



Bericht 2016-DIAF-33

19. März 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-2 Peter Wüthrich und Marie-Christine Baechler – Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	18
2. Allgemeines	18
2.1. Bericht 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg	18
2.1.1. Die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung bestätigen	18
2.1.2. Die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen neu definieren	19
2.1.3. Den Ansatz einer Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise weiter erörtern	19
2.1.4. Rasche Umsetzung eines Projekts zur Neueinteilung der Wahlkreise	19
2.2. Geschichte der territorialen Gliederung Freiburgs	20
2.3. Theoretische Elemente: Dezentralisierung/Dekonzentration	21
2.3.1. Definitionen	21
2.3.2. Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme	21
3. Zustandsanalyse	22
3.1. Verteilung der regionalen Aufgaben	22
3.1.1. Zustandsanalyse	22
3.1.2. Interkantonaler Vergleich	23
3.2. Dekonzentration (Verteilung der Ämter in den Regionen)	24
3.2.1. Erfassung der Ämter in den Regionen	24
3.3. Laufende Arbeiten	25
3.3.1. Gemeindezusammenschlüsse	25
3.3.2. Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden	26
3.3.3. Agglomerationen	27
3.3.4. Gesetz über die Oberamtmänner	28
3.3.5. Wahlkreise	28
3.3.6. E-Government	29
3.3.7. Interkommunaler Finanzausgleich	29
4. Perspektiven	29
4.1. Dezentralisierung	29
4.2. Analyse der Möglichkeiten Ämter in den Regionen zu dekonzentrieren	30
4.3. Ist eine neue territoriale Einteilung angezeigt?	31
5. Schlussfolgerungen	32
5.1. Kohärenz der laufenden Arbeiten und Zukunftsvision	32

1. Einleitung

In einem am 6. Januar 2016 eingereichten und begründeten Postulat (TGR S. 442) ersuchten Grossrat Peter Wüthrich und Grossrätin Marie-Christine Baechler die Regierung darum, dass ein Bericht über die territoriale Gliederung des Kantons und die gesamten administrativen Einteilungen verfasst werde. Sie verlangten zudem, dass dieser Bericht die territoriale Gliederung prüfe, die sich der Kanton geben sollte, um die Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte zu bewältigen.

Zur Stützung ihres Postulats machen die Autoren darauf aufmerksam, dass der grösste Teil der territorialen Gliederung aus dem 19. Jahrhundert stammt. Die Gründe, die für die damalige Festlegung sprachen, hätten sich grundlegend verändert, namentlich aufgrund der Entwicklung der Mobilität und des E-Governments. Die aktuellen Verwaltungseinheiten würden es den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr erlauben, das Wirken ihrer Behörden korrekt zu erfassen. Ihre Verflechtung sei eine Verschwendung von Ressourcen und gefährde bestimmte Projekte. Mehrere Grossprojekte, darunter die Idee eines Zusammenschlusses aller Gemeinden des Greyerzbezirks oder jene von Grossfreiburg, würden neue Überlegungen zu den territorialen Strukturen nach sich ziehen. Der Status quo, für den man sich bei der Prüfung des Berichts 225 vom 16. November 2010 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg entschieden hat, sei nicht mehr haltbar.

In seiner Antwort vom 3. Mai 2016 empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat die Annahme des Postulats. Er verwies zunächst auf den Bericht 225 vom 16. November 2010 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg und auf die umfangreichen Arbeiten, die in diesem Rahmen durchgeführt wurden. Namentlich erinnerte er daran, dass der Grosse Rat 2010 die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung bekräftigt hatte, hingegen aber den Wunsch äusserte, die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen neu zu definieren. Der Staatsrat stellte jedoch fest, dass eine Neudefinierung der Funktion der Oberamtsperson voraussetzt, die Frage der Aufteilung der territorialen Gliederung erneut zu stellen, namentlich unter Berücksichtigung der neu entstehenden Organisationsmodelle (grossräumige Gemeindezusammenschlüsse, Agglomerationen, interkommunale Zusammenarbeit...).

Der Grosse Rat nahm das Postulat am 16. Juni 2016 mit 50 gegen 47 Stimmen (4 Enthaltungen) an und beauftragte damit den Staatsrat, einen Bericht dazu auszuarbeiten.

Im Einverständnis mit dem Staatsrat hat die mit der Ausarbeitung des Berichts beauftragte Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eine Arbeitsgruppe gebildet mit Vertretern der Fraktionen, der Oberamt männerkonferenz, der Gemeinden und der am meisten

betroffenen Direktionen des Staates (Sicherheits- und Justizdirektion, Direktion für Gesundheit und Soziales, Finanzdirektion und Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion). Die Gruppe ist achtmal zusammengetreten. Sie hat namentlich das dem Institut für Föderalismus von der ILFD erteilte Mandat zur Durchführung einer interkantonalen Studie zu den Aufgaben auf regionaler Ebene in den Nachbarkantonen bestätigt und vom Bericht dazu Kenntnis genommen (s. 3.1). Nach Abschluss ihrer Arbeiten überwies die Arbeitsgruppe am 6. Februar 2018 ihren Schlussbericht an den Staatsrat. Der Staatsrat nahm von diesem Bericht Kenntnis. Er hielt fest, dass die Ausführungen der Arbeitsgruppe von guter Qualität und die Schlussfolgerungen, denen er sich anschliesst, stichhaltig sind. Er ist daher der Ansicht, diesen Bericht vom 6. Februar 2018 hier in seinem Namen vollständig wiedergeben zu können.

2. Allgemeines

2.1. Bericht 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg

Der Bericht Nr. 225 vom 16. November 2010 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg wurde im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) verfasst. Er diente namentlich dazu, die Artikel 95 Abs. 3 und 151 KV (Wahlkreise) sowie die Artikel 134 Abs. 4 und 136 (territoriale Gliederung) umzusetzen. Neben einem Verweis auf diesen verfassungsrechtlichen Rahmen enthielt der Bericht Nr. 225 namentlich ein Kapitel zu den theoretischen Grundlagen und einen geschichtlichen Rückblick auf die Entwicklung der territorialen Gliederung. Da diese Aspekte auch heute noch aktuell sind, werden diese Kapitel in den folgenden Abschnitten (2.2 und 2.3) zu grossen Teilen übernommen. In der Schlussfolgerung dieses Berichts formulierte der Staatsrat vier Vorschläge zuhanden des Grossen Rates:

1. die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung ist zu bestätigen;
2. die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen sind neu zu definieren;
3. der Ansatz einer Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise soll weiter erörtert werden;
4. ein Projekt zur Neueinteilung der Wahlkreise soll rasch umgesetzt werden.

2.1.1. Die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung bestätigen

In seiner Übersichtsplanung von 2007 hatte der Staatsrat einen Projektausschuss damit beauftragt, die Möglichkeit einer neuen Einteilung des Kantons Freiburg in drei Bezirke zu prüfen. Nach der Analyse mehrerer Einteilungsvarianten ist der Projektausschuss zum Schluss gekommen, dass eine solche Einteilung, obwohl sie auch Vorteile aufweist,

namentlich eine bessere Homogenität zwischen den Bezirken, das durch die Oberamtspersonen verkörperte Gleichgewicht zwischen der Zentralverwaltung und den Nutzerinnen und Nutzern und zwischen den Gemeinden und dem Staat umwälzen würde. Da keine wirklich entscheidenden Vorteile vorlagen, war der Staatsrat wie der Projektausschuss der Meinung, dass sich eine Aufteilung mit drei Bezirken nicht rechtfertigte. Bei der Prüfung des Berichts 225 am 3. Februar 2011 schloss sich der Grosse Rat dieser Meinung an und nahm mit 58 gegen 29 Stimmen (1 Enthaltung) den Vorschlag des Staatsrats an, die gegenwärtige Aufteilung der territorialen Gliederung zu bestätigen.

2.1.2. Die Stellung, die Funktion und die Aufgaben der Oberamtspersonen neu definieren

In seinem Bericht von 2010 stellte der Staatsrat fest, dass die Aufgaben der Oberamtspersonen zu zahlreich und verstreut scheinen, als dass diese Magistratspersonen ihre Funktion als Förderer ihrer Bezirke weiterhin vollumfänglich wahrnehmen könnten. Er war ausserdem der Ansicht, dass die Funktion der Oberamtsperson in Anbetracht der Unsicherheit, ja der Verwirrung, die aufgrund ihres hybriden Charakters entsteht (Regierungsstatthalter und Bezirksförderer), überprüft werden müsse.

Dieser Vorschlag wurde vom Grossen Rat mit 68 gegen 17 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.

In seinem Bericht vom 12. Oktober 2009 zuhanden des Staatsrats empfahl der Projektausschuss, dass die Oberamtsperson einer autonomen Magistratsperson weichen sollte, die sich auf ihre hauptsächlichen Aufgaben konzentrieren und die Funktion der Vertretung des Staatsrats und seiner Direktionen verlieren sollte. Er war der Ansicht, dass der «harte Kern» der Verwaltungstätigkeit des Oberamtmannes die folgenden Aufgaben umfassen sollte:

- > die Überwachung der Aufsicht über die Gemeinden;
- > die erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Gemeindeentscheide;
- > die öffentliche Ordnung;
- > das Bauwesen.

In seinen Augen sollte sich die politische Tätigkeit der Oberamtsperson um folgende Themen drehen:

- > regionale und interkommunale Zusammenarbeit;
- > Raumplanung;
- > Regionalverkehr;
- > regionale Projekte.

2.1.3. Den Ansatz einer Umwandlung der Bezirke in einfache Verwaltungskreise weiter erörtern

Der Staatsrat war 2010 der Ansicht, dass weitere Denksätze als die Neueinteilung der Bezirke überprüft werden sollten. Er folgte dem Vorschlag des Projektausschusses und empfahl, Überlegungen zur Umwandlung des Bezirks in einen einfachen Verwaltungskreis aufzunehmen. Diese Verwaltungskreise, an deren Spitze keine Oberamtspersonen mehr stünden, hätten zahlreiche dezentrale Aufgaben auf sich vereint. Der Staatsrat hielt diesen Ansatz für interessant, weil er einerseits dazu beitragen würde, die Einheit des Kantons angesichts der interkantonalen Fragen zu stärken, und andererseits, weil eine solche Entwicklung auf der laufenden Stärkung der Gemeinden beruhen könnte, die namentlich dank der Zusammenschlüsse zunehmend fähig sind, zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Zudem können durch die Modernisierung der Verwaltungsführungsinstrumente, beispielsweise die Spezialisierung der Mitarbeiter der Verwaltung, Leistungen von hoher Qualität zu tieferen Preisen erbracht und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass Entscheide schnell von Staatsangestellten, die auf ihrem Bereich spezialisiert sind, und nicht von politischen Organen gefasst werden.

Am 3. Februar 2011 hat der Grosse Rat diesen Vorschlag jedoch mit 57 gegen 30 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt.

