

**zum Gesetzesentwurf über die
Organisation des Staatsrates
und der Verwaltung**

Freiburg, den 8. Januar 2001

DER STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG

an den

GROSSEN RAT

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir haben die Ehre, Ihnen einen Gesetzesentwurf über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) zu unterbreiten. Der Entwurf wird in dieser Botschaft nach folgender Gliederung allgemein und im Einzelnen erläutert:

I. Allgemeiner Überblick

- A. Notwendigkeit einer Totalrevision und historischer Rückblick über die Arbeiten
- B. Die Grundzüge des Entwurfs
- C. Auswirkungen des Entwurfs

II. Erläuterungen zu den Bestimmungen

- A. I. Titel: Der Staatsrat
- B. II. Titel: Die Kantonsverwaltung
- C. III. Titel: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Für die im Entwurf aufgeführten Gesetze und Reglemente werden deren Abkürzungen verwendet; im Anhang findet sich ein Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen.

I. ALLGEMEINER ÜBERBLICK

A. Notwendigkeit einer Totalrevision und Rückblick über die Arbeiten

a) Notwendigkeit einer Totalrevision des Gesetzes von 1848

1. Das geltende Gesetz über die Organisation des Staatsrates und seiner Direktionen wurde am 8. Mai 1848 erlassen. Schon seit Jahren herrscht die Meinung, dass es *veraltet* ist und *einer Totalrevision bedarf*. Selbst die umfassende Änderung von 1980, welche die Befugnisse der Direktionen und die Kompetenzdelegationen neu regelte, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern.

In der Tat entspricht das Gesetz von 1848 in zahlreichen Punkten nicht mehr dem geltenden Recht und der heutigen Praxis. Es enthält Regeln, die formell dem geltenden Recht widersprechen (Beispiel: Art. 1 Abs. 1 sieht vor, dass die Mitglieder des Staatsrates durch den Grossen Rat für die Dauer von acht Jahren gewählt werden) oder die heute Gegenstand anderer Gesetze sind (Beispiel: die Art. 49 Abs. 2 und 50 Abs. 2 setzen die Besoldung gewisser Beamter fest); ausserdem finden sich darin mehrere veraltete Bestimmungen (Beispiel: gemäss Art. 8 Abs. 2 müssen die Mitglieder des Staatsrates im Hauptort des Kantons oder in seiner Umgebung wohnen).

Ausserdem und insbesondere regelt das geltende Gesetz eine ganze Reihe von heute wichtigen Fragen wie die Aufteilung der Organisationsbefugnis auf die wichtigsten Staatsorgane, die Aufgaben des Staatsrates als Kollegialbehörde und die Art ihrer Ausübung, die Organisation der Kantonsverwaltung in ihrer Gesamtheit oder die Funktionen im Planungs-, Koordinations-, Kontroll- und Informationswesen nur ungenügend.

2. Es lässt sich somit sagen, dass das geltende Gesetz ganz allgemein hinter der seit 1848 erfolgten Entwicklung zurückgeblieben ist; in der Tat haben in dieser Zeit nicht nur die Aufgaben und Mittel des Staates beträchtlich zugenommen, sondern sind auch seine Strukturen und Handlungsweise vielfältiger und komplexer geworden. Die Folge ist eine ***zunehmende Unangepasstheit dieses Gesetzes an die Gegebenheiten und an die Bedürfnisse***, sodass es heute nur noch in sehr beschränktem Ausmass seine Funktion zu erfüllen vermag.

3. Gewiss ist am 13. Juni 1999 die ***Totalrevision der Staatsverfassung*** beschlossen worden, und es ist nicht ausgeschlossen, dass im Rahmen dieser Revision auch gewisse Grundsätze, auf denen dieser Entwurf aufgebaut ist, in Frage gestellt werden.

Die begonnenen Arbeiten in Zusammenhang mit der Revision der Staatsverfassung zeigen es im Übrigen deutlich. So stellen die im Rahmen der Vorbereitungsphase für diese Revision ausgearbeiteten Ideenhefte mehrere Themen zur Diskussion, die einen mehr oder weniger grossen Einfluss auf die in diesem Entwurf behandelte Materie haben können: Anzahl der Regierungsmitglieder, Stärkung der Präsidentschaft, Departementalprinzip, Solidarität gegenüber den Kollegialentscheiden, Infragestellen des Systems der Kollegialregierung selber, Abgrenzung der Kompetenzen der Exekutive zu jenen des Parlaments, ja sogar die Einführung eines Rechts auf Einsicht in amtliche Dokumente.

Es kann aber niemand voraussagen, in welchem Rhythmus die Revisionsarbeiten erfolgen werden. Auch wenn die Ergebnisse dieser Arbeiten nicht vorweggenommen werden können, zeigt die sowohl auf Bundesebene wie in den anderen Kantonen vorangegangene Entwicklung doch, dass tief greifende Änderungen, die den gesamten Entwurf in Frage stellen könnten, nicht so sehr auf dem Gebiet der Organisation des Staatsrates und der Verwaltung zu erwarten sind. Ausserdem werden die Erfahrungen mit dem neuen Gesetz, auf die man ab Beginn der nächsten Legislaturperiode zurückblicken können, im Rahmen der Arbeiten zur Verfassungsrevision ebenfalls nützlich sein. Schliesslich ist auch ***die rasche Annahme eines neuen Organisationsgesetzes*** eine Notwendigkeit; nicht nur, dass sie Klarheit bringen wird in Bezug auf die Arbeitsweise des Staatsrates und der Verwaltung, aber dadurch wird es auch möglich sein, die Reorganisation der Verwaltung effektiv in Gang zu setzen und die ganze Ausführungsgesetzgebung, die heute noch nicht vorhanden ist, im Hinblick auf ihre Annahme vorzubereiten.

