

Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit kantonalen gesetzlichen Pflichten

Anfrage

Den Gemeinden kommen immer mehr Aufgaben zu. Für die «Miliz»-Gemeinderäte wird es zunehmend schwieriger, eine klare Vorstellung davon zu erhalten, was sie während ihres Mandats alles unternehmen müssen. Häufig handelt es sich um Tätigkeiten in Zusammenhang mit kantonalen gesetzlichen Pflichten. Dieses Gefühl, die Themen ihres Ressorts nicht zu beherrschen, veranlasst die Gemeinderatsmitglieder mitunter dazu, von ihrem Amt zurückzutreten.

Ich danke dem Staatsrat für die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sieht der Staatsrat Massnahmen zur Unterstützung der Gemeinderäte bei ihren immer anspruchsvolleren Aufgaben vor?
2. Könnte der Staat eine Liste der Aufgaben der Gemeinden erstellen, die sich aus den kantonalen gesetzlichen Pflichten ergeben?
(Diese Aufgaben könnten nach Direktion oder nach Gesetz geordnet werden und für jeden Eintrag die jeweiligen Ausführungsfristen, Hinweise auf das Gesetz und das Ausführungsreglement usw. enthalten.)
3. Ist der Staatsrat bereit, über seine Ämter eine Dokumentation zum besseren Verständnis der aktuellen Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit diesen kantonalen gesetzlichen Pflichten zu verfassen?

27. Januar 2010

Antwort des Staatsrates

Allgemeine Bemerkungen

Grossrat Jean-Daniel Wicht stellt fest, dass die Aufgaben der Gemeinden stetig zunehmen. Er schliesst daraus, dass die Menge dieser Aufgaben es den «Miliz»-Gemeinderäten zeitlich nicht erlaubt, den Inhalt ihres Ressorts zu bewältigen. Dies entmutigt viele von ihnen und führe zu ihrem Rücktritt.

Er schlägt daher dem Staatsrat vor, Massnahmen zu ergreifen, um die Gemeinderäte in ihren Aufgaben zu unterstützen, mit der Absicht, solche Rücktritte zu verhindern. Mit anderen Worten möchte er, dass der Staatsrat Massnahmen ergreift, um dem Amt als Gemeinderätin oder Gemeinderat mehr Attraktivität zu verleihen.

Der Staatsrat teilt die Meinung von Grossrat Jean-Daniel Wicht, dass die Funktion der Gemeinderätin oder des Gemeinderats anspruchsvoll ist. Er ist jedoch nicht überzeugt, dass die von Jean-Daniel Wicht erwähnten Folgen, d.h. die Rücktritte, in erster Linie durch das Gefühl ausgelöst werden, man könne die Materie des Ressorts nicht bewältigen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass diese Rücktritte aus anderen Gründen erfolgen, und zwar aus denselben Gründen, aus denen es immer schwieriger wird, Personen zu finden, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen wollen.

1. Ein Grund liegt tatsächlich im grossen Zeitaufwand, der mit einem Mandat als

Gemeinderätin oder Gemeinderat verbunden ist. Heutzutage gehen immer öfter beide Personen, die zusammen in einer Beziehung leben oder eine Familie gegründet haben, einer hauptberuflichen Tätigkeit nach. Diese Personen versuchen oftmals, ihre Freizeit für private Aktivitäten freizuhalten.

Aus einer Statistik der Oberämter, die für die Jahre 2006 bis 2009 erstellt wurde, geht hervor, dass die Probleme der zurücktretenden Gemeindevertreter vor allem damit zusammenhängen, dass eine Berufstätigkeit bzw. ein (privates) Familienleben nur schwer mit der Arbeitsbelastung als «Milizpolitiker» zu vereinbaren ist. Das Gefühl, den Stoff seines Dossiers nicht zu beherrschen, scheint nur äusserst selten als Grund angeführt zu werden.

2. Ein weiterer Grund ist sicher der Attraktivitätsverlust der Funktion der Gemeinderätin oder des Gemeinderats. Zum einen hat der Status als Gemeinderätin oder Gemeinderat in den Augen von immer mehr Bürgerinnen und Bürgern leider keine besondere Bedeutung mehr und das Amt wird oftmals schlecht entlohnt. Zum anderen werden Gemeinderatsmitglieder immer heftigeren persönlichen Angriffen, boshaften Gerüchten, und damit summarischen Urteilen ausgesetzt. Eine grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ist nicht mehr gewillt, solche Konzessionen ohne valable Gegenleistung zu machen.
3. Es ist ausserdem nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinderäte oder allfällige Kandidatinnen und Kandidaten den Eindruck haben, in dieser Funktion über keinen wirklichen Handlungsspielraum zu verfügen, was umso mehr zum Attraktivitätsverlust beiträgt.

