



Antwort des Staatsrats auf zwei parlamentarische Vorstösse

Motion Pierre Mauron / Peter Wüthrich Revision des Gesetzes über die Oberamt männer	2017-GC-108
Motion Nicolas Kolly / Dominique Butty Reform der Aufgaben der Oberamt männer und der Regionen	2017-GC-110

I. Zusammenfassung der Motionen

1. Motion 2017-GC-108 «Revision des Gesetzes über die Oberamt männer»

In einer am 26. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Pierre Mauron und Peter Wüthrich eine umgehende Revision des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamt männer (SGF 122.3.1). Die Motion enthält einen ausformulierten Entwurf für eine Revision.

Zur Stützung ihrer Motion führen die Autoren an, dass der Staatsrat seinen Wunsch, Stellung und Funktion der Oberamtspersonen neu zu definieren, namentlich in seinem Bericht Nr. 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg¹ zum Ausdruck brachte. Die Revision war ausserdem Gegenstand der Gesetzgebungsprogramme des Staatsrats für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016. Die Motionäre sind der Ansicht, dass die Revision des Gesetzes über die Oberamt männer über 10 Jahre nach Aufnahme der Arbeiten noch immer nicht richtig begonnen hat. Sie finden, dass die Zeit drängt, da sich die ausgebliebene Reform bei den betroffenen Akteuren immer stärker bemerkbar macht. Die Regionen müssen sich auf die verstärkte Unterstützung der Oberämter und der Oberamtspersonen verlassen können, die aus diesem Grund über Autonomie und die für die Entwicklung der Regionen notwendigen Ressourcen verfügen müssen. Die Motionäre sehen die Oberamtspersonen als Vollmitglieder der Gerichtsbehörden und haben sich in hohem Masse an den jüngsten Überlegungen zur Stellung der Richterinnen und Richter orientiert.

Mit 95 Stimmen und zwei Enthaltungen ist der Grosse Rat dem Antrag der Motionäre gefolgt, ihre Motion im beschleunigten Verfahren zu behandeln, damit die Antwort des Staatsrats in der Septembersession 2017 des Grossen Rates behandelt werden kann.

2. Motion 2017-GC-110 «Reform der Aufgaben der Oberamt männer und der Regionen»

In einer am 26. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Dominique Butty vom Staatsrat, seine Überlegungen im Bereich der territorialen Gliederung und der Reform der Aufgaben der Oberamt männer und Regionen anhand von konkreten Vorschlägen für sektorielle Revisionen der Spezialgesetzgebung (GG, AggG, RPBG, FPolG usw.) abzuschliessen.

¹ TGR Februar 2011 S. 156 ff.

Gestützt auf die gleichen Feststellungen und Begründungen wie die der Autoren der Motion 2017-GC-108, stellen die Motionäre fest, dass bestimmte Bereiche der Gesetzgebung bereits Gegenstand von Reformen waren, die zum Ziel haben, die Funktion und die Handlungsmöglichkeiten der Oberamtspersonen und der Regionen zu stärken (GZG, Senior +). Die Zahl der immer noch laufenden Baustellen und Studien ist ihrer Ansicht nach jedoch gross (Aufgabenentflechtung, Revision des Gesetzes über die Agglomerationen, neue Arbeitsgruppe zur territorialen Gliederung usw.) und es ist wichtig, bestimmte Änderungen rasch zu verwirklichen, um den Oberamtspersonen und den Regionen die Aufgaben, Zuständigkeiten und Mittel zu erteilen, die notwendig sind, um die zahlreichen grossen Herausforderungen zu meistern, die sie erwarten.

II. Antwort des Staatsrats

Erheblicherklärung beider Motionen

Da die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 auf den gleichen Argumenten basieren, möchte der Staatsrat diese im Folgenden gemeinsam beantworten. Er stellt zudem fest, dass er sich stets eine gleichzeitige Behandlung der Revision des Gesetzes über die Oberamtspersonen (Motion 2017-GC-108) und der Gesetzesänderungen zu den Aufgaben der Oberamtspersonen und der Regionen (Motion 2017-GC-110) wünschte und erklärt, weshalb es so lange dauert, um dieses Dossier eingehend zu beleuchten, bevor die konkreten Gesetzgebungsarbeiten in Angriff genommen werden können.