2.1.4. Rasche Umsetzung eines Projekts zur Neueinteilung der Wahlkreise

Bis 1950 zählte der Kanton Freiburg sieben Wahlkreise, die seit 1874 mit den Verwaltungsbezirken übereinstimmten. Der Wahlkreis Saane wurde 1950 in zwei Kreise aufgeteilt, und zwar in die Kreise Saane-Land und Stadt Freiburg. Seither hat sich die Einteilung nicht mehr verändert. 2004 wurde die Anzahl Abgeordnete im Grossen Rat durch die Kantonsverfassung von 130 auf 110 reduziert. Diese Reduktion warf für die Wahlkreise Glane und Vivisbach unmittelbar die Problematik des natürlichen Quorums auf. Der Grundsatzentscheid des Kantonsgerichts, auf den in den Jahren 2000 und 2010 mehrmals verwiesen wurde, kommt zum Schluss, dass die Bildung von zu kleinen Wahlkreisen nicht mit dem Proporzsystem vereinbar ist und die Wahlfreiheit und die Rechtsgleichheit verletzt. Diese Rechtsprechung war der Grund für den Vorschlag des Staatsrats, die Aufteilung der Wahlkreise zu überprüfen. Dieser Vorschlag wurde jedoch 2011 vom Grossen Rat mit 47 gegen 40 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Der Staatsrat hat diese Reform jedoch trotz der Ablehnung durchgeführt. Gemäss Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 bestimmt das Gesetz für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates höchstens acht Wahlkreise. Diese Kreise waren früher in der Verfassung

selbst festgelegt, welche die Aufteilung des Kantons in acht Wahlkreise vorsah, die mit den Verwaltungsbezirken übereinstimmen, mit Ausnahme des Saanebezirks, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt war (Stadt Freiburg und Saane-Land). Im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassung musste daher eine gesetzliche Grundlage zu diesen Wahlkreisen geschaffen werden. In Erwartung der Ergebnisse der Arbeiten zum Bericht 225 hatte der Grosse Rat zweimal eine provisorische Aufteilung der Wahlkreise verabschiedet für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016, wobei er den Status quo aus dem Jahre 1950 beibehielt. Im Hinblick auf die kantonalen Wahlen 2016 musste daher ein Gesetz ausgearbeitet werden, um die langfristige Aufteilung der Wahlkreise festzulegen. In diesem Rahmen stellte sich heraus, dass die Rechtsprechung des Bundes den Status quo nicht mehr erlaubte, da die Grösse der Wahlkreise Glane und Vivisbach ein natürliches Quorum von über 10% zur Folge hatte, das somit den vom Bundesgericht festgelegten Grenzwert überstieg. Der Staatsrat schlug daher dem Grossen Rat eine Revision der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte vor, in der der Begriff des Wahlkreisverbunds für Glane und Vivisbach eingeführt wurde. Dieses neue System wurde vom Grossen Rat am 11. September 2014 mit 76 gegen 14 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

2.2. Geschichte der territorialen Gliederung Freiburgs

Bis 1798 waren die Gebiete des Stadtstaates nicht zentralistisch organisiert. Zwar waren Gebiete den Stadtpannern zugeordnet, aber jede Vogtei wurde von einem Vogt verwaltet, der im Allgemeinen im Schloss wohnte und dessen Aufgabe darin bestand, das Land zu verwalten, die Feudalrechte einzufordern, polizeiliche Tätigkeiten auszuüben und Gerechtigkeit walten zu lassen.

Die Helvetische Verfassung von 1798 veränderte ein im Innern morsches System grundlegend. Die Schweiz, eine unteilbare Republik, wurde zum Einheitsstaat, die Kantone wurden zu einfachen Verwaltungskreisen, die von Regierungsstatthaltern verwaltet wurden. Das Gesetz vom 30. Mai 1798 teilte das Gebiet der Stadt und Republik Freiburg in 12 Bezirke auf.

Die tiefgreifenden Umwälzungen zwischen 1798 und 1803 veranlassten Napoleon dazu, die Mediationsakte auszuarbeiten. Aus dem Einheitsstaat Schweiz wurde ein Staatenbund, der sich aus 19 souveränen Kantonen zusammensetzte. Von nun an sprach man nicht mehr von der Stadt und Republik Freiburg, sondern ganz einfach vom Kanton Freiburg. Nachdem zuerst die Schaffung von fünf Bezirken in Betracht gezogen worden war, beschlossen die Behörden schliesslich, deren zwölf zu bilden.

In der Verfassung von 1814 wurden die zwölf Oberämter beibehalten. 17 Jahre später wurde mit der Verfassung von 1831 eine bedeutende Änderung eingeführt: Die Stadt Freiburg wurde in zwei Bezirke aufgeteilt, einen für den deutschsprachigen und einen für den französischsprachigen Teil. Aus zwölf Bezirken wurden so 13. Diese Aufteilung sollte bis 1848 bestehen bleiben.

Mit Artikel 21 der Verfassung von 1848 wurden die sieben Bezirke, wie wir sie heute kennen, festgelegt. Die Verfassung von 1857 änderte nichts an dieser Einteilung, schrieb die Zahl 7 jedoch nicht fest. 1874 legten die Verfassungsgeber die Anzahl im Grundgesetz indirekt fest, indem sie vorsahen, dass die sieben Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis 1950 bestehen. In diesem Jahr wurde der Wahlkreis Saane in zwei geteilt, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

Seit ihrer Einführung hatten die Bezirke verschiedene Aufgaben, die vom Gericht, über die Waisendirektion bis hin zum Friedensgericht reichten. Auch die Funktion der Oberamtsperson hat eine beachtliche Entwicklung hinter sich: Im Jahr 1848 «sollten die Oberamtswänner administrative Vollzugsorgane der Regierung sein, Kontrolleure der im Bezirk vorherrschenden politischen Gesinnung und Sittenrichter. Die Hauptaufgabe dieser Oberamtswänner bestand darin, über alles was sie sahen und hörten Bericht zu erstatten. Es bestand eine Tendenz zur Zentralisierung. Die Bezirke waren nicht Partner des Staates, sondern lediglich Verwaltungskreise ohne klar definierte Bestimmung; es bestand keine Absicht, sie weiter zu entwickeln und zu lebendigen Einheiten zu machen».

Die letzte grosse Reform der Bezirke und im Besonderen der Oberamtspersonen geht auf das Jahr 1972 zurück, als die Wahl der Oberamtspersonen durch das Volk eingeführt wurde. Auf die Reform, die aus einer Initiative der Freisinnigen aus dem Jahr 1968 hervorging, folgte die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Oberamtswänner. Mit dem Gesetz von 1975 wurde der Zuständigkeitsbereich der Oberamtspersonen vergrössert. Die Oberamtsperson sorgt von nun an für die wirtschaftliche, touristische und soziokulturelle Entwicklung des Bezirks. Sie wird zum Schmied der interkommunalen Zusammenarbeit, zum regionalen Koordinator. Die Rolle des Beraters der Gemeinden kommt zu ihrer historischen Rolle als Aufsichtsperson und Zensor hinzu. Seit 1982 ist die Oberamtsperson die Behörde für Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen der Gemeinden.

2.3. Theoretische Elemente: Dezentralisierung/ Dekonzentration

2.3.1. Definitionen

Uns sind zwei Arten der staatlichen Organisation bekannt: Die zentralisierte Verwaltung und die dezentralisierte Verwaltung.

Bei der zentralisierten Verwaltung sind sämtliche administrativen Aufgaben in den Händen des Staates konzentriert, die Entscheidungsgewalt liegt bei einem einzigen Organ, das hierarchisch aufgebaut ist.

Die Zentralisierung der Verwaltung wird in der Regel durch die Dekonzentration gelockert: Das Staatsgebiet ist in eine bestimmte Anzahl geografischer Kreise unterteilt, in denen Ämter mit bestimmten Befugnissen eingerichtet werden. Die Entscheidungsbefugnis wird dabei Dienststellen übertragen, die jedoch der vorgesetzten Behörde untergeordnet sind.

Die Dekonzentration kann zwei Formen annehmen:

- > Sie ist territorial, wenn sie durch ein dekonzentriertes Amt für alle administrativen Bereiche im gesamten Verwaltungskreis wahrgenommen wird, der grundsätzlich der Rechtspersönlichkeit entbehrt.
Beispiel: die Oberämter.
- > Sie ist funktionell, wenn ein aus der Zentralverwaltung ausgegliedertes Verwaltungsorgan von einer zentralen Dienststelle geleitet wird und einen bestimmten Verwaltungszweig betrifft.
Beispiele: Schulinspektoren, Grundbuchämter, Betreibungsämter, Zivilstandsämter usw.

Bei der dezentralisierten Verwaltung wird die Ausübung der Verwaltungsaufgaben an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen, die über eine gewisse Autonomie verfügen, aber der Aufsicht der Zentralverwaltung unterstehen. Es gibt zwei Formen der dezentralisierten Verwaltung:

- > Sie ist territorial, wenn sich ein Gemeinwesen selbst verwaltet. In diesem Sinne bedeutet Dezentralisierung ein Gemeinwesen mit eigenen Befugnissen.
Die Merkmale der territorialen Dezentralisierung sind: obligatorische, öffentlichrechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht (im Gegensatz zur hierarchischen Kontrolle), Wahl der Organe und Zuweisung allgemeiner Befugnisse.
Beispiel: die Gemeinden.
- > Sie ist funktionell, wenn die Tätigkeit autonomer Dienststellen gemeint ist. Die Merkmale der funktionellen Dezentralisierung sind: mögliche öffentlichrechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht, Ernennung der Organe und beschränkte Befugnis der öffentlichen

Anstalten innerhalb ihres Fachgebiets.

Beispiele: Strafanstalten von Bellechasse, Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve.

Die Delokalisierung ist unabhängig von der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Zuge der Dekonzentration oder der administrativen Dezentralisierung. Sie betrifft ausschliesslich den Standort oder die physische Präsenz der Verwaltungseinheiten und deren Verteilung auf das Staatsgebiet.

Dekonzentration ist also nicht mit Dezentralisierung gleichzusetzen. Bei der Dekonzentration werden Befugnisse innerhalb des Staates aufgeteilt; bei der Dezentralisierung werden vorgängig vom Gesetzgeber definierte Befugnisse an örtliche Gemeinwesen übertragen.

2.3.2. Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme

Die Zentralisierung

Vorteile:

- > Da sich die Zentralgewalt in der Hand eines einzigen Organs befindet, ist die Verwaltungsführung einheitlicher.
- > Durch die Machtkonzentration sollte die Verwaltungsführung unvoreingenommener erfolgen.
- > Infolge der Machtkonzentration verläuft die regionale Entwicklung ausgewogener.

