



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Pierre Mauron / Gabriel Kolly

2017-CE-105

Rolle und Zuweisung der Oberämter, was tut der Staatsrat?

I. Anfrage

Bis vor fünf Jahren wurde das BRPA (das kantonale Bau- und Raumplanungsamt) regelmässig kritisiert und in Presseartikeln behandelt, namentlich aufgrund seiner chronischen Verzögerungen bei der Behandlung von Baubewilligungen. Bei seiner Ankunft in der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Jahr 2012 leitete der ehemalige Direktor der RUBD eine umfassende Reform der Baubewilligungsverfahren ein, die die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden und vor allem auf die Oberämter zur Folge hatte. Für letztere ging diese Aufgabenverlagerung jedoch nicht mit der gleichwertigen Verlagerung der Ressourcen einher, die notwendig gewesen wären, um ihre neuen Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Seither ist es nicht mehr das BRPA, sondern sind es die Oberämter, die in Zusammenhang mit ihrer Arbeitsüberlastung und der daraus resultierenden Verfahrensdauer regelmässig kritisiert und in Presseartikeln behandelt werden. Eine weitere Folge dieser Überlastung: In den vergangenen Jahren sind in verschiedenen Oberämtern mehrere Fälle von Burn-out aufgetreten, wie dies aus mehreren kürzlich eingereichten Anfragen hervorgeht. Diese unbefriedigende Situation vermittelt den Eindruck, dass der Staatsrat das Problem lediglich vom BRPA auf die Oberämter und die Gemeinden verlagerte, ohne es wirklich zu lösen, abgesehen von mehreren Erklärungen des guten Willens, die ohne Folge geblieben sind.

Im Übrigen wird festgestellt, dass die Personalproblematik der Oberämter seit 2013 systematisch in allen Medienmitteilungen des Staatsrats erwähnt wird, die nach dem jährlichen Treffen mit der Oberamt männerkonferenz veröffentlicht werden. Die Medienmitteilung von 2016 informierte sogar über die Bildung einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe, die den Auftrag hat, die Thematik der fehlenden Ressourcen für die Oberämter zu prüfen.

Abgesehen von der Weiterleitung von vertraulichen Dokumenten an die Presse und einem Schreiben an den Oberamt mann des Saanebezirks scheint derzeit jedoch kein Wille vorhanden zu sein, die Probleme der Oberämter wirklich zu lösen, wo es doch so viel zu tun gäbe, angesichts eines veralteten Gesetzes über die Oberamt männer, das revidiert werden muss, der unverzüglich zu ergreifenden Massnahmen bei der Anstellung des Personals, der finanziellen Autonomie, der Kontrolle usw.

All das bringt uns dazu, die folgenden Fragen zu stellen:

1. Worauf wartet der Staatsrat, bis er endlich eine Revision des Gesetzes über die Oberamt männer vorlegt?
2. Weshalb sind die Oberamt männer nicht die Anstellungsbehörde ihres eigenen Personals?

3. Müssten nicht zumindest die Kadermitarbeitenden der Oberämter vom Oberamtmann ernannt werden, falls nötig nach Genehmigung dieser Ernennungen durch den Staatsrat?
4. Sollten die Oberämter nicht über eine Budgetautonomie verfügen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen?
5. Wer präsidiert die direktionsübergreifende Arbeitsgruppe, die den Auftrag hat, die Thematik der fehlenden Ressourcen für die Oberämter zu prüfen, wie ist sie zusammengesetzt, wie oft ist sie zusammengetreten und welches sind die provisorischen Ergebnisse?
6. Müssten die Oberämter angesichts ihrer institutionellen Rolle (vor allem verwaltungs- und strafrechtlich) nicht logischerweise eher der SJD statt der ILFD zugewiesen werden?
7. Wäre es angesichts der Grösse der verschiedenen Oberämter und der personalpolitischen und organisatorischen Unterschiede nicht sinnvoll, die Ressourcen zu bündeln, Synergien zu schaffen, andere Aufteilungen als jene nach Bezirken in Erwägung zu ziehen?

4. Mai 2017

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat die jeweiligen Zuständigkeiten des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) und der Oberamtmänner im Bereich der Baubewilligungen in Erinnerung rufen.