Um solche Probleme zu verhindern, wie sie von Grossrat Jean-Daniel Wicht aufgezeigt werden, reicht es also nicht, den Gemeinderatsmitgliedern richtige Aufgabenlisten oder Dokumentationsordner zur Verfügung zu stellen. Als Erstes muss die Funktion der Gemeinderäte aufgewertet werden. Weiter muss sichergestellt werden, dass die Gemeinderäte über die technische Unterstützung verfügen, die sie brauchen, um die Entscheidungen zu treffen, die man von ihnen erwartet. Die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 sieht übrigens eindeutig vor (Art. 52 Abs. 2 KV), dass Staat und Gemeinden «zur Erfüllung ihrer Aufgaben über hochwertige und bürgernahe Dienststellen» verfügen.

Die Aufwertung der Aufgabe als Gemeinderätin oder Gemeinderat erfolgt jedoch nicht von heute auf morgen. Sie wird nach und nach aufgebaut. Dies tut der Staatsrat bereits seit mehreren Jahren mit der Unterstützung des Grossen Rats, namentlich mit Programmen zur Begünstigung von Gemeindegemeinschaften. Dieser Vorgang dürfte zu einer Aufwertung der Funktion der Gemeinderäte führen, insbesondere wenn darauf konkrete Anpassungen in den Gemeinden erfolgen.

- Es ist wichtig, dass alle Gemeinden des Kantons genügend gross sind, um sich ohne überproportionale Kosten mit leistungsfähigen administrativen Strukturen ausstatten zu können. Innerhalb jeder Gemeinde müsste der Gemeinderat systematisch von professionellen, ausgebildeten und kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt werden. Dadurch könnten die Gemeinderätinnen und -räte im Hinblick auf das Verständnis und die Informationssuche Zeit sparen und ausserdem ihre Entscheide auf den Rat von Fachpersonen stützen.
- Die Gemeinderäte sollten die zeitaufwändigen sogenannten «Sekretariatsarbeiten» nicht mehr selbst erledigen müssen, wie es manchmal noch der Fall ist. So könnten sie sich voll und ganz ihren politischen Aufgaben widmen.
- Die Aufgabe als Gemeinderätin oder Gemeinderat würde ebenfalls an Attraktivität gewinnen. Der Entscheidungsprozess auf Gemeindeebene wäre nicht mehr von der Beratungstätigkeit und den Dienstleistungen des Staates oder der Oberämter abhängig, wie es heute manchmal der Fall ist. Dieser konkrete Autonomiegewinn hätte einen gewissen Einfluss auf den Status als Gemeinderätin oder Gemeinderat; dies könnte dazu

beitragen, dass sich wieder vermehrt Personen zu diesem Amt berufen fühlen.

- Durch diesen spürbaren Autonomiegewinn könnte der Kanton bestimmt gewisse bürgernahe Aufgaben an die Gemeinden abtreten, die sie heute aufgrund fehlender Mittel nicht oder nicht mehr übernehmen können. Zusätzlich könnte auch der Staat seine administrativen Strukturen vereinfachen, namentlich die territorialen Strukturen, was zu einem grösseren Einfluss der Gemeindepolitik führen würde.
- Wird dieser Prozess umgesetzt, was ganz im Sinne des Staatsrats ist, könnten sich die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte den Aufgaben widmen, die die grosse Mehrheit von ihnen wirklich wollen, d.h. den vollständig kommunalen Aufgaben, und zwar mit verstärkter und ausgedehnter Entscheidungsfreiheit.
- Auf Gemeindeebene sollten dadurch ausserdem Kosten eingespart werden. Die eingesparten Kosten könnten je nach Situation beispielsweise zur Verbesserung des bürgernahen Gemeindewesens verwendet werden.
- Schliesslich könnten die Gemeinden in bestimmten Fällen die Frage der Entschädigung ihrer Gemeinderätinnen und -räte überprüfen. Diese Entschädigungen sind meist relativ gering im Vergleich zum Einsatz, der von den Mitgliedern des Gemeinderats verlangt wird und zum Urteil der Öffentlichkeit, dem sie unweigerlich ausgesetzt sind. Solche Anpassungen könnten die Bürgerinnen und Bürger ebenfalls dazu ermutigen, für eine Wahl zu kandidieren.