Nachteile:

- > Entschieden wird an der Spitze der Hierarchie. Die Untergebenen verfügen nur über ausführende Kompetenzen.
- > Wegen der grösseren Distanz zwischen der Zentralverwaltung und den Bürgern nehmen letztere die Entscheidungen möglicherweise gar nicht wahr oder bringen kein Verständnis dafür auf;
- > Restriktiv ausgelegt haben die Gemeinwesen bei der Zentralisierung überhaupt kein Rechtsleben. Der Staat entscheidet über alles bis in den hintersten Winkel des Staatsgebiets.
- > Die alleinige Zentralgewalt kann wegen der zahlreichen Aufgaben, die sie wahrnehmen muss, schnell überlastet sein; somit besteht das Risiko einer schleppenden Verwaltungsführung.

Die Dekonzentration

Die Dekonzentration soll die Auswirkungen der Zentralisierung abschwächen, indem den lokalen Vertretern gewisse Befugnisse übertragen werden. Je grösser diese Befugnisse, desto stärker ist die Dekonzentration. So sind die Tätigkeiten der Zentralverwaltung ausgewogener.

Vorteile:

- > Durch die Dekonzentration erhalten die lokalen Vertreter mehr Befugnisse, um die Zentralgewalt von bestimmten administrativen Arbeiten zu entlasten.
- > Dekonzentrierte Vertreter der Zentralverwaltung sorgen für mehr Bürgernähe; da sie ihr ein menschliches Gesicht verleihen, wird die Zentralverwaltung zugänglicher.
- > Lokal gefällte Entscheide kommen in der Regel besser an, wenn sie nicht von der Zentralgewalt, sondern von Personen vorbereitet werden, die in einem lokalen Rahmen handeln.
- > Die hierarchische Kontrolle gewährleistet wie bei der Zentralisierung einen einheitlichen Ansatz bei der Verwaltungsführung.
- > Der Bevölkerung kann eine zügig arbeitende Verwaltung geboten werden.
- > Die Verwaltung ist – zum Teil wegen der hierarchischen Kontrolle – grundsätzlich unvoreingenommen.

Nachteile:

- > Die Entscheidungen eines dekonzentrierten Vertreters werden immer unter der Kontrolle der höher gestellten Organe getroffen.
- > Wegen der hierarchischen Kontrolle gehen die Interessen der Zentralgewalt den lokalen Interessen vor.
- > Bei der Dekonzentration ist die Selbstverwaltung eines Verwaltungskreises nicht möglich.

Die Dezentralisierung

Das Hauptmerkmal einer dezentralisierten Verwaltung ist ihre Autonomie gegenüber der Zentralgewalt. Die Vor- und Nachteile dieses Systems ergeben sich aus dieser gesetzlich geregelten Autonomie.

Vorteile:

- > Dezentralisierung ist demokratischer als Dekonzentration, da die Mitglieder der Organe gewählt werden, während sie bei der Dekonzentration im Allgemeinen durch die Zentralgewalt ernannt werden.
- > Im Gegensatz zum Verwaltungskreis verfügt die dezentralisierte Körperschaft über die juristische Rechtspersönlichkeit, sodass sie sich selbst verwalten kann.
- > Mit der Dezentralisierung geht die Aufsichtsfunktion der Zentralgewalt einher. Die «Aufsichtsbehörde» kann dem dezentralisierten Organ im Rahmen der ihm zuerkannten Autonomie weder Weisungen erteilen, wie es die Verwaltung zu gestalten hat, noch kontrollieren, wie es seine Aufgabe wahrnimmt. Dezentralisierte Organe unterstehen daher keiner allzu strikten Kontrolle durch die Zentralgewalt.

- > Das dezentralisierte Organ kann im Rahmen seiner Autonomie rasch handeln, ohne Weisungen der Zentralverwaltung abwarten zu müssen.

Nachteile:

- > Das Niveau der den Bewohnern zur Verfügung gestellten Dienstleistungen kann von einem dezentralisierten Gemeinwesen zum anderen erheblich variieren, dies aufgrund der verschiedenen Bedürfnisse je nach Region und ihrer finanziellen Ressourcen. Die finanziellen Mittel der verschiedenen Gemeinwesen sind nicht unbedingt identisch.
- > Bei der Dezentralisierung können lokale Interessen über das Allgemeinwohl gestellt werden.
- > Die Dezentralisierung kann zu Unterschieden und Disparitäten der Verwaltung führen.

3. Zustandsanalyse

3.1. Verteilung der regionalen Aufgaben

Mit dem Einverständnis der Projektgruppe hat die ILFD das Institut für Föderalismus mit einer vergleichenden Analyse der territorialen Gliederung in den Kantonen Freiburg, Waadt, Bern und Neuenburg beauftragt. In dieser von Nicolas Schmitt durchgeführten Analyse konnten die Haupttendenzen der territorialen Organisation in den Nachbarkantonen des Kantons Freiburg herausgearbeitet und geprüft werden, welches die Beweggründe für die kürzlich erfolgten territorialen Umstrukturierungen waren. Gegebenenfalls wurden auch erste Bilanzen dieser Reformen aufgezeigt. Die Analyse findet sich im Anhang dieses Berichts und wurde im November 2017 eingereicht. Die Arbeiten von Nicolas Schmitt wurden der Projektgruppe am 12. Juni, 29. August, 9. Oktober und 28. November 2017 präsentiert.

3.1.1. Zustandsanalyse

Die territoriale Organisation der Verwaltung des Kantons Freiburg wurde im Bericht von 2010 ausführlich beschrieben. Neben den Aufgaben, die auf Bezirksebene erbracht werden, stellte dieser Bericht die administrativen Gebietseinteilungen vor, die nicht dieser Grundgebietseinheit entsprachen. Diese Einteilungen haben seit der Erstellung des Berichts keine bedeutenden Änderungen erfahren. Es sei daher auf den Bericht verwiesen. Zwei Bereiche sind jedoch zu erwähnen: Das Schulinspektorat, dessen Kreise von 11 auf 8 reduziert wurden, und die Forstkreise, deren Zahl von 6 auf 4 gesunken ist.

Die Oberamtsperson ihrerseits ist weiterhin für die folgenden Aufgabengruppen zuständig:

- > Sie vertritt den Staatsrat und jede seiner Direktionen.
- > Sie ist erstinstanzliche Verwaltungsbehörde im Bezirk.
- > Sie ist erstinstanzliche Justizbehörde im Bezirk.
- > Sie ist Polizeibehörde.
- > Sie ist Koordinationsbehörde.
- > Sie ist Vermittlungs- und Informationsinstanz.

Diese Kategorisierung der Aufgaben der Oberamtspersonen soll jedoch nicht über die Fülle an Aufgaben hinwegtäuschen, die ihnen von der kantonalen Gesetzgebung übertragen werden. So hat das Institut für Föderalismus über hundert Gesetzestexte erfasst, in denen auf die Oberamtspersonen Bezug genommen wird (111), wobei ihnen in den meisten Fällen Aufgaben übertragen werden. Im Bericht von 2010 waren über 110 Aufgaben aufgelistet. Da sich diese Liste nicht stark verändert hat, sei darauf verwiesen. Abgesehen von den Aufträgen, die den Oberamtspersonen von der kantonalen Gesetzgebung ausdrücklich übertragen werden, besteht eine ihrer zentralen Aufgaben in ihrer Rolle als Schnittstelle zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Bürgerinnen und Bürgern.

Das Oberamt ist jedoch nicht die einzige Einheit, die Dienstleistungen auf regionaler Ebene erbringt. Im Kanton Freiburg ist die interkommunale Zusammenarbeit weit verbreitet. Es gibt unter anderem 82 Gemeindeverbände (im Sinne des GG) und eine Agglomeration (im Sinne des AggG). Gemeindeverbände übernehmen vor allem die Aufgaben der Abwasserreinigung (19 Verbände), der Trinkwasserversorgung (14 Verbände) und der Bildung (9 Verbände).

- > Gewässerschutz/Abwasserreinigung: 19
- > Wasserversorgung: 14
- > Bildung: 9
- > Pflegeheime: 7
- > öffentliche Ordnung und Sicherheit: 6
- > Region: 6
- > Sport: 5
- > Kultur: 1
- > Sozialdienst: 3
- > Kinderkrippen und Kinderhorte: 2
- > Agglomerationen: 1
- > Mehrzweck und Verschiedenes: 10

Es sei auch auf die auf Bezirksstufe organisierten Gemeindeverbände hingewiesen, unter anderem die Netze, die die Bedürfnisse der Bevölkerung im Bereich der sozialmedizinischen Leistungen abdecken, und die durch die neue, aus dem Projekt Senior+ hervorgegangene Gesetzgebung eingeführt wurden.

In vielen Fällen nimmt die Oberamtsperson eine Funktion in den Gemeindeverbänden ihres Bezirks wahr (Präsident...). Diese Funktion beruht jedoch nicht auf einer ausdrücklichen

gesetzlichen Verpflichtung. Sie ergibt sich aus der Auslegung jeder Oberamtsperson ihres allgemeinen, in Artikel 15 des Gesetzes über die Oberamtswahlen festgelegten Auftrags, die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu veranlassen und zu fördern. Die Umsetzung dieser Bestimmung kann, je nach Entscheidungen der Oberamtsperson, der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie dem Willen der betroffenen Gemeinden, verschiedene Formen annehmen.

3.1.2. Interkantonaler Vergleich

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts gibt es noch in 9 Kantonen Oberamtspersonen. In den Kantonen Waadt, Wallis und im französischsprachigen Teil des Kantons Freiburg heissen sie «Préfets», in Bern und Zürich «Regierungsstatthalter», in Luzern «Amtsstatthalter», im deutschsprachigen Teil des Kantons Freiburg und im Kanton Solothurn «Oberamtmann», im Kanton Baselland «Bezirksstatthalter», im Kanton Aargau «Bezirksamman» und im Oberwallis «Präfekt».

Ursprünglich wurden die Oberamtswahlen alle von der Regierung ernannt. Heute werden sie vom Volk gewählt, in Bern seit 1893 und in Freiburg seit 1977. Es gibt auch Oberamtswahlerinnen (zum Beispiel seit 1996 im Kanton Waadt, seit 1997 im Kanton Bern und seit 2001 im Kanton Wallis). Einige Kantone haben dieses Amt im 20. Jahrhundert aufgehoben: Die *Commissari di governo* verschwanden im Tessin 1922, im Kanton Neuenburg war der *Préfet des Montagnes* der letzte Amtsinhaber (bis 1990) und in Sankt Gallen gibt es seit dem Jahr 2000 keinen Bezirksamman mehr.

Die Bezirke ihrerseits gibt es noch in 11 der 26 Kantone der Schweiz.

Viele Kantone haben in den letzten Jahrzehnten bedeutende Reformen ihrer territorialen Gliederung vorgenommen. Dies gilt insbesondere für die drei Nachbarkantone des Kantons Freiburg, die das Institut für Föderalismus in seine Studie einbezogen hatte: Bern, Neuenburg und Waadt. Besagte Studie enthält äusserst umfangreiche Anhänge, in denen soweit wie möglich die den Oberamtspersonen und den Regionen in den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg und Waadt übertragenen Aufgaben aufgeführt und systematisiert wurden. Sie findet sich im Anhang dieses Berichts.