Die Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Im Rahmen dieser Gesetzgebungsarbeiten wurde die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinden, dem BRPA, den Ämtern der kantonalen Verwaltung und den Oberämtern ausführlich diskutiert.

Mehrere Varianten sind geprüft worden, namentlich in Bezug auf die Behörde, die mit der Erteilung der Bewilligungen betraut sein sollte, und nach langwierigen Diskussionen wurde beschlossen, den Status quo beizubehalten. Die Aufgabenteilung hat sich daher gegenüber den seit den 80er Jahren geltenden kantonalen Gesetzesbestimmungen nicht geändert.

Aus den am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Gesetzestexten geht die folgende Aufgabenteilung hervor:

1. Rolle des BRPA

Artikel 2 Abs. 1 RPBR bestimmt das BRPA als Koordinationsstelle im Rahmen des ordentlichen Bewilligungsverfahrens. Dies bedeutet insbesondere, dass das BRPA auf kantonalen Ebene Anlaufstelle für alle Baubewilligungsgesuche ist und demzufolge für die Zirkulation der Dossiers bei den betroffenen Dienststellen verantwortlich ist. Aus der dem BRPA von der kantonalen Gesetzgebung zugewiesenen Rolle ergibt sich zudem, dass das Amt alle im Zusammenhang mit der administrativen Bearbeitung des Baubewilligungsgesuchs und dem Stand des Dossiers erforderlichen Informationen liefern können muss.

Aufgrund von Artikel 94 Abs. 4 RPBR muss das BRPA sein Gesamtgutachten zusammen mit dem ganzen Dossier zum Entscheid an die Oberamtsperson weiterleiten. In seinem Gesamtgutachten hat das BRPA unter anderem auch zu allfälligen Einsprachen und Abweichungsbegehren Stellung zu nehmen und die Oberamtsperson auf noch offene Verfahrensprobleme aufmerksam zu machen.

Artikel 2 Abs. 2 RPBR sieht vor, dass das Gesamtgutachten des BRPA begründet sein und sich zur Zulässigkeit des Projektes äussern muss; dabei hat es den gesetzlichen Rahmen, die betroffenen Interessen und die gesamten konkreten Sachumstände zu berücksichtigen. Im Falle eines negativen Gutachtens seitens einer konsultierten Dienststelle oder bei abweichenden Standpunkten der verschiedenen Dienststellen muss die Oberamtsperson aufgrund des Gutachtens in der Lage sein, eine Abwägung der betroffenen Interessen vorzunehmen.

Es ist schliesslich hervorzuheben, dass weder das RPBG noch das RPBR vorsehen, dass das BRPA selbst Planergänzungen und -änderungen verlangen kann oder dem Gesuchsteller und/oder der Gemeinde den Inhalt der Gutachten bekannt geben muss. Diese Aufgaben fallen laut Gesetz sehr klar in die Zuständigkeit einer Entscheidbehörde.

2. Rolle der Oberamtsperson

In Anwendung von Artikel 96 Abs. 2 RPBR muss die Oberamtsperson im ordentlichen Verfahren unverzüglich über das Baugesuch entscheiden, das heisst innert 60 Tagen seit dem Eingang des Dossiers beim BRPA, sofern:

- > gegen das Projekt keine Einsprache erhoben wurde und es in allen Punkten den Gesetzen und Reglementen entspricht,
- > das Dossier vollständig ist und keine besondere Komplexität aufweist.

Als Entscheidungsbehörde kann die Oberamtsperson alle notwendigen verfahrensleitenden Anordnungen treffen und sämtliche Informationen, die erforderlich sind, um die Gesetzesmässigkeit des Projektes zu prüfen, sammeln (Art. 1 RPBR). Die Oberamtsperson kann daher das Dossier gegebenenfalls an die Gemeinde zurückweisen, vom Gesuchsteller Ergänzungen verlangen, aufgrund einer Projektänderung eine erneute öffentliche Auflage des Baugesuchs veranlassen und von den kantonalen Dienststellen weitere Stellungnahmen einholen. Es obliegt ebenfalls der Oberamtsperson, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit das rechtliche Gehör der Verfahrensparteien gewährleistet ist.