Das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtspersonen wurde in den 42 Jahren seines Bestehens keinen grösseren Änderungen unterzogen. Der Staatsrat hält jedoch fest, dass gewisse Bestimmungen im Laufe der Zeit veraltet sind. Pragmatische Lösungen haben es immer ermöglicht, Blockierungen oder Spannungen zu vermeiden. So hat der letzte Oberamtmann, der im Schloss eines Hauptorts residierte, dieses vor rund 15 Jahren verlassen, entgegen der Verpflichtung, – grundsätzlich – «in der Wohnung, die ihm vom Staatsrat zugewiesen werden kann» zu wohnen (Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamtspersonen). Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), der die Oberämter administrativ zugewiesen sind, hat auch nie von einem Oberamtmann verlangt, über seine Absicht benachrichtigt zu werden, sich «länger als drei aufeinanderfolgende Tage aus seinem Bezirk [zu] entfernen», obwohl dies vom Gesetz so vorgeschrieben ist (Art. 6 Abs. 2). Aufgrund dieser pragmatischen Lösungen kann der Staatsrat die Meinung der Autoren der Motionen nicht teilen, dass diese Veralterung an sich ein Risiko für die Entwicklung der Regionen darstellt. Aus diesem Grund hielt es der Staatsrat stets für notwendig, die Totalrevision des Gesetzes über die Oberamtspersonen aufzuschieben, um vertiefte und kohärente Überlegungen zur Funktion und Stellung der Oberamtspersonen miteinfließen zu lassen, anstatt eine rein «kosmetische» Überarbeitung vorzunehmen.

Wie die Autoren der Motionen feststellen, hat der Staatsrat in seiner Antwort auf die parlamentarische Anfrage 2015-CE-338 «Reform der Aufgaben der Oberämter» auf diesen Willen hingewiesen. Bei dieser Gelegenheit bemerkte der Staatsrat, dass die Revision des Gesetzes über die Oberamtspersonen, «die einen wichtigen Aspekt der Organisation des Staates betrifft, [...] namentlich im Bereich der Gemeindegemeinschaften eine präzise Bestandsaufnahme [erfordert]. Der in Art. 8 GZG vorgesehene Bericht zur Evaluation der Auswirkungen des Fusionsplans wird eine wichtige Arbeitsgrundlage dafür sein». Der Staatsrat erinnert daran, dass derzeit ein Bericht ausgearbeitet wird infolge der Annahme des Postulats 2016-CE-2 der Grossräte Peter Wüthrich und Marie-Christine Baechler «Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen

Anforderungen». Eine Arbeitsgruppe, der je ein Vertreter jeder Fraktion im Parlament sowie zwei Oberamtswärter angehören, begleitet die Ausarbeitung dieses Berichts. Ziel des Berichts ist es, wie es die Verfasser des Postulats verlangt hatten, eine Bestandesaufnahme vorzunehmen. Der Staatsrat hält es für wichtig, diese zu erstellen, bevor umfassende Gesetzesrevisionen vorgenommen werden. Gemäss dem von der Arbeitsgruppe validierten Zeitplan sollte dieser Bericht vor Ende des Jahres abgeschlossen werden.

Der Staatsrat hat jedoch die Abstimmung des Grossen Rats zur Kenntnis genommen, nach der die Motion 2017-GC-108 im beschleunigten Verfahren behandelt werden soll, und stellt fest, dass diese in der Sache in die Richtung seiner Überlegungen zur Notwendigkeit gehen, die Stellung der Oberamtswärter neu zu definieren. Obwohl er bedauert, dass die Ergebnisse der laufenden Überlegungen im Rahmen des Postulats 2016-CE-2 nicht abgewartet werden, bevor mit der detaillierten Ausarbeitung der Revision des Gesetzes über die Oberamtswärter begonnen wird, teilt der Staatsrat die Absicht der Autoren der beiden Motionen, gleichzeitig die Revision des Gesetzes über die Oberamtswärter und die gesetzgeberische Umsetzung der laufenden Überlegungen im Bereich der territorialen Gliederung vorzunehmen. Er beantragt dem Grossen Rat aus diesen Gründen, die beiden Motionen erheblich zu erklären. Er stellt fest, dass es nicht sinnvoll wäre, die beiden Motionen nach zwei verschiedenen Zeitplänen zu behandeln. Die Schlussfolgerungen des Berichts zum Postulat 2016-CE-2, die für Ende Jahr erwartet werden, können zur Ausarbeitung der von den Autoren der beiden Motionen verlangten Gesetzesänderungen beitragen, denen gemäss dem Grossratsgesetz innert einem Jahr Folge gegeben werden muss.