Kanton Waadt

Seit seiner Entstehung 1803 und bis am 31. Dezember 2007 war der Kanton Waadt in 19 Bezirke aufgeteilt. Seit dem 1. Januar 2008 ist der Kanton Waadt nach den Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung von 2003 in 10 Bezirke aufgeteilt. Zu diesem Zweck hatte der Grosse Rat ein Spezialgesetz verabschiedet, das «Loi sur le découpage territorial». Es sei darauf hingewiesen, dass es in gewissen Bezirken zwei Oberamtspersonen geben kann.

Das neue «Loi sur les préfets» änderte jedoch nichts an der engen Verbindung zwischen Staatsrat und Oberamtspersonen: die Oberamtsperson untersteht weiterhin direkt dem Staatsrat. Sie wird vom Staatsrat ernannt, der auch ihr Gehalt festlegt. Die Oberamtsperson erstattet dem Staatsrat Bericht und eine Delegation des Staatsrats evaluiert ihre Arbeit (abgesehen von der strafrechtlichen Tätigkeit und der Tätigkeit in Zusammenhang mit dem Mietrecht).

Die Reduktion der Anzahl Bezirke und der Anstieg der Bezirke mit mehreren Oberamtspersonen (gegenwärtig sind es vier) machten gewisse Änderungen der «Spielregeln» erforderlich. Auch wenn jede Oberamtsperson der Regierung unterstehen muss, so erachtete es der Staatsrat doch als notwendig, dass in jedem Oberamt nur eine Person die Verantwortung für dessen Betrieb übernimmt. Es schien unvorstellbar, Ämter mit mehreren Hauptverantwortlichen auszustatten, da dies zu zwischenmenschlichen Schwierigkeiten sowie Problemen beim Management hätte führen können, was zu vermeiden ist. Einzig aus diesem Grund ernennt der Staatsrat eine erste Oberamtsperson, den sog. «Répondant», in jedem Bezirk mit mehreren Oberamtspersonen. Diese übernimmt die allgemeine Leitung des Oberamts und ist gegenüber dem Staatsrat dafür verantwortlich.

Kanton Neuenburg

Die ehemalige Verfassung des Kantons Neuenburg vom 21.11.1858 enthielt eine Liste von sechs Bezirken: Neuchâtel, Boudry, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Le Locle und La Chaux-de-Fonds (Art. 4). Im Kanton gab es auch den einzigen «Préfet des montagnes neuchâteloises», der 1990 aus nicht ganz klaren Gründen, aber zweifellos zwecks Sparmassnahmen abgeschafft wurde.

Die neue Verfassung vom 24.09.2000 legt weder die Zahl noch die Namen der Bezirke fest; diesen steht im Übrigen keine Oberamtsperson vor. Sie haben lediglich die Funktion eines Wahlkreises. Hat diese Verfassung in gewisser Weise das Verschwinden des Bezirks in die Wege geleitet? Tatsächlich ist die Aufhebung der Bezirke in einer grossen «Reform der Institutionen» vorgesehen, die die neuenburgischen Bürgerinnen und Bürger kürzlich angenommen haben, ein Projekt, das einem Ziel des Legislaturprogramms 2014–2017 des Staatsrats entspricht.

So gibt es im Kanton Neuenburg weder Bezirke noch Oberamtspersonen.

Kanton Bern

Seit dem 1. Januar 2010 ersetzen 10 Verwaltungskreise die noch von Napoleon eingesetzten 26 ehemaligen Amtsbezirke. Seither umfasst der Kanton Bern ein Regierungsstatthalteramt in jedem der 10 Verwaltungskreise und der 5 Verwaltungsregionen. Eigentlich sollte es nur noch diese fünf Regi-

onen geben, doch die Reform wurde als zu «revolutionär» erachtet und musste dementsprechend angepasst werden.

Der Kanton ist seither in 5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise eingeteilt, denen je ein Regierungsstatthalter vorsteht. Die 5 Verwaltungsregionen sind mit den meisten öffentlichen Leistungen beauftragt, die dezentralisiert erbracht werden; die Kreise ihrerseits, zu denen auch die Regierungsstatthalterämter gehören, folgten auf die zu Napoleons Zeiten gebildeten Bezirke.

Der Kanton Bern hat im Übrigen eine «Geschäftsleitung» institutionalisiert. Sie ist das gemeinsame Organ der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter. Sie besteht aus sämtlichen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern und ist zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung und die Umsetzung der Einsatzstrategie und der Leistungsvereinbarung.

Schlussfolgerung der Studie des Instituts für Föderalismus

Aktualität, Stabilität und Entwicklung sind die Begriffe, die die Institution Bezirk und Oberamtsperson in den analysierten Kantonen beschreiben. Diese vier Kantone haben kürzlich die Institution ihrer territorialen Gliederung überprüft oder überprüfen sie derzeit. Die Studien, deren Ziel es war, diese jahrhundertealten Institutionen zu modernisieren, waren Gegenstand von intensiven gesetzgeberischen Arbeiten, die schlussendlich nicht zu wahren «Revolutionen» führten – falls dies überhaupt beabsichtigt war – sondern einfach zu einer Weiterentwicklung.

Sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Politikerinnen und Politiker scheinen an ihren alten Institutionen zu hängen, gleichzeitig sind sie darum besorgt, diese an die aktuellsten Trends anzupassen. Viel Aufwand wurde betrieben, um zu diesen eher bescheidenen Ergebnissen zu gelangen, wobei diese Einschätzung nicht als Kritik angesehen werden darf.

3.2. Dekonzentration (Verteilung der Ämter in den Regionen)

3.2.1. Erfassung der Ämter in den Regionen

Neben den Oberämtern, von denen es per Definition in jedem Bezirk eines gibt, verfügen auch andere Einheiten des Staates über Standorte ausserhalb des Kantonshauptorts und dessen Umgebung. Über 1630 VZÄ (von insgesamt 8225 VZÄ, d.h. rund 20%¹) sind an Standorten ausserhalb von

¹ Unter Berücksichtigung des Spitalbereichs (freiburger spital-HFR und Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit-FNPG) sind bei insgesamt rund 11 000 VZÄ etwas weniger als 2800 VZÄ ausserhalb von Grossfreiburg angestellt, das entspricht 25%.

Grossfreiburg angestellt¹. Hinzu kommen mehrere Einheiten, die über Räumlichkeiten in den Regionen verfügen, die gelegentlich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt sind, die anderen Standorten zugewiesen sind (dies ist namentlich der Fall für das Jugendamt oder das Konservatorium). Es gibt jedoch keine Stabsstelle, die ausserhalb des Kantonshauptorts oder seiner näheren Umgebung liegt.

Die Tabelle, in der die Ämter in den Regionen aufgelistet sind, befindet sich im Anhang zu diesem Bericht. Die Verteilung nach Bezirk präsentiert sich wie folgt:

Bezirk	Anzahl VZÄ	Mit den Spitälern
Saanebezirk (ausserhalb Grossfreiburgs)	259	259
Sensebezirk	172	340
Greyerzbezirk	502	1219
Seebezirk	174	356
Glanebezirk	130	205
Broyebezirk	319	320
Vivisbachbezirk	82	82
Total (ausserhalb Grossfreiburgs)	1638	2781
Grossfreiburg	6590	8220

Parallel zur Zählung der VZÄ in den Regionen wurde ein Inventar der Gebäude im Eigentum des Staates erstellt, die sich ausserhalb von Grossfreiburg befinden. Anhand dieses Inventars konnte festgestellt werden, dass kein Gebäude kurzfristig genügend Kapazitäten aufweist für eine grössere Dekonzentration von Ämtern in den Regionen. Ein Umbau, beispielsweise in bestimmten Schlössern des Kantons, könnte jedoch eine begrenzte Dekonzentration ermöglichen.

3.3. Laufende Arbeiten

3.3.1. Gemeindezusammenschlüsse

Seit mehreren Jahrzehnten sind im Kanton Freiburg zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse erfolgt. So ist die Zahl der Gemeinden von 258 am 1. Januar 1990 auf 136 am 1. Januar 2017 gesunken, was einer Reduktion von nahezu 50% entspricht. Mit dem Inkrafttreten des Dekrets vom 11. November 1999 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) erfolgten seit 2000 bzw. seit 2012 häufiger Zusammenschlüsse.

Das GZG sieht zwei Formen der Förderung vor. Der Staat gewährt einerseits eine Finanzhilfe von CHF 200.– pro Einwohner für die Gemeindefusion. Der Betrag wird multipliziert mit einem Faktor, der sich nach der Anzahl der betroffenen

Gemeinden richtet (+10% pro Gemeinde bei mehr als zwei Gemeinden). Andererseits hat der Staatsrat auf der Grundlage von Berichten der Oberamtmänner am 28. Mai 2013 einen Fusionsplan für den ganzen Kanton genehmigt. Die Ausarbeitung der Fusionspläne und die Prozesse, die zu diesen Plänen geführt haben, lösten breite Diskussionen aus. Für die meisten Vorschläge wurden Initiativen für Fusionen ergriffen. Das GZG, das nach wie vor in Kraft ist, ermöglichte bis heute die Umsetzung von 16 Fusionsprojekten mit 48 beteiligten Gemeinden, womit die Anzahl der Gemeinden von 168 (31. Dezember 2010) auf 136 (1. Januar 2017) gesunken ist.

Es sei bemerkt, dass die Bilanz der Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg umso bemerkenswerter ist, als sämtliche Zusammenschlüsse das Ergebnis eines freiwilligen Entscheids sind, ganz im Gegensatz zu anderen Kantonen, die bestimmten Gemeinden einen Zusammenschluss auferlegen mussten.

Unter dem GZG sind zudem acht Fusionsprojekte mit insgesamt 29 betroffenen Gemeinden zu Ende geführt worden, die allerdings am Volksentscheid über die Vereinbarung gescheitert sind. Die Gründe für die Ablehnung sind nicht immer klar ersichtlich, aber es können steuerliche Ungleichheiten und das Gefühl von Identitätsverlust ausgemacht werden. In acht der zehn Gemeinden, in denen die Vereinbarung bei der Abstimmung abgelehnt wurde, waren die in der Fusionsvereinbarung vorgesehenen Steuerfüsse höher als jene, die zum Zeitpunkt des Entscheids angewendet wurden. Diese Erhöhungen lagen bei 2 bis 13 Steuerpunkten. Steuerliche Ungleichheiten müssen jedoch nicht zwingend ein Hindernis für einen Zusammenschluss darstellen. So haben seit 2010 sechs Gemeinden einem Zusammenschluss zugestimmt, obwohl damit eine Erhöhung des Steuerfusses für natürliche Personen einherging. Die Steuerunterschiede können als wichtiger Aspekt einer Fusion betrachtet werden, sie sind jedoch nicht der einzige ausschlaggebende Faktor.

