Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Jacques Vial 2013-CE-122
Übernahme der Anwaltskosten von Gemeinderatsmitgliedern im Falle einer Untersuchung oder bei Konflikten in Zusammenhang mit dem Ratsbetrieb

I. Anfrage

Im Kanton Freiburg gab es in den letzten Jahren verschiedene Konflikte, die den einwandfreien Ratsbetrieb der Gemeinderäte behinderten, insbesondere in Belfaux und Grolley, um nur die gewichtigsten Fälle zu nennen.

Das Gesetz über die Gemeinden sieht vor, dass der Ammann für den einwandfreien Ratsbetrieb sorgt. In diesem Rahmen kann er mit Ratsmitgliedern konfrontiert sein, die diese Grundprinzipien nicht einhalten.

Das Oberamt wurde damit beauftragt, zu schlichten und nachhaltige Lösungen für diese Probleme zu finden. Aufgrund der Fülle der kantonalen und eidgenössischen Gesetze zu den Gemeinden und ihren Vertretern mussten die Ammänner und Gemeinderätinnen und -räte Rechtsanwälte beiziehen, um von ihren Verteidigungsrechten Gebrauch zu machen. Es musste sogar eine Beschwerde gegen den oberamtlichen Entscheid eingereicht werden.

Solche Aktionen sind mit bedeutenden Kosten verbunden, deren Übernahme nicht klar festgelegt ist. Das Gesetz über die Gemeinden besagt zwar, dass der Ammann den Gemeinderat fragen muss, damit die Kosten für ein herkömmliches Verfahren übernommen werden, für eine Beschwerde gegen einen oberamtlichen Entscheid ist jedoch nichts vorgesehen.

Die Ammänner gehen ein grosses Risiko ein, sich in der unangenehmen Situation wiederzufinden, bei Schwierigkeiten mit einem Gemeinderatsmitglied eingreifen zu müssen, wie es das Gesetz über die Gemeinden von ihnen verlangt.

Zusammengefasst setzten sich die grosse Mehrheit der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte und insbesondere die Ammänner mit Leidenschaft für die Interessen ihrer Gemeinden ein.

Meinungsverschiedenheiten sind unvermeidlich und lassen sich zu 99 % im internen Rahmen des Gemeinderats regeln, ohne auf den öffentlichen Weg überzuschwappen, sofern alle gewillt sind, zusammenzuarbeiten.

In Ausnahmefällen kommt es zu einer Zuspitzung, insbesondere bei politischen Meinungsverschiedenheiten. Der Oberamtmann ist dann damit beauftragt, eine Untersuchung zu eröffnen, die grundsätzlich nicht anfechtbar ist.

Im Allgemeinen werden die Probleme in dieser letzten Etappe beigelegt.

Es kann jedoch vorkommen, dass der Entscheid des Oberamtmanns eine der Parteien nicht zufriedenstellt und berechtigter Weise Beschwerde eingereicht wird, wie das in Grolley der Fall war.

Dies veranlasst mich dazu, folgende Fragen an den Staatsrat zu richten:

1. Wie viele Administrativuntersuchungen gab es in den letzten fünf Jahren?
   a) im Kanton
   b) pro Bezirk
2. Wer übernimmt die spezifischen Kosten für diese Angelegenheiten beim Oberamt, wenn externe Audits verlangt werden?
3. In welchen Fällen und wem können Ammänner und Gemeinderatsmitglieder Kostenabrechnungen vorlegen?
4. Plant der Staatsrat eine Gesetzesänderung infolge dieser Angelegenheiten?
5. Welche kantonale Instanz ist dafür zuständig, den Ammann bei solchen Problemen zu beraten und wo findet man die Informationen?

9. Oktober 2013

II. Antwort des Staatsrats

Die vom Verfasser dieser Anfrage aufgeworfenen Fragen folgen auf die Konflikte, die es insbesondere in den Gemeinderäten von Grolley und Belfaux gab. Sie werden auf die Aufsichtsmassnahmen beschränkt, die der Oberamtmann im Rahmen oder infolge einer oberamtlichen Untersuchung betreffend den Ammann oder einzelne Gemeinderatsmitglieder ergriffen hat.

Im Wesentlichen fragt sich der Verfasser der Anfrage, wer die Kosten übernehmen muss, wenn es ein Ammann oder ein Gemeinderatsmitglied als nötig erachtet, die Dienste eines Rechtsanwalts in Anspruch zu nehmen, damit die Verteidigung seiner Rechte während der Untersuchung und/oder im Rahmen einer beim Kantonsgericht eingereichten Beschwerde gegen den Entscheid des Oberamtmanns gewährleistet ist.

Die implizite Begründung des Verfassers ist, dass es nicht gerecht wäre, dass Personen, die sich zugunsten der Allgemeinheit in einem öffentlichen Amt engagieren und so das Risiko eingehen, sich in einem Aufsichtsverfahren verteidigen zu müssen, die so entstehenden Kosten selbst tragen müssen. Gemäss dem Verfasser der Anfrage trifft diese Begründung besonders für die Ammänner zu, die aufgrund ihrer vom Gesetz über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) auferlegten Rolle als *Primus inter Pares* bei Problemen mit einem oder mehreren Mitgliedern des Exekutivkollegiums eingreifen müssen.