Ankündigung eines Gegenentwurfs

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Annahme des ausgearbeiteten Entwurfs der Motion 2017-GC-108 verfrüht wäre, zumal dieser Text nur eine Bereinigung und eine Vergrösserung des Handlungsspielraums der Oberamtspersonen beabsichtigt, ohne dabei Überlegungen zu einer besseren Aufgabenverteilung anzustellen. Nach Art. 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) kündigt der Staatsrat bereits an, dass er im Falle einer Erheblicherklärung dieser Motion dem Grossen Rat innerhalb der vorgesehenen Frist einen Gegenentwurf vorlegen wird. Art. 66 Abs. 2 GRG definiert den Inhalt eines Gegenentwurfs: «Ein Gegenentwurf hat die Form eines ausgearbeiteten Erlasses mit Anträgen, die materiell von der Motion oder der parlamentarischen Initiative verschieden sind, ohne aber von deren Materie abzuweichen».

Mehrere Punkte müssten eingehend geprüft werden, namentlich was die Disziplinar- und die Dienstgewalt betrifft, welche die Autoren der Motion 2017-GC-108 zwei verschiedenen Einheiten übertragen möchten (dem Justizrat einerseits und dem Staatsrat andererseits), sowie die verwaltungsmässige Unterstellung. Es muss unter anderem geprüft werden, ob diese Aufteilung sinnvoll ist, angesichts dessen, dass es sich um Vertreter des Staatsrats handelt (wie in Art. 1 des Gesetzes vorgesehen, für den die Motionäre keine Änderung vorgesehen haben), und ob sie nicht in Widerspruch steht zu den Aufgaben der Oberämter, die nicht in das Justizwesen fallen (Aufsicht über die Gemeinden, Entwicklung des Bezirks ...). Der Staatsrat ist zum jetzigen Zeitpunkt der Ansicht, dass eine Änderung des Gesetzes über die Oberamtswärter, die sich weitgehend an den Bestimmungen des Gerichtswesens orientiert, namentlich indem die Aufsichtsbefugnis ausschliesslich dem Justizrat übertragen wird, die traditionelle Rolle der Oberamtswärter in Frage stellen würde, die von Anfang an Vertreter der Exekutive in den Regionen des Kantons Freiburg waren. Der Staatsrat bemerkt, dass die Doppelrolle der Oberamtspersonen – mit der Vertretung der

Regierung und rechtsprechenden Aufgaben betraut – ein grundlegendes Element der Institution Oberamt bildet. Obwohl es ausser Frage steht, dass ein neues Gleichgewicht zwischen diesen beiden Funktionen der Oberamtämter gefunden werden muss, ist der Staatsrat derzeit der Meinung, dass eine einseitige Privilegierung des Justizwesens den Betrieb der kantonalen und lokalen Institutionen in Frage stellen würde.

Im Gegenentwurf würde zudem die Frage der Zuständigkeit der Oberamtspersonen im Bereich der Anstellung des Personals vertieft. Während die Motionäre anscheinend vorsehen, den Oberamtspersonen nur die Zuständigkeit zu übertragen, ihr Personal anzustellen, ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Verantwortung nicht von den übrigen Aufgaben der Anstellungsbehörde getrennt werden kann, namentlich im Personalmanagement (Stellvertretungen bei krankheitsbedingten Abwesenheiten, Verwaltung von befristeten Verträgen, Mitarbeiterevaluierung, Entlassungen ...). Es muss daher geprüft werden, wie diese Aufgaben und die administrative und politische Zuständigkeit in diesem Bereich den Oberamtspersonen übertragen werden kann.