In nahezu dreissig Jahren ist die Zahl der Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohner stark gesunken, und zwar von 82 im Jahr 1990 auf 53 im Jahr 2015, und der Anteil der Freiburgerinnen und Freiburger, die in einer solchen Gemeinde wohnen, hat sich in der gleichen Zeit halbiert (21% 1990, 10% 2015). Der Medianwert relativ zur demografischen Entwicklung ist hingegen stabil geblieben mit 848 Einwohnern im Jahr 1990 und 1175 Einwohnern im Jahr 2015, was einem Anstieg von 39% entspricht (während die Gesamtbevölkerung des Kantons in der gleichen Zeit um 49% gestiegen ist). Es ist daher zu beachten, dass es der Erfolg der Zusammenschlüsse nicht ganz ermöglicht hat, das demografische Gefälle zwischen den Gemeinden zu verringern. Dieses Gefälle hat zur Folge, dass immer stärker auf interkommunale Zusammenarbeiten zurückgegriffen wird, um die gesetzlich vorgesehenen Leistungen der Gemeinden erbringen zu können. Die für diese Zusammenarbeit vorgesehenen Hilfsmittel (Artikel 107 ff. des Gesetzes vom 25. September

¹ In diesem Bericht umfasst «Grossfreiburg» das Gebiet der Agglomeration Freiburg, d. h. die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düringen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne.

1980 über die Gemeinden) erscheinen angemessen. Es zeigt sich jedoch, dass die zahlreichen Zusammenarbeiten, teils in variablen Gebieten, bei den Gemeindebehörden ein Gefühl des Kontrollverlusts hervorrufen.

Zudem zeigt sich, dass es das GZG zwar ermöglicht hat, die Gemeindezusammenschlüsse im ganzen Kanton zu thematisieren und zahlreiche Projekte umzusetzen, dass es jedoch zu keiner Fusion von sehr grossem Umfang führte. Nur eine einzige Fusion, die einen ganzen Fusionsperimeter umfasst, ist zustande gekommen (Haut-Vully und Bas-Vully, die gemeinsam zur Gemeinde Mont-Vully wurden). Es muss daher geprüft werden, wie den Projekten ein neuer Impuls gegeben werden kann, namentlich den Projekten, die beim ersten Anlauf an der Urne scheiterten. In seinem Zwischenbericht zum GZG kündigte der Staatsrat an, dass weitere Überlegungen angestellt werden müssen, insbesondere was die Zusammenschlüsse grösseren Ausmasses betrifft. Das GZG war ursprünglich nicht für die Förderung dieser Art von Fusion vorgesehen. Der Entwurf des Staatsrats schlug vor, die kantonale Hilfe auf 5000 Einwohner zu plafonieren. Diese Obergrenze wurde von der parlamentarischen Kommission auf 10 000 Personen erhöht und anschliessend vom Grossen Rat im Plenum ganz gestrichen. Der Staatsrat merkte an, dass trotz des Wegfalls dieser Plafonierung zusätzliche Massnahmen erforderlich sind, damit grössere Projekte zustande kommen. So hielt er es für notwendig, zu prüfen, ob es Alternativen gibt zu den Bedingungen, die die Einstimmigkeit der Gemeinden bei Volksabstimmungen verlangen, zum Beispiel Teilfusionen, welche nur die zustimmenden Gemeinden verbinden. Er zog auch in Betracht, zu prüfen, ob die freiburgische Gesetzgebung über das reine GZG hinaus ergänzt werden kann und muss, um Projekte grösseren Umfangs besser zu unterstützen, beispielsweise indem den kommenden Investitionen grosser, durch diese Fusionen gebildeter Gemeinden besser Rechnung getragen wird, damit sie in der allgemeinen Entwicklung des Kantons ihre Rolle wahrnehmen können. Eine mögliche Unterstützung für die Realisierung von wichtigen Sport- und Verkehrsinfrastrukturen könnte zum Beispiel geprüft werden. Dem Staatsrat war bewusst, dass Investitionen nötig sind, damit die Fusion Grossfreiburgs gelingt. Durch die Berücksichtigung des Bedarfs an Infrastrukturen könne im Übrigen das Hindernis der Steuerunterschiede überwunden werden, das bei den Volksabstimmungen eine grosse Hürde darstellen kann.

Diese Überlegungen sind umso wichtiger, als im Kanton mehrere Projekte von sehr grossem Ausmass am Laufen sind. So hat der Staatsrat am 27. Juni 2017 den provisorischen Perimeter Grossfreiburgs festgelegt. Die betroffenen Gemeinden (Avry, Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne) setzen eine konstituierende Versammlung ein, die den Auftrag hat, innerhalb von drei Jahren einen Entwurf einer Fusionsvereinbarung auszuarbeiten.

Im Greyerzbezirk wird die Idee eines Zusammenschlusses aller Gemeinden des Bezirks geprüft. Im Dezember 2015 sprach sich eine sehr grosse Mehrheit der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte für die Vertiefung dieser Idee aus. Im Oktober 2017 wurde eine Regionalkonferenz eingesetzt, deren erste Aufgabe darin besteht, eine Machbarkeitsstudie zur Einheitsgemeinde im Bezirk durchzuführen.

Im Vivisbachbezirk lancierte der Oberamtmann kürzlich die Idee einer Fusion aller Gemeinden des Bezirks neu, wie es im Fusionsperimeter vom Mai 2013 vorgesehen ist. Die Ergebnisse der Vorstudie sollten demnächst vorliegen.

3.3.2. Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden

Der Staatsrat hat das Projekt zur Aufgabenentflechtung Staat/Gemeinden (DETTEC) in sein Regierungsprogramm 2012–2016 aufgenommen (Herausforderung 6, Punkt 6: «Stärkung der Stellung der Gemeinden als erste Ebene der kantonalen Einrichtungen»). Am 4. Juni 2013 hat er eine Projektorganisation aufgestellt, die damit beauftragt ist, die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Gemeinden zu überprüfen und eine neue Aufgabenteilung vorzuschlagen, bei der die Zuständigkeiten der öffentlichen Instanz übertragen werden, die sie am besten wahrnehmen kann. Dieses Projekt soll insbesondere den Gemeinden, unter Berücksichtigung ihrer Grösse und ihrer Mittel, den grösstmöglichen Spielraum bei Entscheiden mit örtlicher Tragweite garantieren.

Der Steuerungsausschuss der DETTEC hat drei Ziele für das Projekt festgelegt:

1. Zuweisung der Kompetenz an diejenige Stufe (Staat oder Gemeinde), die sie am besten erfüllen kann;
2. Einräumen des grösstmöglichen Spielraums an die Gemeinden für Entscheide mit örtlicher Tragweite (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);
3. Verteilung der Aufgaben im Hinblick auf ein möglichst gutes Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Leistungen für die Bevölkerung.

Es wurde eine Pilotphase zu bestimmten Bereichen durchgeführt, um eine sachdienliche und auf sämtliche Bereiche anwendbare Methode zu entwickeln und kein «administratives Ungetüm» mit unverhältnismässigem Analyseaufwand zu erschaffen. Folgende Bereiche wurden dafür ausgewählt:

- > Hundehaltung
- > familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen

Der Freiburger Gemeindeverband, der die Bereiche vorgeschlagen hatte, erachtete diese als repräsentativ für die unterschiedlichen Verflechtungsgrade und -arten, mit denen der Staat und die Gemeinden konfrontiert sind. Die beiden

Bereiche wurden zwischen September 2014 und Juni 2015 von zwei Teilgruppen der Projektgruppe geprüft.

Gleichzeitig wurden Arbeiten zu den geeigneten Finanzierungsmechanismen durchgeführt, um die finanziellen Auswirkungen einer neuen Aufgabenteilung auszugleichen.

Ab 2016 wurden ein erstes «Paket» von Bereichen analysiert:

- > Schulbauten
- > Menschen mit Behinderung und Sonderpädagogik
- > Betagte Menschen und Pflege zu Hause.

Die Analyse der beiden ersten Bereiche wurde 2016 abgeschlossen. Die Analyse zu den betagten Menschen und der Pflege zu Hause ist noch am Laufen. In diesem Bereich war die Aufgabenteilung bereits Gegenstand einer Analyse im Rahmen des Projekts Senior+, das der Grosse Rat 2016 genehmigt hat. Die Überprüfungen im Rahmen von DETTEC ergaben bis anhin keine neuen Möglichkeiten für eine bessere Aufteilung der Aufgaben in diesem Bereich. Die besonders komplexe Frage der Finanzierung in diesem Bereich macht jedoch umfangreiche Arbeiten notwendig, welche die Fertigstellung des ersten Pakets bedingen.

Parallel zur Analyse des ersten Pakets von Bereichen wurde eine Vernehmlassung beim Freiburger Gemeindeverband und bei den Direktionen des Staates durchgeführt, um herauszufinden, welche Bereiche in einem nächsten Paket analysiert werden sollen.

Eine der Schwierigkeiten liegt in der grossen Diskrepanz, die nach wie vor zwischen den Gemeinden herrscht. Die DETTEC hat daher in ihre Überlegungen die Möglichkeit einfließen lassen, Aufgaben an die Gemeinden zu übertragen, auch wenn diese Aufgaben eine Zusammenarbeit (Gemeindeverbände, Netzwerke ...) erforderlich machen.

3.3.3. Agglomerationen

Der Kanton Freiburg hat 1995 Pionierarbeit geleistet, als er das schweizweit erste Gesetz über die Agglomerationen verabschiedete (Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen, AggG, SGF 140.2). Indem er den Agglomerationen eine neuartige Organisationform und einen eigenen demokratischen Rechtsrahmen gab, hat der Kanton die Entwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes vorweggenommen. Die erste und bisher einzige Agglomeration, die aufgrund des AggG gebildet wurde, ist die Agglomeration Freiburg, die es seit 2008 gibt. In dieser Hinsicht kann die Übung als gelungen betrachtet werden: Die Agglomeration Freiburg hat bereits drei Agglomerationsprogramme ausgearbeitet. Sie bündelt einen Teil der regionalen Kulturpolitik. Sie gewährleistet die Tourismus- und die Wirtschaftsförderung.

Dennoch ist das Dispositiv verbesserungsfähig. Seit 1995 hat die Gesetzgebung des Bundes tiefgreifende Veränderungen

erfahren, namentlich was die Unterstützungspolitik der Verkehrsinfrastrukturen betrifft. Für den Erhalt von Subventionen werden immer präzisere Anforderungen gestellt und der Zeitplan wird immer enger. Der von den Bundesbehörden definierte Agglomerationsperimeter ist grösser als jener der Agglomeration Freiburg. Tatsache ist im Übrigen, dass im Kanton Freiburg nur eine Agglomeration zustande gekommen ist, und zwar am 1. Juni 2008, elfeinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Für die Errichtung der Agglomeration brauchte es fast zehn Jahre. Die ersten Initiativen wurden im Dezember 1998 lanciert. Diese Schwerfälligkeit hat andere Regionen zweifellos davon abgehalten, den Prozess in Angriff zu nehmen.