Als Erstes sollen die Arten von Kosten geprüft werden, die in Betracht kommen, und wer sie nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung trägt.

Was die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde selbst betrifft (namentlich Gebühren und Kosten des Untersuchungsleiters), sowie die Kosten, die sich aus einer allfälligen externen Intervention ergeben (z. B. Mediator, Mentor), so geht aus dem GG hervor, dass sie der Gemeinde

auferlegt werden (Art. 151f GG). Zur Übernahme allfälliger Anwaltskosten einer Partei während dieser Phase des Verfahrens sehen die einschlägigen Gesetze (GG, Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, SGF 150.1) keine expliziten Vorschriften vor.

Reicht ein Mitglied des Gemeinderats gegen eine vom Oberamtmann ihm gegenüber ergriffene Aufsichtsmassnahme beim Kantonsgericht (KG) Beschwerde ein, so werden die eigentlichen Verfahrenskosten (Gebühren und Barauslagen, Art. 127 VRG) der unterliegenden Partei auferlegt – d. h. in der vom Verfasser der Anfrage in Betracht gezogenen Hypothese – dem Staat. Bei einem Teilsieg wird ein Teil der Verfahrenskosten grundsätzlich dem Beschwerdeführer auferlegt (131 Abs. 1 VRG).

Was die Übernahme allfälliger Anwaltskosten betrifft, so wird der obsiegenden Partei eine Parteientschädigung zu den Bedingungen nach Art. 137 ff. VRG gewährt. Diese Entschädigung deckt jedoch nur die vom Rechtsvertreter vor dem KG vorgenommenen Handlungen (VGE 2A 02 92, vom 29. Oktober 2002, Erw. 5) und nicht die früheren Phasen des Beschwerdeverfahrens. Im Übrigen kann die Entschädigung ‘nach Ermessen’ festgelegt werden (und nicht aufgrund der vom Anwalt vorgelegten Kostenliste) namentlich wenn der Umfang und die Schwierigkeit des Verfahrens beschränkt waren; in diesem Fall wird ein allfälliges Resthonorar vom Mandanten geschuldet.

Auch hier sehen weder das GG noch das VRG explizite Regeln für die Möglichkeit einer Übernahme durch die Gemeinde oder den Staat von allfälligen Verfahrenskosten (wenn teilweise zu Gunsten der betreffenden Partei entschieden wird) oder einem restlichen Anwaltshonorar aus einer Beschwerde beim KG, die von einem Ammann oder Gemeinderatsmitglied eingereicht wurde, vor.

In einem zweiten Schritt sollen die Lösungen untersucht werden, die in den oben beschriebenen Situationen möglich wären. Der Verfasser der Anfrage stellt namentlich die Frage nach einer Gesetzesänderung aufgrund der Geschehnisse in Belfaux und Grolley.

Wie bereits erwähnt, muss derzeit ein Mitglied der Gemeindeexekutive seinen Vertreter grundsätzlich selbst bezahlen, wenn diese Person in ihrem Namen und zu ihrer eigenen Verteidigung (aber in Zusammenhang mit ihrer Funktion) einen Anwalt engagiert. In der gleichen Weise könnte sie die Kosten für ein Verfahren vor dem KG übernehmen müssen, wenn sie eine Beschwerde gegen eine oberamtliche Massnahme gegen sie eingereicht hat (wenn teilweise zu ihren Gunsten entschieden wird).

Der Staatsrat hält fest, dass die Gemeinden, die solche Situationen anders lösen möchten, dies relativ problemlos anhand des Organisationsreglements des Gemeinderats tun können, in dem seine Tätigkeit geregelt ist, darunter die Entschädigung seiner Mitglieder (Art. 61 Abs. 4 GG und 24a Bst. f des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden, ARGG). Die Verabschiedung dieses Reglements fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Die Befugnisse der Legislative bleiben vorbehalten (s. unten). Das Reglement ist Gegenstand einer Musterdokumentation, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, d. h. ein Musterreglement und diversen Anhängen, darunter einem zur Entschädigung der Ratsmitglieder (der im Übrigen der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Annahme unterbreitet werden sollte). Dieses Muster sieht neben den Vergütungselementen und den Reisekosten folgendes vor: «*Sonder- und Streitfälle werden vom Gemeinderat entschieden*» (Bemerkungen, Ziff. 4). Dies könnte an sich eine reglementarische Grundlage darstellen, die es dem Gemeinderat ermöglicht, die Übernahme der Verteidigungskosten eines seiner Mitglieder zu bestimmen. Im Reglement könnte auch spezifisch

die Erstattung anderer tatsächlicher Kosten vorgesehen werden, gegebenenfalls mit Angabe, unter welchen Bedingungen und/oder in welcher Höhe; Die Gemeinden verfügen in dieser Hinsicht über eine grosse Autonomie.