Im Rahmen der Ausarbeitung des Gegenentwurfs wird der Staatsrat zudem die Stellung und Funktion der Oberamtämterkonferenz prüfen. Diese Einheit, die es derzeit in der Gesetzgebung nicht gibt, spielt eine wichtige Rolle bei der Koordination der Oberämter. Die ILFD hat sich im Übrigen auf die Oberamtämterkonferenz gestützt, um den Betrieb der Oberämter zu optimieren, namentlich indem sie dieser das notwendige Personal zur Verfügung stellte, um die Koordination unter ihnen und eine Harmonisierung der Praktiken sicherzustellen. Der Staatsrat ist daher nicht grundsätzlich dagegen, sie gesetzlich zu verankern. Es ist jedoch wichtig, ihre Organisation und ihre Zuständigkeiten klarzustellen, um jede Doppeldeutigkeit in Bezug auf die Behörde zu vermeiden, die verantwortlich ist für Aufgaben, «die in die Zuständigkeit der Oberämter fallen». Die Regierung möchte im Übrigen daran erinnern, dass die Kantonsverfassung dem Staatsrat die Zuständigkeit überträgt, die Ausführungsbestimmungen von Gesetzen des Kantons und des Bundes zu erlassen.

Vorgehen bei Erheblicherklärung der Motionen

Wie weiter oben bereits erwähnt, arbeitet derzeit eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern jeder Fraktion, der Oberamtämterkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands und der hauptsächlich betroffenen Direktionen besteht, den Bericht zum Postulat 2016-CE-2 aus. Der Staatsrat erachtet es als notwendig, diese Arbeiten bei der Ausarbeitung seines Gegenentwurfs zum Text der Motion 2017-GC-108 und der Gesetzesbestimmungen, welche die Motion 2017-GC-110 umsetzen, miteinzubeziehen. Er weist im Übrigen darauf hin, dass diese Gruppe einen wichtigen Beitrag zur Ausarbeitung dieser beiden Entwürfe leisten könnte. Der Staatsrat empfiehlt daher, für die Umsetzung der Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 das übliche Verfahren gemäss Art. 75 GRG anzuwenden.

Der Staatsrat besteht darauf, dass die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 einheitlich behandelt werden müssen. Als Beispiel erinnert er an, dass die Funktionen der Oberamtämter auf den Justizbereich beschränkt werden, wenn die Aufsicht über die Oberamtämter nur dem Justizrat übertragen wird. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass mehrere wichtige Aufgaben, mit denen derzeit die Oberamtämter betraut sind, nicht zu diesem Bereich gehören, beispielsweise die Funktion des Oberamtamts bei der Entwicklung seines Bezirks oder allgemeiner seine Rolle als Vertreter des Staatsrats. Die Annahme des von den Motionären vorgeschlagenen Texts in unveränderter Form würde die künftigen Arbeiten notwendigerweise in diesem Sinne ausrichten. Da die Institution Oberamt ein wesentlicher, durch die neue Kantonsverfassung bestätigter

Bestandteil der kantonalen Institutionen ist, hält es der Staatsrat für nachteilig, Vorschriften unter Zeitdruck zu erlassen, ohne sich die Zeit zu nehmen, die Auswirkungen von vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen. Zudem weist er darauf hin, dass die Oberamtmänner bei den Gemeinden und ihren Verbänden eine wichtige Rolle spielen. Auch hier wäre es bei einer übereilten Änderung der Gesetzgebung über die Oberamtspersonen nicht möglich, die Gemeindevertreter angemessen in diese Überlegungen einzubeziehen. Der Staatsrat merkt schliesslich an, dass eine parallele Behandlung der beiden Motionen deren Kohärenz ermöglichen würde und auf den verschiedenen Arbeiten zur territorialen Gliederung basieren könnte, die voraussichtlich in den kommenden Monaten abgeschlossen werden (Zwischenbericht über das GZG, Bericht zum Postulat 2016-CE-2, Vorentwurf der Revision des AggG ...).

Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 erheblich zu erklären und zur Kenntnis zu nehmen, dass er einen Gegenentwurf zu dem von den Autoren der Motion 2017-GC-108 vorgeschlagenen Text vorlegen wird. Zudem beantragt er dem Grossen Rat, das ordentliche Verfahren in Anwendung von Art. 175 Abs. 3 GRG zu bestätigen, damit er den beiden Motionen gleichzeitig Folge geben kann.

29. August 2017