Auf der Grundlage dieser grundsätzlichen Überlegungen antwortet der Staatsrat wie folgt auf die gestellten Fragen.

Beantwortung der Fragen

Frage 1: Sieht der Staatsrat Massnahmen zur Unterstützung der Gemeinderäte bei ihren immer anspruchsvolleren Aufgaben vor?

Der Staatsrat möchte als Erstes darauf hinweisen, dass seine Direktionen und administrativen Einheiten, zu denen im Übrigen auch die Oberämter gehören, den Gemeinden auf deren Wunsch ihre Hilfe anbieten. Sie stellen ihnen auch unaufgefordert Informationen oder Hilfsmittel zur Verfügung, z.B. über die Sozialhilfe oder über Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

Der Staat und seine administrativen Einheiten arbeiten ausserdem im Rahmen von Einführungskursen für neu gewählte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, die seit 1996 zu Beginn jeder Legislaturperiode durchgeführt werden, mit dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) zusammen. Die Unterlagen, die die neu gewählten Gemeinderatsmitglieder an diesen Kursen erhalten, erleichtern ihnen die Aufgaben in Zusammenhang mit ihrem Mandat mit Sicherheit.

In den auf Deutsch und Französisch durchgeführten Einführungskursen, die 2006 von mehreren hundert Gemeinderatsmitgliedern besucht wurden (zwischen 600 und 800 Personen), wurden folgende Themen behandelt:

1. die Organisation der Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit:
 - die Stellung der Gemeinde, des Gemeinderats und der Bürgerinnen und Bürger;
 - das Gesetz über die Gemeinden und das entsprechende Reglement: Grundprinzipien und Neuerungen;
 - die Ethik der Gemeinderätin/ des Gemeinderats und die Rolle der Gemeindepräsidentin/ des Ammanns;
 - die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.
2. die Gemeindefinanzen:
 - Zweck und Verwendung eines öffentlichen Kontenplans;

- Gemeinderat, Finanzkommission und Revisionsstelle;
 - Budget, Budgetkontrolle und Finanzplanung;
 - Verwaltung der öffentlichen Schulden;
 - Berechnung der Finanzkraft und Verwendung der Finanzkennzahlen.
3. die Rolle der Gemeinden im Raumplanungs- und Bauwesen:
- das Raumplanungsgesetz und das entsprechende Reglement: Ziele, Umsetzung und Überblick über die Gesetzesänderungen;
 - die kantonale Raumplanung im Kanton Freiburg und der kantonale Richtplan;
 - die Ortsplanung;
 - die Baubewilligung;
 - geringfügige Bauten;
 - Bauten ausserhalb der Bauzonen;
 - die Rolle der Gemeinde bezüglich Baukontrolle.
4. die Rolle der Gemeinden im Rahmen der Sozial- und Gesundheitspolitik:
- Pflegeheime und Spitex;
 - Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter und Jugendgesetz;
 - Sozialhilfe;
 - das Gesundheitsgesetz und die Zuständigkeitsbereiche der Gemeinden;
 - die Anwendung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVGG), Krankenversicherungsobligatorium und Streitsachen;
 - Gesundheitspolizei und Bestattungswesen;
 - die Trinkwasserkontrolle und die Kontrolle der Schwimm- und Strandbäder.

Weiter können namentlich folgende Leistungen erwähnt werden:

- Die Ämter für obligatorischen Unterricht, die der EKSD unterstellt sind, führen zu Beginn jeder Legislatur eine Information über die Rolle und die Kompetenzen der Schulkommissionen durch.
- Für die neue Raumplanungsgesetzgebung haben die Ämter der RUBD Ende 2009 zahlreiche Informationsabende in den Bezirken durchgeführt und im Rahmen der interkantonalen Ausbildung für Gemeindeglieder Kurse für Gemeindegliederinnen und -glieder erteilt;
- Weitere Kurse werden im Rahmen der Fortbildungskurse des Freiburger Gemeindeverbands von Mitarbeitern des Staates (namentlich des BRPA) erteilt. Es geht dabei um die Ortsplanung und das Bauwesen (15. und 24. April 2010).

Sollte die staatliche Hilfe jedoch formalisiert werden, so würde sie mit der Zeit wahrscheinlich als eine Art Einmischung gegenüber den Gemeinden wahrgenommen.

Eine solche Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Staat und den Gemeinden ist nicht wünschenswert. In einem solchen Falle würde die konkrete Wahrnehmung der Aufgaben, die unter die Gemeindeautonomie fallen, stark reduziert und der Anreiz, Gemeinderätin oder Gemeinderat zu werden, würde noch zusätzlich geschmälert.