In Anwendung von Artikel 1 Abs. 2 Bst. c und 3 RPBR wägt die Oberamtsperson die vorhandenen Interessen ab, bevor sie zu eventuellen Einsprachen und zum Baubewilligungsgesuch Stellung nimmt. In der Begründung zum Hauptentscheid ist allfälligen abweichenden Standpunkten der konsultierten Dienststellen und Organe Rechnung zu tragen.

3. Neue Methoden für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen

Im Jahr 2010 führte das Amt für Personal im Auftrag der RUBD eine Evaluation der Organisation des BRPA durch. Im Bericht vom 6. Juli 2010 wurde eine Liste mit zwölf Projekten aufgeführt, die die Organisation sowie die entsprechenden Arbeitsmethoden verbessern sollten. Basierend auf dieser Evaluation musste jede Abteilung des Amts Überlegungen zu ihrer Arbeitsweise anstellen.

Die erste Abteilung, die 2011 diese Evaluation vorgenommen hat, war die Abteilung Bauwesen. Aus der Untersuchung ging hervor, dass sich die Abteilung nicht auf die Aufgaben beschränkt, die ihr von den kantonalen Gesetzesgrundlagen übertragen waren, und dass sie, wie andere kantonale Amtsstellen auch, die im RPBG und im RPBR festgelegten Kompetenzen überschreitet. Diese Entwicklung der Verwaltungspraxis blieb nicht ohne Folgen für die den Oberamtspersonen durch die Gesetzesgrundlagen übertragene Rolle, da die kantonalen Ämter Änderungen an den Projekten

verlangten, obwohl sie dafür nicht zuständig waren und die Oberamtsperson nicht darüber informiert war, aber auch für die Dauer der Baubewilligungsverfahren.

Am 12. Januar 2012 fand ein Treffen zwischen der RUBD, dem BRPA und der Oberamt männerkonferenz statt. Daraus ergab sich, dass die Oberamt männer der vom BRPA vorgeschlagenen Neuausrichtung zur Verbesserung des im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens angewendeten Prozesses im Grossen und Ganzen zustimmten. Im Weiteren betonten die Oberamt männer die Notwendigkeit, die Kommunikation und Koordination zwischen dem BRPA und den Oberämtern zu optimieren.

Als Folge des Gesprächs beschlossen die RUBD und die Oberamt männer, einen Bericht über diese Problematik zu erstellen und zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese besteht aus Vertretern der Oberamt männerkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands und des BRPA.

Die neuen Methoden für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen wurden auf der Grundlage des Berichts dieser Arbeitsgruppe vom 25. März 2013 umgesetzt.

1. Worauf wartet der Staatsrat, bis er endlich eine Revision des Gesetzes über die Oberamt männer vorlegt?

Der Staatsrat stellt fest, dass die Stellung der Oberamt spersonen, gemäss dem Gesetz vom 20. November 1975, eng mit den ihnen übertragenen Aufgaben verknüpft ist. Daher hielt er eine Revision des Gesetzes über die Oberamt männer für verfrüht, solange die Förderung der Gemeindegemeinschaften bedeutende Auswirkungen auf die Anzahl der Gemeinden in jedem Bezirk hat. Die Situation der Agglomerationen, deren Gebiet nicht dem Gebiet der Bezirke entspricht, und die namentlich in der Bundespolitik eine immer wichtigere Rolle spielen, erforderte zudem mehrere Arbeiten zu diesen Themen, bevor die Revision des Gesetzes über die Oberamt männer in Angriff genommen werden konnte. Der Staatsrat hat von der am 26. Juni 2017 eingereichten Motion 2017-GC-108 «Revision des Gesetzes über die Oberamt männer» und vom Beschluss des Grossen Rates, diese Motion gemäss dem beschleunigten Verfahren zu behandeln, sowie von der Einreichung der Motion 2017-GC-110 «Reform der Aufgaben der Oberamt spersonen und der Regionen» Kenntnis genommen. In seiner Antwort vom 24. August 2017 auf diese beiden Motionen beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motionen erheblich zu erklären, und empfahl, sie parallel zu behandeln. Im Falle einer Annahme durch den Grossen Rat, wahrscheinlich während der Septembersession 2017, würde das Gesetz über die Oberamt männer innert einer Frist von einem Jahr revidiert werden.