Eine Revision des AggG erweist sich auch aufgrund des Fusionsprojekts der Gemeinden Grossfreiburgs als notwendig. Unabhängig davon, welcher Perimeter letztendlich für diese Fusion gewählt wird, die neue Gemeinde, die aus der Fusion hervorgehen wird, wird rund viermal mehr Einwohner haben als der Rest der aktuellen Agglomeration Freiburg. Dieses Ungleichgewicht würde zu grossen Problemen führen, angefangen bei der Zusammensetzung des Agglomerationsrats, und würde das aktuelle Gleichgewicht innerhalb der Agglomeration zerstören, ob bei der Beschlussfassung oder auf finanzieller Ebene.

In seinem Bericht vom 9. Juni 2015 zum Postulat 2013-GC-69 der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst «Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten» verwies der Staatsrat auf die Notwendigkeit, einerseits die institutionelle Agglomeration zu stärken, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft, und andererseits eine grössere Agglomeration zu schaffen, die sich dem Perimeter der statistischen Agglomeration annähert, wie sie vom Bundesamt für Statistik definiert wurde. Der Staatsrat hat diese Analyse in seiner Antwort vom 29. Februar 2016 auf die Motion 2015-GC-134 der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst bestätigt, in der eine Revision des Agglomerationsgesetzes verlangt wurde. Er hielt in dieser Antwort ausserdem fest, dass die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration und die Stärkung ihrer Arbeitsweise als widersprüchliche Ziele aufgefasst werden könnten: Ein Ausbau der an die Agglomeration delegierten Aufgaben könnte zum Beispiel bei gewissen Gemeinden auf Widerstand stossen und dazu führen, dass sie eine Ausweitung des Agglomerationsperimeters ablehnen. Der Staatsrat hielt es daher für notwendig, alternative Modelle zur «einfachen» Erweiterung der heute bestehenden institutionellen Agglomeration auszuarbeiten. Er wies auch auf die Notwendigkeit hin, die Arbeiten zur Revision des AggG mit den Arbeiten im Hinblick auf eine Fusion von Grossfreiburg zu koordinieren. Der Staatsrat fand, dass ein Zusammenschluss Grossfreiburgs den Anliegen der Motionäre teilweise Rechnung tragen würde, da der «Kern» der Agglomeration Freiburg einzig aus der Gemeinde Grossfreiburg bestehen würde.

und eine «Agglomeration», deren Form noch definiert werden müsste, danach Grossfreiburg und ein grösseres Gebiet einschliessen und sich dem statistischen Agglomerationsperimeter annähern sollte.

Für die Umsetzung dieser Motion, die der Grosse Rat am 13. Mai 2016 erheblich erklärt hatte, setzte die ILFD eine Arbeitsgruppe für eine Revision des AggG ein. Ein Gesetzesentwurf sollte im Frühling 2018 in die Vernehmlassung gegeben werden.

3.3.4. Gesetz über die Oberamtmänner

In 40 Jahren wurden am Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1) lediglich gewisse kosmetische Veränderungen vorgenommen, während sich der Auftrag der Oberamtspersonen stark entwickelt hat. Die Notwendigkeit einer umfassenden Revision dieser Gesetzgebung wurde im Bericht über die territoriale Gliederung von 2010 bekräftigt. Die ILFD erachtete es jedoch als nötig, dass in verschiedenen Dossiers Fortschritte erzielt werden, bevor diese Revision in Angriff genommen werden kann. Sie ging insbesondere davon aus, dass die Gemeindezusammenschlüsse oder die Entwicklung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben bedeutende Auswirkungen darauf haben würde, welche Rolle den Oberamtspersonen letztendlich zukommen würde. Aufgrund einer ersten Bilanz über das GZG sowie der Arbeiten im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts wurde einem Experten ein Mandat erteilt, um über eine Diskussionsgrundlage zu verfügen. Ende Juni 2017 wurden zudem zwei Motionen zu diesem Thema eingereicht. In der Motion 2017-GC-108 der Grossräte Pierre Mauron und Peter Wüthrich «Revision des Gesetzes über die Oberamtmänner» wurde eine rasche Überarbeitung des Gesetzes über die Oberamtmänner verlangt. Die Motion 2017-GC-110 der Grossräte Nicolas Kolly und Dominique Butty «Reform der Aufgaben der Oberamtmänner und der Regionen» verlangt ihrerseits vom Staatsrat, bestimmte Änderungen rasch zu verwirklichen, um den Oberamtshännern und den Regionen die Aufgaben, Zuständigkeiten und Mittel zu erteilen, die notwendig sind, um die zahlreichen grossen Herausforderungen zu meistern, die sie erwarten. Mit 95 Stimmen und zwei Enthaltungen hat der Grosse Rat im Übrigen das Gesuch der Motionäre um Behandlung der Motion 2017-GC-108 nach dem beschleunigten Verfahren angenommen, damit die Antwort des Staatsrats in der Sepsionssession 2017 im Grossen Rat behandelt werden könne. Am 14. Sepsion 2017 hat der Grosse Rat die Motion 2017-GC-108 erheblich erklärt und über eine Eingabe abgestimmt, die verlangte, dass die Gesetzesänderungen betreffend die Anstellung des Personals der Oberämter, einschliesslich der Vizeoberamtspersonen, und die Oberamtsmännerkonferenz nach dem beschleunigten Verfahren behandelt werden. Diese Eingabe verlangte, dass der Gesetzesentwurf dem Grossen

Rat so überwiesen werde, dass er ihn in der Dezembersession 2017 behandeln könne.

Der dem Grossen Rat im November 2017 überwiesene Revisionsentwurf sieht vor, den Oberamtspersonen gewisse Kompetenzen im Bereich der Personalbewirtschaftung durch Kompetenzdelegation zu übertragen. Zudem setzt er die Oberamtsmännerkonferenz ein und überträgt ihr die Aufgabe der Verfahrenskoordination zwischen den Oberämtern sowie die Aufgabe, zuhanden des Staatsrats Vorschläge zur Optimierung der Nutzung der den Oberämtern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu formulieren.

In der Dezembersession 2017 hat der Grosse Rat den Gegenentwurf des Staatsrats genehmigt, wobei präzisiert wurde, dass die Vizeoberamtsmänner neu vom Staatsrat genehmigt (und nicht mehr «ernannt») werden.

Die Motion 2017-GC-110 «Reform der Aufgaben der Oberamtsmänner und der Regionen» wurde am 10. Oktober 2017 ebenfalls erheblich erklärt. Die ILFD hat Christophe Chardonens, dem ehemaligen Oberamtsmann des Broyebezirks, einen Auftrag erteilt, der das Projekt leiten wird. Ein Vorbericht sollte Anfang 2018 ausgearbeitet werden. Die Arbeitsgruppe, auf deren Überlegungen dieser Bericht basiert, wird bei diesem Projekt die Rolle des Steuerungsausschusses übernehmen, damit von den Überlegungen im Rahmen dieses Berichts profitiert und die Verbindung zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen hergestellt werden kann.

3.3.5. Wahlkreise

Die vom Grossen Rat im Sepsion 2014 verabschiedete Revision des PRG, die den Begriff des Wahlkreisverbunds für Glane und Vivisbach einführt, wurde erstmals bei den kantonalen Wahlen von 2016 umgesetzt, ohne dass dies zu irgendwelchen Problemen oder Bemerkungen geführt hätte.

Die Frage der Wahlkreise wird sich jedoch erneut stellen mit dem Abschluss des Fusionsprojekts der Gemeinden Grossfreiburgs. Zumindest der Wahlkreis der Stadt Freiburg wird an die neue Gemeinde angepasst werden müssen. In seinem Bericht 2014-DIAF-99 über die Agglomeration – Nutzen und Kosten, hob der Staatsrat im Übrigen hervor, dass eine Erweiterung des Wahlkreises der Stadt Freiburg auf einen grösseren Perimeter geprüft werden sollte, damit den besonderen Problemen im Agglomerationsgebiet Rechnung getragen werden kann. Mit dieser Frage wird man sich gleichzeitig mit der Umsetzung der Massnahmen befassen müssen, die eine Ausweitung des Perimeters der Agglomeration Freiburg zum Ziel haben (s. 3.3.3).

3.3.6. E-Government

Am 2. Dezember 2014 hat der Staatsrat die E-Government-Strategie des Staates Freiburg verabschiedet. Mit dieser Strategie möchte der Staatsrat den Verwaltungsbetrieb an die neuen Gewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger anpassen, die immer häufiger Online-Leistungen und die neuen Kommunikationsmittel, wie die sozialen Netzwerke, nutzen.

Mit den veränderten Gewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger stellt sich natürlich die Frage des Dienstleistungsangebots für die Bevölkerung, ob auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene. Das E-Government bietet die Gelegenheit, die Transaktionen mit dem Staat für Bürger und Unternehmen zu vereinfachen. Diese neue Funktionsweise wirft auch die Frage der heute vom Staat dezentral angebotenen Dienstleistungen auf. Man wird sich überlegen müssen, welche Art dezentraler Leistungen der Bevölkerung in Zukunft angeboten werden soll.

Im Juni 2015 hat der Staatsrat ein E-Government-Sekretariat eingesetzt, das die Einführung des E-Governments begleiten und koordinieren soll. Eine der ersten Aufgaben des Sekretariats bestand darin, eine Studie über die auf nationaler Ebene bestehenden E-Government-Lösungen durchzuführen. Diese Studie hat die entscheidende Bedeutung der Architektur des Informationssystems in Zusammenhang mit dem E-Government aufgezeigt. Eine technische Plattform, der E-Government-Schalter, wurde eingerichtet, auf dem man beglaubigen, sich identifizieren, online bezahlen und Dokumente beziehen kann. Um das Vorgehen für die Bürgerinnen und Bürger zu vereinfachen und die Kosten für die Gemeinden, die ebenfalls Dienstleistungen online anbieten müssen, zu verringern, will der Staat ihnen seine Plattform zur Verfügung stellen, nach Modalitäten, die noch festgelegt werden müssen. Auch ist man darum bestrebt, den bestmöglichen Zugang zu den Dienstleistungen anzubieten, was eine echte Verbesserung für Menschen mit Behinderung wäre.

Es wurde eine neue kantonale Gesetzgebung (Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates und die dazugehörige Verordnung) ausgearbeitet, um die Vorschriften im Zusammenhang mit der schrittweisen Verwendung von elektronischen Mitteln in den Verwaltungsverfahren festzulegen. Das neue Gesetz stellt auch sicher, dass das elektronische Verwaltungsverfahren unter gewissen Voraussetzungen rechtlich ebenso gültig ist wie das derzeitige schriftliche Verfahren.

Auch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden wurde bereits in die Wege geleitet, indem erste Kontakte mit dem Freiburger Gemeindeverband aufgenommen wurden. Im Übrigen könnte insbesondere die Entwicklung von Technologien im Bereich der politischen Rechte (Auszahlungssoftware, E-Voting...) die Aufgaben der Oberämter bei Urnengängen in Frage stellen.