Frage 2: Könnte der Staat eine Liste der Aufgaben der Gemeinden erstellen, die sich aus den kantonalen gesetzlichen Pflichten ergeben? (Diese Aufgaben könnten nach Direktion oder nach Gesetz geordnet werden und für jeden Eintrag die jeweiligen Ausführungsfristen, Hinweise auf das Gesetz und das Ausführungsreglement usw. enthalten.)

Gegenwärtig sind alle Aufgaben der Gemeinden in der Systematischen Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (SGF) aufgeführt, die auf Deutsch und Französisch herausgegeben wird. Da die Gesetze systematisch geordnet sind, fällt die Konsultation der Gesetzessammlung leicht, dies umso mehr, seit sie auch auf der Website des Amtes für Gesetzgebung eingesehen werden kann.

Eine Liste, wie sie Grossrat Jean-Daniel Wicht gerne hätte, ist machbar. Es würde jedoch darauf hinauslaufen, dass parallel zur SGF noch eine zusätzliche systematische Sammlung geschaffen würde. Nebst der Tatsache, dass eine solche Sammlung in den beiden Sprachen ausgearbeitet werden müsste, müsste sie auch regelmässig an die Änderungen der freiburgischen Gesetzgebung angepasst werden, während diese Anpassung in der SGF systematisch erfolgt.

Sofern sie in einem einzigen Gesetz enthalten sind, so sind die Aufgaben der Gemeinden (wie auch jene des Staates) zudem oft in mehreren Artikeln beschrieben und ausgeführt. Damit diese Aufgaben verständlich sind, müssten folglich all diese Artikel in der «neuen» SGF aufgeführt sein. Dies würde jedoch wahrscheinlich nicht genügen, denn in den meisten Fällen ist der Umfang der Aufgaben nur im Zusammenhang des ganzen Gesetzes verständlich.

Nebst der Tatsache, dass eine solche Gesetzessammlung die Aufgaben der Gemeinderatsmitglieder höchstwahrscheinlich nicht vereinfachen würde, muss auch auf die hohen Kosten hingewiesen werden, die die Ausarbeitung und die Nachführung einer solchen Sammlung nach sich ziehen würde, vor allem in Bezug auf das Personal. Diese Kosten müssten höchstwahrscheinlich von den Gemeinden getragen werden, da sie die einzigen Nutzer dieser «neuen SGF» wären.

Schliesslich ist es angebracht zu erwähnen, dass bereits seit ungefähr zehn Jahren jede Botschaft zu einem kantonalen Gesetz ein Kapitel über die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden enthält.

Frage 3: Ist der Staatsrat bereit, über seine Ämter eine Dokumentation zum besseren Verständnis der aktuellen Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit diesen kantonalen gesetzlichen Pflichten zu verfassen?

Es gibt bereits eine sehr umfangreiche Dokumentation zur Unterstützung der Gemeinden, die von den Ämtern des Staates ausgearbeitet worden ist. Viele dieser Unterlagen können auf der Website des FGV oder jener des Amts für Gemeinden (GemA) eingesehen werden.

Es handelt sich dabei um Musterreglemente und -statuten, Ratgeber, Richtlinien, Merkblätter, Informationsbulletins usw.

Es sei beispielsweise erwähnt, dass das GemA bis heute zahlreiche Unterlagen herausgegeben und den Gemeinden zugestellt hat, nämlich:

- 47 Informationsbulletins;
- 11 info'GemA;
- Zahlreiche Ausgaben von «Einführung in die Gemeindefinanzen» (Dieses Dokument wird für jede neue Legislaturperiode aktualisiert und den Personen, die an den Kursen für neue Gemeinderätinnen und Gemeinderäte teilnehmen, ausgehändigt).

Die vollständige Liste der *Bulletins* und der *info'GemA*, sowie die *Bulletins*, die heute noch gültig sind und heruntergeladen werden können, können auf der Website des GemA unter der Rubrik «Publikationen» (<http://admin.fr.ch/scom/de/pub/aktuelles.cfm>) eingesehen werden. Unter der Rubrik «Formulare» auf der erwähnten Website stehen noch weitere Dokumente zur Verfügung, über deren Veröffentlichung die Gemeinden jeweils per E-Mail informiert worden sind.

Sämtliche Unterlagen, die die verschiedenen Direktionen und administrativen Einheiten für die Gemeinden herausgegeben haben, könnten sicherlich zusammengestellt und den Gemeinden auf der Website des GemA zur Verfügung gestellt werden.

Freiburg, den 13. April 2010