2. Weshalb sind die Oberamt männer nicht die Anstellungsbehörde ihres eigenen Personals?

Der Staatsrat verwies bereits in den Antworten auf frühere parlamentarische Vorstösse auf die Regeln im Bereich der Anstellung des Oberamt spersonals. So hiess es in seiner Antwort vom 21. August 2012 auf die Anfrage 3046.12 «Personalführung beim Oberamt des Saanebezirks»: «Nach dem Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamt männer untersteht das Personal der Oberämter administrativ der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD). Die ILFD entscheidet somit gemäss den entsprechenden Vorschriften im Bereich Personalgesetzgebung über die Anstellung von Personal. Die Prüfung der Bewerbungen erfolgt in Anwendung von Artikel 26 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) und der Artikel 20 ff. des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11). Insbesondere die Dienstchefin oder der Dienstchef (in vorliegendem Fall der Oberamt mann) wirkt bei der

Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber mit und gibt vor dem Anstellungsentscheid der Direktion ihre oder seine Vorschläge ab.»

Ob diese Regeln überarbeitet werden müssen, wird im Rahmen der Behandlung der Motion 2017-GC-108 geprüft, falls diese vom Grossen Rat angenommen wird.

3. Müssten nicht zumindest die Kadermitarbeitenden der Oberämter vom Oberamtmann ernannt werden, falls nötig nach Genehmigung dieser Ernennungen durch den Staatsrat?

Der Staatsrat stellt fest, dass die Oberamt männer stets stark in die Auswahl ihres Personals eingebunden waren, ganz im Sinne der Rechtsbestimmungen in diesem Bereich (vgl. Antwort auf die Frage 2). Im Verlauf der letzten Jahre wurden die formell durch die ILFD angestellten Personen immer von den Oberamt männern ausgewählt, die eine zentrale Rolle beim Verfahren zur Auswahl ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielen. Der Staatsrat hält es jedoch für notwendig, dass die Anstellung von Personen, die in der Führung der Oberämter eine wichtige Rolle spielen sollen, auch durch die Direktion geprüft wird, der die Oberämter zugewiesen sind. Als Beispiel führt der Staatsrat hier das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) an, 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 der Direktorin oder des Direktors des LIG, die oder der vom Staatsrat ernannt wird, gehört die Anstellung und Leitung des Personals des Instituts (Art. 12 Abs. 2 Bst. e). Eine Ausnahme bilden die Mitglieder des Direktionsrats, die von der ILFD angestellt werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. d).

Nach Ansicht des Staatsrats ist es wichtig, den reibungslosen Betrieb der Oberämter zu gewährleisten, unabhängig davon, welche Oberamtsperson zu deren Leiter bestimmt wurde. Ferner unterstreicht der Staatsrat die Notwendigkeit, eine gewisse Homogenität in personalpolitischer Hinsicht innerhalb der Oberämter sicherzustellen, um im ganzen Gebiet eine Gleichbehandlung sicherzustellen. Der Staatsrat hebt schliesslich hervor, dass unabhängig von der Anstellungsbehörde die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oberämter weiterhin dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) unterstehen. Der Staatsrat stellt daher fest, dass die in der Presse behandelten Schwierigkeiten bestimmter Oberamt männer in Bezug auf die Anstellungsbedingungen ihrer Kadermitarbeitenden, namentlich bezüglich des Gehalts, nicht in Zusammenhang mit einer fehlenden Autonomie im Bereich der Anstellungen stehen, sondern mit der Anwendung der allgemeinen Vorschriften, die für das gesamte Staatspersonal gelten. Der Staatsrat verweist im Übrigen auf die verschiedenen pragmatischen Massnahmen, welche die ILFD ergriffen hat, um den Oberamt ernern die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zu geben. Er erinnert in diesem Zusammenhang an die Ernennung einer «ad hoc»-Vizeoberamt frau beim Oberamt des Saanebezirks, der im Einverständnis mit dem Staatsrat Aufgaben einer Vizeoberamt frau zugewiesen wurden, zusätzlich zu jenen, die bereits vom Inhaber der Stelle des Vizeoberamt manns wahrgenommen wurden.