3.3.7. Interkommunaler Finanzausgleich

Am 16. November 2009 hat der Grosse Rat das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) verabschiedet. Der interkommunale Finanzausgleich spielt eine wichtige Rolle für die territoriale Gliederung. Als Beispiel sei daran erinnert, dass der Grosse Rat 1992 einen ersten Entwurf für die Einführung eines direkten Ausgleichs zwischen den Gemeinden abgelehnt hatte, weil er der Ansicht war, dass dadurch Gemeinden begünstigt werden könnten, die eher den Weg des Zusammenschlusses einschlagen sollten. Das neue Gesetz ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. In Artikel 20 sieht es vor, dass das System jedes vierte Jahr evaluiert wird, das erste Mal spätestens nach drei Anwendungsjahren. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der betroffenen Direktionen des Staates, der Oberamtmännerkonferenz und des Freiburger Gemeindeverbands eingesetzt. Nach Abschluss ihrer Arbeiten formulierte die Arbeitsgruppe folgende Vorschläge:

- > Der Ressourcenausgleich entspricht den Erwartungen des Finanzausgleichsgesetzes. In diesem Sinn besteht kein objektiver Anlass, der eine Änderung rechtfertigen würde.
- > Der Bedarfsausgleich zeitigt Ergebnisse, die den Erwartungen des Gesetzes entsprechen. Es ist jedoch angezeigt, zur strikten Gewichtungsmethode der Kriterien nach Ausgabenbereichen zurückzukehren, wie sie vom Lenkungsausschuss Finanzausgleich im Jahr 2007 anlässlich der Reform des Finanzausgleichs definiert wurde.
- > Aufgrund der neuen Jahresstatistiken muss im Kriterium des Beschäftigungsgrads der Indikator der Vollzeitstellen durch denjenigen der Vollzeitäquivalente ersetzt werden.
- > Das neue Kriterium der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren soll in den Bedarfsausgleich integriert werden, was durch die spezifischen Gemeindeausgaben für die Betreuungsstrukturen der Kinder im Vorschulalter gerechtfertigt ist.

Die Änderungen des IFAG aufgrund dieser Vorschläge sind im November 2016 in die Vernehmlassung gegangen. Der Entwurf wurde dem Grossen Rat im Januar 2018 überwiesen. Der Grosse Rat wird den Entwurf zur Änderung des IFAG in der Session vom März 2018 behandeln.

4. Perspektiven

4.1. Dezentralisierung

Die Beurteilung der Situation in den Nachbarkantonen sowie im Kanton Freiburg zeigt, dass es mehrere Alternativen zu einer «strikten» vertikale Aufgabenteilung zwischen der zentralen Verwaltung des Staates, den Oberämtern und den Gemeinden gibt. Diese bieten den Vorteil einer grösseren Flexibilität angesichts der Realitäten vor Ort und der Bedürfnisse der betroffenen funktionalen Perimeter.

Obligatorische Gemeindeverbände

So kann das Gesetz bestimmte Aufgaben statt einzelnen Gemeinden obligatorischen Gemeindeverbänden übertragen. Dies ist beispielsweise der Fall für die vom neuen Gesetz vom 12. Mai 2016 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) eingesetzten Netzwerke, die damit beauftragt sind, sozialmedizinische Leistungen anzubieten, mit denen die Deckung des Bedarfs der betreffenden Bevölkerung sichergestellt werden kann, oder zu diesem Zweck Leistungserbringende zu beauftragen (Art. 11 SmLG). Diese Netze bilden einen Verband im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden. Dies trifft beispielsweise auch auf die Gemeindeverbände für die Orientierungsschulkreise (Art. 61 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule, SchG; SGF 411.0.1) zu.

Diese Lösung ist eine Alternative zur Zentralisierung bestimmter Aufgaben, die zu komplex sind, um von jeder Gemeinde selber wahrgenommen zu werden, einschliesslich der kleinsten und jener Gemeinden, deren Verwaltung nicht über qualifiziertes Personal in Fachbereichen verfügt. Sie ergänzt den freiwilligen Fusionsprozess.

Bedingte Übertragung von Kompetenzen an die Gemeinden

Im Kanton Bern gibt es ein besonderes Verfahren für die Erteilung von Baubewilligungen. Gemäss Art. 33 des bernischen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG-BE; BSG 721.0) ist der Regierungsstatthalter oder die zuständige Behörde von Gemeinden, die mindestens 10 000 Einwohner aufweisen (grosse Gemeinden), Baubewilligungsbehörde. Den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (kleine Gemeinden) kann die zuständige Stelle die volle Bewilligungskompetenz übertragen, wenn sie über eine geeignete Bauverwaltung verfügen. Dies hat den Vorteil, dass die Modalitäten für die Erbringung von Leistungen (hier die Erteilung von Baubewilligungen) je nach Kapazität der Gemeinden angepasst werden kann.

Eine solche Lösung wurde im Kanton Freiburg im Jahr 2016 anhand einer Motion vorgeschlagen (Motion 2016-GC-10 «Raumplanungs- und Baugesetz (Baubewilligung)» von Grossrat Pierre-Alain Clément). Mit dieser Motion wurde eine Änderung von Artikel 139 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) beantragt, und zwar sollte der Absatz 3 wie folgt lauten: «Der Staatsrat kann den geeigneten Gemeinden die Zuständigkeit zusprechen, die Baubewilligungen anstelle der Oberamtsperson zu erteilen». Der Staatsrat empfahl am 21. Juni 2016, die Motion abzulehnen, und schloss sich damit der Ansicht der Oberamt männerkonferenz und des Freiburger Gemeindeverbands an. Der Staatsrat hielt es namentlich für schwierig, die Kriterien festzulegen, aufgrund derer der Staatsrat gewissen Gemeinden diese Befugnis erteilen und anderen

verwehren könnte. Er befürchtete im Übrigen, dass mit einer solchen Lösung ein Zweiklassensystem eingeführt würde, was einer Ungleichbehandlung der Gemeinden gleichkäme, und dass mit der Einführung zusätzlicher Entscheidbehörden die kohärente Anwendung des Rechts bedroht wäre. Die Motion 2016-GC-10 wurde am 8. September 2016 von ihrem Verfasser zurückgezogen.

Im Bereich der Ordnungsbussen besteht im Kanton Freiburg jedoch die Möglichkeit für die bedingte Übertragung einer kantonalen Kompetenz an eine Gemeinde. Artikel 2 des Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1) ermächtigt den Staatsrat, «den Gemeinden mit den nötigen Dienststellen Aufgaben betreffend die Anwendung der Gesetzgebung über den Strassenverkehr zu übertragen». Diese Bestimmung wurde im Beschluss vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden (SGF 781.21) präzisiert. Darin sind die Modalitäten einer solchen Kompetenzübertragung festgelegt, namentlich die erforderliche Ausbildung der Gemeindebeamten. Derzeit wurde die Kompetenz in diesem Bereich 20 Gemeinden übertragen.

Das Gesetz vom 6. November 1986 über die Reklamen (SGF 941.2) ermöglicht es der Oberamtsperson im Übrigen, die Befugnisse, welche ihr durch das Gesetz zuerkannt sind, den Gemeinden zu übertragen (Art. 10 Abs. 1).

4.2. Analyse der Möglichkeiten Ämter in den Regionen zu dekonzentrieren

Von den Aussenstellen des Staates in den Regionen hängen gewisse mit besonderen Voraussetzungen zusammen (Standorte von Schlachthöfen, in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LSVW arbeiten, Reben im Eigentum des Staates...), andere entsprechen dem Willen, einen bürgernahen Dienst sicherzustellen (Zivilstand, Kantonspolizei...).

Bei ersteren lässt sich die Situation kaum ändern. Hingegen hängt der Entscheid, die Ämter des Staates in den Regionen zu dekonzentrieren, in erster Linie von der Frage der Effizienz und der Effektivität ab. Um ein Gleichgewicht zwischen diesen Anforderungen und dem Verfassungsgrundsatz der Bürgernähe zu finden, braucht es politische Entscheidungen. Die Bildung oder der Erhalt von Einheiten mit geringem Personalbestand führt daher zu grossen Managementproblemen (Ferienvertretung für Kolleginnen und Kollegen, gesundheitsbedingte Abwesenheiten...) und höheren Kosten (Räumlichkeiten, Material...). Solche Einheiten haben oftmals nicht die erforderlichen Fachpersonen und sind daher von anderen, grösseren Einheiten abhängig (zentralisiert oder in anderen Regionen). Die Schaffung von zentralen Anlaufstellen in den Regionen könnte diese Probleme jedoch mildern.

Es muss unterschieden werden zwischen diesen Dekonzentrationsmodellen und der Delokalisierung von zentralisierten Einheiten ausserhalb Grossfreiburgs. Derzeit gibt es keine Stabsstelle der Kantonsverwaltung, die ausserhalb von Grossfreiburg liegt, und erst recht keine ausserhalb des Saanebezirks. Solche Delokalisierungen müssen jedoch berücksichtigen, dass es zwischen diesen Einheiten einer Koordination bedarf (zwischen den Ämtern, zwischen den Ämtern und ihrer Direktion...). Zudem muss die Verfügbarkeit von Räumlichkeiten in der betroffenen Region berücksichtigt werden.

4.3. Ist eine neue territoriale Einteilung angezeigt?

Bei der Ausarbeitung des Berichts von 2010 schlug der Staatsrat vor, auf eine Neueinteilung der Bezirke zu verzichten, und schloss sich damit der Ansicht der damaligen Arbeitsgruppe an. Der Grosse Rat schloss sich dieser Meinung ebenfalls an, nachdem er den Bericht behandelt hatte. Der Staatsrat stellte fest, dass sich die aktuellen Bezirke auf eine Tradition und eine Geschichte stützten, dem Ergebnis einer langen interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit, deren Auslöschung durch keinen entscheidenden Vorteil gerechtfertigt sei.

Die Beurteilung der aktuellen Situation und derjenigen in den Nachbarkantonen scheint diese Analyse zu bestätigen. Eine Studie der in den Schweizer Kantonen durchgeführten Reformen weist zwar auf eine allgemeine Tendenz in Richtung einer Verringerung der Anzahl Bezirke hin. Eine vertiefte Überprüfung der Reformen in den Nachbarkantonen des Kantons Freiburg zeigt, dass diese Tendenz manchmal von Massnahmen begleitet ist, die die Tragweite dieser Reformen begrenzen (Schaffung von Verwaltungskreisen im Kanton Bern, Bezeichnung von mehreren Oberamtspersonen pro Bezirk im Kanton Waadt...). Der Fortbestand von regionalen Strukturen, einschliesslich in den Kantonen, die ihre territoriale Gliederung tiefgreifend geändert haben, zeigt auf, dass diese trotz der Entwicklung der Technologien und Gewohnheiten notwendig sind. Auch wenn eine Neuorganisation der Bezirke ein Verbesserungspotenzial für die Verwendung von öffentlichen Ressourcen und eine Verbesserung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen darstellt, würde sie viel Arbeit erfordern und einen wunden Punkt des Gleichgewichts berühren, auf dem der Kanton aufgebaut ist. Auf dieses Gleichgewicht muss ganz besonderes geachtet werden in einem Kanton, der zwei Sprachkulturen und zwei Hauptregionen vereint, und in dem städtische Gebiete neben ländlichen Regionen bestehen. Die potenziellen Vorteile einer neuen Einteilung scheinen durch das Zugehörigkeitsgefühl der Freiburgerinnen und Freiburger zu «ihrem» Bezirk aufgewogen zu werden, obwohl dieses Zugehörigkeitsgefühl in den letzten Jahren abgenommen oder sich gewandelt hat.

