenfalls muss ein Vorrang der einen Vizeoberamtswärterin vor der anderen in ihren jeweiligen Pflichtenheften klar vorgesehen werden. Anstatt mehrere Vizeoberamtswärterinnen und Vizeoberamtswärter in einem Oberamt zu konzentrieren, ist es angezeigt, die derzeit für das Oberamt des Saanebezirks angewendete Lösung zu bevorzugen. Dieses verfügt über eine juristische Beraterin, die mit bestimmten Aufgaben des Oberamtswärters beauftragt ist («ad-hoc-Vizeoberamtswärterin»). In diesem Fall müsste der Oberamtswärter vorgängig die Genehmigung des Staatsrats für eine solche Delegation einholen, bevor die Anstellung der vorgesehenen Kandidatin oder des vorgesehenen Kandidaten in Betracht gezogen werden kann.

4.1.3. Artikel 10^{bis}

Der Gegenentwurf setzt die Oberamtswärterkonferenz ein, indem er ihr eine gesetzliche Grundlage gibt. Die Konferenz, die sich aus den sieben Oberamtswärtern zusammensetzt, erarbeitet ihr Organisationsreglement selber, bevor sie die Genehmigung vom Staatsrat dafür einholt. Dieses Reglement wird namentlich die Organisation und die Funktion der Vizeoberamtswärterkonferenz, dem beratenden Organ der Oberamtswärterkonferenz, sowie die Modalitäten der regelmässigen Information des Staatsrats über die Arbeiten der Oberamtswärterkonferenz festlegen. Die Oberamtswärterkonferenz verfügt ab 2019 über ihr eigenes Budget, das

¹ TGR, Mai 1975, S. 373 ff.

namentlich den Betrag für die Entschädigung ihres Präsidiums gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 15. Mai 2017 über die Repräsentations- und Reiseentschädigungen der Oberamtspersonen sowie den Betrag für die Unterstützung des Präsidiums enthält. Bei der Ausarbeitung des Budgets wird geprüft werden, ob ein Teil der den Oberämtern zugeordneten Beträge, die aber zur Finanzierung von gemeinsamen Aufgaben verwendet werden, der Oberamtämnerkonferenz übertragen werden sollten (zum Beispiel als Dienstleistungen Dritter).

4.1.4. Artikel 11

Wie weiter oben bereits erwähnt, entfernt sich der Gegenentwurf von der Formulierung der Motionäre «Der Oberamtmann ist für die Anstellung seines Personals und die gute Geschäftsführung des Oberamts verantwortlich», um im Gesetz über die Oberamtämner an die Möglichkeit des StPG zu erinnern, Kompetenzen der Personalbewirtschaftung an die Dienstchefinnen und Dienstchefs und sinngemäss an die Oberamtämner zu delegieren.

Sobald diese Bestimmung in Kraft getreten ist, erarbeiten die betroffenen Direktionen sowie das POA einen Entwurf für eine Kompetenzdelegation, die den Wünschen der Motionäre entspricht. Auch wenn formell für jedes Oberamt eine Kompetenzdelegation ausgearbeitet wird, sollte dieses Dokument soweit möglich für alle Oberämter gemeinsam gelten, damit für das Personal der Oberämter nicht zahlreiche verschiedene Regelungen gelten. Gemäss Artikel 8 Abs. 1 Bst. e und 9 Abs. 3 StPG und Artikel 14 des Gesetzes über die Oberamtämner muss diese Vereinbarung vom Staatsrat genehmigt werden, ehe sie vom Oberamtmann erfüllt werden kann.

Folgende Kompetenzen der Anstellungsbehörde könnten beispielsweise an die Oberamtämner delegiert werden:

- > Übernahme der Ausschreibungsverfahren der zu besetzenden Stellen (Art. 25 und 26 StPG);
- > Vertragsabschluss: Anstellungsverfügung, Zustellung und Unterzeichnung des Vertrags (Art. 23 StPR);
- > Durchführung des ordentlichen Kündigungsverfahrens (Art. 37–41 StPG) oder der Entlassung aus wichtigen Gründen (Art. 44 und 45 StPG);
- > Festsetzung des Gehalts der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Art. 86 StPG).

Diese Delegation sollte den Oberamtämnern auf kohärente Weise Befugnisse übertragen, und ihnen so ermöglichen, all ihre Entscheidungen zu tragen (zum Beispiel die Kompetenz, einen Mitarbeiter zu entlassen, nachdem sie diesen ausgewählt haben).

Die Delegation sieht im Übrigen die Bearbeitung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung offenen Verfahren vor.

4.1.5. Artikel 21

Derzeit erstattet jeder Oberamtmann beim Staatsrat jährlich Bericht über die Situation in seinem Bezirk. Der Vorentwurf überträgt diese Aufgabe der Oberamtämnerkonferenz, wie es die Autoren der Motion vorgeschlagen hatten. Diese Änderung gibt der Oberamtämnerkonferenz die Möglichkeit, den Schwerpunkt kohärent auf die in allen oder mehreren Bezirken angetroffenen Probleme sowie auf die allgemeine Situation der Oberämter zu richten. Die neuen Kommunikationsmittel ermöglichen es den Oberamtämnern, die Mitglieder des Staatsrats in Echtzeit über regionale Themen auf dem Laufenden zu halten, die ihre Aufmerksamkeit erfordern. Der Jahresbericht muss jedoch nach wie vor Informationen zu jedem Bezirk enthalten, um sicherzustellen, dass die regionalen Informationen an die Regierung übermittelt werden und beim jährlichen Treffen zwischen dem Staatsrat und der Oberamtämnerkonferenz Gegenstand eines Meinungsaustauschs sein können.