Trotzdem ist der Staatsrat bereit, diese Regeln im Rahmen der Behandlung der Motion 2017-GC-108 zu überarbeiten, falls diese vom Grossen Rat angenommen wird.

4. Sollten die Oberämter nicht über eine Budgetautonomie verfügen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen?

Diese Frage muss im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Oberamt männer behandelt werden. Nach Auffassung des Staatsrats sollten jedoch mehrere Möglichkeiten geprüft werden, zum

Beispiel ein Gesamtbudget für alle Oberämter zusammen, mit dem sich bestimmte Ressourcen zusammenlegen liessen. Der Staatsrat bemerkt im Übrigen, dass es für eine solche Autonomie einen genau festgelegten Rahmen bedürfte, beispielsweise um die besondere Lage jedes Oberamts berücksichtigen zu können. Der Staatsrat verweist zudem auf seine Entscheidung, ab dem 1. Juli 2017 für jedes Oberamt einen jährlichen Betrag von 15'000 Franken vorzusehen, dessen Verwendung im Ermessen des Oberamtmanns liegt. Es wird geprüft werden müssen, ob diese neuen, im Vorschlag der Oberämter bereitgestellten Mittel, zu einer grösseren finanziellen Autonomie der Oberamtspersonen beitragen können.

5. *Wer präsidiert die direktionsübergreifende Arbeitsgruppe, die den Auftrag hat, die Thematik der fehlenden Ressourcen für die Oberämter zu prüfen, wie ist sie zusammengesetzt, wie oft ist sie zusammengetreten und welches sind die provisorischen Ergebnisse?*

Die 2016 eingesetzte Arbeitsgruppe wird von einem der Generalsekretäre der ILFD präsidiert. Ihr gehören derzeit eine Vertreterin der RUBD, ein Vertreter des Amts für Personal und Organisation, ein Vertreter des Amts für Informatik und Telekommunikation und zwei Oberamtswärter an. Seit ihrer Gründung wurden vier Sitzungen abgehalten. Das wichtigste Ergebnis dieser Arbeiten ist die Ausarbeitung eines Pflichtenhefts eines neuen juristischen Beraters bei der Oberamtswärterkonferenz. Diese Stelle wurde mit den von der ILFD zur Verfügung gestellten Mitteln im Juli 2017 ausgeschrieben. Die weiteren Arbeiten dieser Gruppe werden mit den Arbeiten zur Umsetzung der Motion 2017-GC-108 koordiniert, sofern der Grosse Rat diese annimmt.

6. *Müssten die Oberämter angesichts ihrer institutionellen Rolle (vor allem verwaltungs- und strafrechtlich) nicht logischerweise eher der SJD statt der ILFD zugewiesen werden?*

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Frage im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Oberamtswärter behandelt werden muss. Er erinnert daran, dass die Aufgaben der Anstellungsbehörde für das Personal des Oberamts des Saanebezirks am 23. Mai 2017 der SJD übertragen wurden.

7. *Wäre es angesichts der Grösse der verschiedenen Oberämter und der personalpolitischen und organisatorischen Unterschiede nicht sinnvoll, die Ressourcen zu bündeln, Synergien zu schaffen, andere Aufteilungen als jene nach Bezirken in Erwägung zu ziehen?*

Die Optimierung des Betriebs der Oberämter und die stärkere Nutzung der Synergien unter ihnen ist eine Notwendigkeit, die der Staatsrat der Oberamtswärterkonferenz bereits mehrfach nahegelegt hat. Diese spielt im Übrigen eine wichtige Rolle in diesem Bereich, und diese Rolle dürfte mit der Anstellung eines juristischen Beraters noch wichtiger werden, da dieser unter anderem die Aufgabe hat, sich an der Harmonisierung der Praktiken zu beteiligen. Der Staatsrat hebt im Übrigen die punktuelle Unterstützung unter den Oberämtern hervor, beispielsweise bei Krankheitsabwesenheiten, vorübergehender Arbeitsüberlastung oder bei der Behandlung von Dossiers, bei denen ein besonderes Fachwissen gefragt ist. Die ILFD hat 2013 zudem eine Juristen-Stelle zu 60 % geschaffen, deren Inhaber allen Oberämtern zur Verfügung steht und somit je nach Bedarf seine Unterstützung anbieten kann.

29. August 2017