Angeichts der zahlreichen bürgernahen Aufgaben, die der Staat oder die Gemeinden erbringen, gibt es auf die Frage der territorialen Grenzen, die oft das Gefühl von Zugehörigkeit und Identität betrifft, nicht eine einzige, vollkommen rationale Antwort.

Die Studie des Instituts für Föderalismus hält fest: *Es scheint sehr schwierig zu sein, die Organisation eines völlig rationalen Systems zu erreichen, in dem ALLE Aufgaben des Staates exakt unter den genau definierten Einheiten verteilt wären. Es gibt immer Ausnahmen, Bezirke die nicht ins Schema passen ...*

(...)

Angeichts der Aufgaben und Tätigkeiten, die von all diesen Zwischenstufen übernommen werden, sei es von den Oberamt-männern oder den Gemeindeverbänden, wird klar, dass ihre Diversität schlicht unglaublich ist, und dass es auch unmöglich erscheint, sie in ein einheitliches Schema zu pressen. Das Gewicht der Traditionen und der Geschichte spielt von Kanton zu Kanton zweifellos eine wichtige Rolle und in einer Zeit der Globalisierung erstaunt es nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger die bürgernahen Dienstleistungen schätzen, wenn sie sie nicht gar fordern.»

Einige Leistungen stehen unbestritten in Zusammenhang mit den geo-topologischen Gegebenheiten (Einzugsgebiete...), andere rühren jedoch vom gemeinsamen Zugehörigkeitsgefühl her. Die Regionen des Kantons Freiburg schöpfen ihre Dynamik und ihre Kraft teilweise aus diesem Gefühl, das Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger sowie Gemeinderätinnen und Gemeinderäte dazu antreibt, lokale Projekte vorwärts zu bringen. Wie der Staatsrat 2010 festhielt, würde die Reduktion der Anzahl Bezirke von einem Reformwillen um jeden Preis zeugen, solange die Existenz der in der Kantonsverfassung vorgesehenen Bezirke nicht in Frage gestellt wird.

Die Schlussfolgerungen der Studie des Instituts für Föderalismus und die Überlegungen der Arbeitsgruppe kehren die Perspektive letztendlich um: Die territoriale Gliederung muss aus einer Änderung der Gewohnheiten und der Erbringung von öffentlichen Leistungen entstehen, anstatt «künstlich» durch die Gesetzgebung auferlegt zu werden in der Hoffnung, diese Gewohnheiten zu beeinflussen und die Dienstleistungen der öffentlichen Einheiten zu optimieren. Daher sollte der Schwerpunkt der kommenden Überlegungen auf der Aufgabenteilung zwischen den bestehenden territorialen Strukturen (Kanton, Bezirke, Gemeindeverbände, Gemeinden...) und auf der Optimierung der Erbringung von Dienstleistungen auf regionaler Ebene (Synergien, Zusammenlegung der Ressourcen, E-Government...) liegen. Die Frage einer Änderung der territorialen Grenzen kann erst gestellt werden, wenn diese Verteilung überprüft und präzisiert wurde. Die Gemeindezusammenschlüsse sind ein gutes Beispiel für die Herangehensweise einer Reform der

territorialen Gliederung: Ein «natürlicher» Annäherungsprozess zwischen den Gemeinden führt schrittweise zu einer neuen Karte des Kantons Freiburg. Dieses Vorgehen braucht zwar viel Zeit, hat jedoch den Vorteil, dass dabei territoriale Strukturen entstehen, die in Einklang mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung und der verschiedenen institutionellen Ebenen stehen, ohne das regionale Zugehörigkeitsgefühl zu verletzen, das für die Entwicklung unserer Regionen und des ganzen Kantons eine Stärke ist. Die in der Studie des Instituts für Föderalismus präsentierten Erfahrungen der Nachbarkantone zeigen, dass eine gewisse Zurückhaltung angesichts von Reformen angezeigt ist, die «von oben» auferlegt werden, statt sich an der Realität vor Ort zu orientieren.

5. Schlussfolgerungen

5.1. Kohärenz der laufenden Arbeiten und Zukunftsvision

Die seit der Überweisung des Berichts im Jahr 2010 unternommenen Arbeiten, die die territoriale Gliederung direkt oder indirekt betreffen, verfolgen alle das gleiche Ziel: die bürgernahen Einheiten, zuallererst die Gemeinden, stärken, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können, und damit ihnen neue übertragen werden können, und gleichzeitig eine gewisse Homogenität auf kantonaler Ebene aufrechterhalten. Der Entscheid des Staatsrats und anschliessend des Grossen Rates, die gegenwärtige Aufteilung der Bezirke zu bestätigen, hat die Ausrichtung dieser Arbeiten klar vorgegeben. Sie haben zum Ziel, die Eigendynamik der historischen Regionen des Kantons zu erhalten und ihnen gleichzeitig die institutionellen Mittel zu geben, um weiter zur globalen Entwicklung des Kantons und zur Lebensqualität aller Einwohnerinnen und Einwohner beizutragen. Die Arbeiten zeigen, dass die obige Feststellung, die bei der territorialen Aufteilung letztendlich den Status quo beibehalten will, nicht dazu verleiten darf, jegliche Verbesserungsversuche der territorialen Gliederung fallen zu lassen. Wie diese ganzen Baustellen zeigen, müssen diese permanent überprüft werden, um sich den Bedürfnissen der Bevölkerung kontinuierlich anzupassen. Auch wenn die Bezirksgrenzen kurzfristig nicht angepasst werden müssen, so wird deutlich, dass die Baustellen der vergangenen Jahre schnell zu einer neuen Aufteilung der Aufgaben zwischen der kantonalen, der regionalen und der örtlichen Ebene führen müssen. In diesem Zusammenhang ist die Revision der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der Aufteilung der Aufgaben der Oberamtmänner und der Regionen, die in der Motion 2017-GC-110 verlangt wird, eine ideale Gelegenheit, um alle bis anhin laufenden Projekte abzuschliessen. Sämtliche in den vergangenen Jahren geleisteten Arbeiten, sowie die, die im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts durchgeführt wurden, eröffnen heute die Möglichkeit, eine Reform von solchem Ausmass durchzuführen.

Sämtliche Aufgaben müssen überprüft werden und werden dann auf Ebene der Oberämter belassen, zentralisiert, den Gemeinden übertragen, falls diese über die geeigneten Mittel (Verwaltung, Finanzen...) verfügen, oder aufgegeben, wenn sich herausstellt, dass sie keinem Bedürfnis mehr entsprechen. Diese Arbeiten könnten im Übrigen davon profitieren, dass der Grosse Rat im Dezember 2017 die Institutionalisierung der Oberamtmännerkonferenz genehmigte. Deren Auftrag, zuhanden des Staatsrats Vorschläge zu ämterübergreifendem Arbeiten, zur Nutzung von Synergien und zur Rationalisierung von Aufgaben zu formulieren, wurde vom Gesetzgeber explizit bestätigt.

Die Entscheidungen in diesem Bereich müssen im Rahmen der Umsetzung der Motion 2017-GC-110 getroffen werden. Die Aufgabenkategorien, die bei den Oberamtmännern verbleiben sollen, sollten daher rasch bestimmt werden, indem untersucht wird, welche unter sich kohärent sind und im Einklang mit dem Hauptauftrag der Oberamtmänner stehen, zur Entwicklung ihres Bezirks beizutragen. Diese Reform wird die Gelegenheit bieten, sich mit der Frage zu beschäftigen, weshalb ein grosser und sogar wesentlicher Teil der Tätigkeit der Oberamtmänner nicht aus der Aufzählung der zahlreichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung hervorgeht, sondern aus dem sehr allgemeinen Artikel 15 des Gesetzes über die Oberamtmänner, das diesen den Auftrag erteilt, zur Entwicklung ihres Bezirks beizutragen, wie die Studie des Instituts für Föderalismus gezeigt hat. Die Mittlerrolle der Oberamtmänner, zwischen dem Staat und den Gemeinden, zwischen den Gemeinden untereinander und zwischen den öffentlichen Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern, ist Gegenstand einiger verstreuter Bestimmungen, umfasst jedoch nur einen winzigen Teil der zahlreichen «exekutiven» Aufgaben, die den Oberamtmännern durch die Gesetzgebung übertragen sind. Die Arbeitsgruppe, wie auch der Staatsrat, ist jedoch allgemein der Ansicht, dass diese Rolle gestärkt werden müsste, um den Regionen die Mittel für ihre koordinierte Entwicklung und den Gemeinden die notwendige Unterstützung für ihre Zusammenarbeit zu geben.

Der Perspektivenwechsel, der für die seit 2010 laufenden Baustellen bereits implizit angewendet wird, muss vollzogen werden, indem die Aufmerksamkeit und die Ressourcen auf eine neue Verteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton, den Regionen und den Gemeinden gerichtet werden, statt auf die Frage der Festlegung der Bezirksperimeter. Erst sobald diese Aufgaben verteilt sind und die Rolle jeder institutionellen Ebene geklärt ist, kann geprüft werden, ob die Bezirke neue Grenzen erhalten sollten. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass die territoriale Gliederung nicht starr festgelegt werden kann, damit sie immer mit der gesellschaftlichen Entwicklung und den Bedürfnissen der Freiburger Bevölkerung einhergehen kann.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die Umsetzung der Motion 2017-GC-110 eine perfekte Gelegenheit darstellt, um die Verbindung zwischen den zahlreichen institutionellen Baustellen der letzten Jahre herzustellen. Diese fielen zusammen mit dem Beschluss des Grossen Rates von 2011, auf eine Neueinteilung der Bezirke innert kurzer Frist zu verzichten. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe, der Vertreter aller betroffenen Einheiten, einschliesslich der Fraktionen, angehörten, sowie die in diesem Rahmen durchgeführte umfassende Studie des Instituts für Föderalismus, leisten einen wertvollen Beitrag zu den laufenden Überlegungen. Diese Überlegungen sollten, entsprechend dem Willen des Grossen Rates, der die Motion erheblich erklärt hatte, in konkreten Vorschlägen zur Änderung der kantonalen Gesetzgebung zur Verteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen unseres Kantons münden.

Der Staatsrat bittet Sie daher, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Anhänge

-
1. Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden des Staatsrats
 2. Les structures territoriales comparées: Fribourg – Vaud – Berne – Neuchâtel, Studie von Dr. Nicolas Schmitt, des Instituts für Föderalismus (November 2017)
 3. Tabelle der dezentrierten Arbeitsstellen