4.2. Artikel 2 des Gesetzesentwurfs

In Artikel 2 sind Änderungen des StPG vorgesehen. Diese präzisieren lediglich, dass die Direktion Kompetenzen im Bereich der Personalbewirtschaftung an die Oberamtämner delegieren kann, wie sie auch den Dienstchefinnen und Dienstchefs Kompetenzen übertragen kann. Die Änderungen dienen dazu, diese Möglichkeit ausdrücklich vorzusehen, denn unter dem Blickwinkel der Gesetzgebung über das Staatspersonal sind die Oberamtämner bereits den Dienstchefinnen und Dienstchefs gleichgestellt.

4.3. Artikel 3 des Gesetzesentwurfs

Der Gegenentwurf sieht ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 vor, um der im Grossen Rat beschlossenen Dringlichkeit Rechnung zu tragen.

5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

5.1. Auswirkungen auf die territoriale Gliederung

Der Gegenentwurf des Staatsrats konzentriert sich nur auf Aspekte zum internen Betrieb der Oberämter. Er hat daher keine direkten Auswirkungen auf die territoriale Gliederung. Die Institutionalisierung der Oberamtämnerkonferenz stärkt jedoch die Institution Oberamtmann und bestätigt einen seit mehreren Jahren festgestellten Trend hin zu einem

«Empowerment» der Oberamtswen von der Regierung¹. Die im Gegenentwurf vorgesehenen Einschränkungen, namentlich die Ernennung der Vizeoberamtspersonen durch den Staatsrat, verhindern die Schaffung einer Zwischenstelle zwischen dem Staat und den Gemeinden ohne verfassungsmässige Grundlage.

Der Staatsrat bemerkt hingegen, dass die übrigen Bestimmungen des vollständig von den Motionären verfassten Texts grosse Auswirkungen auf die territoriale Gliederung hätten, namentlich indem sie die laufenden Überlegungen zur Rolle der Oberamtswen auf ihre aktuellen Aufgaben im Justizwesen ausrichten. Da die am 14. September 2017 beschlossene Dringlichkeit nur die Umsetzung der Bestimmungen zur Oberamtswenkonferenz und die Anstellungsbehörde des Personals der Oberämter, einschliesslich die Vizeoberamtspersonen betrifft, hat der Staatsrat zu diesem Zeitpunkt darauf verzichtet, die Auswirkungen der übrigen Vorschläge auf die territoriale Gliederung vertieft zu überprüfen. Die Umsetzung der Motion 2017-GC-110, zusammen mit der Wiederaufnahme der Themen der Motion 2017-GC-108, die in der Eingabe vom 14. September 2017 beiseitegelassen wurden, erfordern eine tiefgreifende Analyse dieser Auswirkungen.

5.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden

Der Gegenentwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für die Gemeinden. Auf kantonaler Ebene hat der Gegenentwurf keine finanziellen Auswirkungen. Was das Personal betrifft, stellt sich die Frage, ob die Oberämter über genügend Mitarbeitende verfügen, um die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen von der Direktion übertragen werden. Trotz dieser Unsicherheit und angesichts der vom Grossen Rat beschlossenen Dringlichkeit scheint ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 notwendig. Im ersten Jahr muss daher geprüft werden, welche Auswirkungen die Übernahme der betreffenden Aufgaben auf die Personalbedürfnisse der Oberämter hat. Diese Frage wird im Rahmen der Ausarbeitung des Voranschlags 2019 wieder aufgenommen. Es gilt daher, zu prüfen, mit welchen Optimierungsmöglichkeiten die notwendigen Ressourcen in den Oberämtern freigesetzt werden können, um einen allfälligen zusätzlichen Bedarf zu decken.

Die in Artikel 10 eingerichtete Möglichkeit, mehr als eine Vizeoberamtsperson pro Bezirk zu ernennen, hat direkt keine Auswirkungen auf die Personalsituation; sie wird gegebenenfalls im Rahmen des Voranschlagsverfahrens und innerhalb der Verfügbarkeit an Stellen geprüft werden, wobei daran erinnert wird, dass andere Lösungen zu bevorzugen

¹ Der Bericht Nr. 225 vom 16. November 2010 des Staatsrats an den Grossen Rat über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg wies bereits darauf hin, indem die Frage gestellt wurde, auf wie der Oberamtswen mit der Zeit «zu der gewählten Magistratperson, die mit einer für die staatliche Verwaltung ungewöhnlichen Autonomie ausgestattet ist (...)» geworden ist, S. 31.

sind (Anpassung der Pflichtenhefte, «ad hoc»-Vizeoberamtswen oder -Vizeoberamtswen...).

5.3. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Wie bereits erwähnt, betreffen die Änderungen, die im Gegenentwurf der Regierung vorgeschlagen werden, ausschliesslich die interne Organisation der Oberämter. Sie haben auch hier keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

5.4. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Entwurf entspricht den Verfassungen des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

5.5. Referendums Klausel

Der Entwurf untersteht dem Gesetzesreferendum; da er als solcher jedoch keine nennenswerten Ausgaben für den Staat nach sich zieht, untersteht er dem obligatorischen Finanzreferendum nicht.

5.6. Beurteilung der Nachhaltigkeit

Der Gegenentwurf betrifft den internen Betrieb der Oberämter und präzisiert bestimmte Regeln; er könnte zu einer effizienteren Führung der Oberämter und somit – namentlich unter ökonomischen Gesichtspunkten – zur nachhaltigen Entwicklung beitragen.