Das wesentliche Element für die Umsetzung einer solchen reglementarischen Grundlage liegt jedoch in der *Antizipation,* sodass klare Regelungen vorhanden sind, bevor eine solche Situation entsteht.

Angesichts dessen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. Wie viele Administrativuntersuchungen gab es in den letzten fünf Jahren?
a) im Kanton
b) pro Bezirk

Gemäss den Information der Oberamtmännerkonferenz haben die Oberamtmänner in den vergangenen fünf Jahren insgesamt sechs Administrativuntersuchungen im ganzen Kanton eröffnet, darunter vier im Saanebezirk, eine im Broyebezirk und eine im Seebezirk. Im Glane-, Vivisbach-, Greyerz- und Sensebezirk gab es keine Administrativuntersuchung. Diese Zahlen liegen gemäss der Oberamtmännerkonferenz in der Grössenordnung der vorangehenden Legislaturperioden. Die Oberamtmänner weisen darauf hin, dass die tiefe Anzahl an Administrativuntersuchungen mit den Anstrengungen in Beziehung zu setzen ist, die sie verstärkt anhand ihrer Schlichtungs- oder Vermittlungstätigkeiten unternehmen und indem sie ihre guten Dienste anbieten, um eben solche Eröffnungen von aufwendigeren Verwaltungsverfahren zu vermeiden.

2. Wer übernimmt die spezifischen Kosten für diese Angelegenheiten beim Oberamt, wenn externe Audits verlangt werden?

Die Kosten für «externe Audits», d. h. für das Einschreiten von Mediatoren oder Mentoren im Rahmen des Untersuchungsverfahrens durch das Oberamt, werden der Gemeinde auferlegt (Art. 151f GG).

3. In welchen Fällen und wem können Ammänner und Gemeinderatsmitglieder Kostenabrechnungen vorlegen?

Wie bereits erwähnt, hängt die Frage, ob und in welchen Fällen gegebenenfalls ein Mitglied der Gemeindeexekutive Anspruch auf Übernahme seiner ungedeckten Verteidigungskosten hat (Anwaltshonorare, eventuell Verfahrenskosten vor dem KG) von der auf Gemeindeebene beschlossenen Regelung ab. Drei Fälle sind möglich:

a. Gibt es keine reglementarische Grundlage, so muss der Ammann oder der Gemeinderat die Kosten, die ihm für seine persönliche Verteidigung entstanden sind, selbst übernehmen.
b. Der Gemeinderat hat in seinem Organisationsreglement die Übernahme von Anwaltskosten nicht explizit vorgesehen, hingegen hat er eine allgemeine Bestimmung vorgesehen, die es ihm ermöglicht, gewisse besondere Kosten zu übernehmen, wie es beispielsweise im Musterreglement des Freiburger Gemeindeverbands vorgesehen ist: *«Sonder- und Streitfälle werden vom Gemeinderat entschieden»*. In diesem Fall kann der betroffene Gemeinderat oder Ammann eine Entschädigung der Gemeinde verlangen – im Idealfall bevor Kosten entstanden sind. Der Gemeinderat muss daraufhin zu dieser Frage einen besonderen Entscheid fällen, ohne dabei die Übernahme der Kosten zwingend genehmigen zu müssen.

c. Der Gemeinderat hat in seinem Organisationsreglement explizit die Übernahme von Anwaltskosten eines Gemeinderatsmitglieds oder Ammanns vorgesehen, um den Schutz seiner Rechte im Laufe einer Untersuchung oder im Rahmen einer beim Kantonsgericht gegen einen Entscheid des Oberamtmanns eingereichten Beschwerde zu gewährleisten. In diesem letzten Fall werden die Kosten innerhalb der allfälligen im Reglement vorgesehenen Grenzen folglich von der Gemeinde übernommen, ohne dass ein besonderer Entscheid des Gemeinderats nötig wäre.

4. Plant der Staatsrat eine Gesetzesänderung infolge dieser Angelegenheiten?

Der Staatsrat hält es nicht für notwendig, ein Gesetz zu dieser Frage zu erlassen, die in die Gemeindeautonomie fällt.

5. Welche kantonale Instanz ist dafür zuständig, den Ammann bei solchen Problemen zu beraten und wo findet man die Informationen?

Die kantonale Beratungs- und Informationsinstanz sowohl für Ammänner als auch für Gemeinderäte ist der Oberamtmann des betreffenden Bezirks. Art. 146 Abs. 2 GG hält dazu fest: «*Der Oberamtmann wacht darüber, dass die Gemeinden […]gut verwaltet werden. Er berät und unterstützt sie*». Bei persönlichen Konflikten von besonderer Schwere können gegebenenfalls die allgemeinen Regeln zum Ausstand zur Anwendung kommen (Art. 9 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner, SGF 122.3.1; Art. 21 ff. VRG).

1. April 2014