Übrigens wird allgemein anerkannt, dass es nicht angeht, dass die gesamte staatliche Tätigkeit bis zum Abschluss der Verfassungsrevisionsarbeiten gelähmt wird. Auf Bundesebene ist denn auch die Revision des Organisationsgesetzes im Gleichschritt mit der Staatsleitungsreform

durchgeführt worden; das Gesetz ist 1997 angenommen worden, und die Regierungsreform ist noch im Gange.

b) Die Arbeiten vor den Reformen von 1997 – 2001

1. In Bezug auf die letzten fünfzig Jahre ist festzustellen, dass die ersten Ansätze einer Totalrevision des Organisationsgesetzes erst Ende der 60er Jahre begonnen haben, dies im Zuge einer Bewegung, die auch auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen zu beobachten war.

Gewiss wurde Ende der 40er Jahre eine parlamentarische Kommission für die Verwaltungsreform geschaffen; aber die beiden Berichte, die sie ablieferte, nahmen keinerlei Bezug auf das Organisationsgesetz (vgl. TGR 1948 S. 245 ff.; TGR 1950 S. 420 ff.); obwohl zudem 1952 eine Motion Mauroux die Totalrevision dieses Gesetzes beantragte, wurde diesem Anliegen keine Folge gegeben (TGR 1952 S. 238, 299–303 und 1108).

So hat denn der Staatsrat 1969 in Annahme einer Motion Bardy für die Schaffung einer Studienzentrale im Hinblick auf die Reorganisation der Kantonsverwaltung (TGR 1968 S. 567 und 850–852, TGR 1969 S. 57 f.) eine Kommission eingeführt mit dem Auftrag, ein Inventar über die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu erstellen, die Massnahmen zur Verbesserung der Organisation und der Arbeitsweise der Exekutive zu bezeichnen und Vorschläge für eine Verwaltungsreform auszuarbeiten. Diese Kommission lieferte ihre Schlussfolgerungen 1971 in einem umfangreichen Bericht, dem nach dem Kommissionspräsidenten benannten **Crettol-Bericht**, ab. Auch wenn dieser Bericht nicht direkt eine Totalrevision des Organisationsgesetzes vorschlug, liess sich die Verwirklichung der darin enthaltenen Vorschläge schwerlich ohne eine solche Revision vorstellen.

Der Staatsrat würdigte wohl die Qualität der im Bericht enthaltenen Ideen, vertrat indessen die Meinung, dass seine Schlussfolgerungen für einen kleinen Kanton allzu ehrgeizig seien; er verzichtete deshalb auf die Weiterführung der Abklärungen und beschränkte sich darauf, einzelne Vorschläge in die Tat umzusetzen (vgl. TGR 1980 S. 1245 f.). Die Teilrevision des Organisationsgesetzes von 1980, welche sich insbesondere mit der Aufgabenteilung zwischen den Direktionen befasste, reiht sich an diese Arbeiten (vgl. TGR 1980 S. 1098 ff. und 1243 ff.).

2. Gegen Ende der 80er Jahre beauftragte der Staatsrat auf Empfehlung einer Arbeitsgruppe für Fragen zur Verwaltungsorganisation eine durch alt Staatsrat Ferdinand Masset präsierte Kommission mit der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Kantonsverwaltung. Dieser Kommission war im Prinzip als Grundlage die sich aus der Teilrevision von 1980 ergebende Aufteilung der Befugnisse auf die Direktionen vorgegeben.

Die Kommission lieferte ihren **Vorentwurf im Mai 1991** ab, worauf dieser zusammen mit einem erläuternden Bericht bei den betroffenen Kreisen in die Vernehmlassung gegeben wurde. Der Vorentwurf wurde insgesamt gut aufgenommen; dennoch sind dazu eine gewisse Anzahl Bemerkungen abgegeben worden; die wichtigsten befassten sich mit den Befugnissen der Direktionen und der Kanzlei sowie mit den Unterabteilungen der Direktionen.

Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen und einer ersten Teilüberprüfung durch den Staatsrat wurde dieses Dossier bis zur Einleitung der Staats- und Verwaltungsreformen auf Eis gelegt.

c) Das Projekt 2A der Staats- und Verwaltungsreformen 1997 – 2001

1. Wie im Bericht über die durch den Staat Freiburg vorgenommenen oder beabsichtigten Staats- und Verwaltungsreformen angekündigt – dieser Bericht wurde dem Grossen Rat am 24. Oktober

1995 unterbreitet (TGR 1996 S. 154 ff., 167 ff.) –, hat der Staatsrat in seinen Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 1997 – 2001 eine umfassende Reform des Staates, seiner Institutionen und seiner Verwaltung eingeleitet (das Programm selber ist im TGR nicht veröffentlicht; vgl. jedoch die Diskussion des Programms in TGR 1997 S. 806 ff.). Es wurde eine erste Etappe der Staats- und Verwaltungsreformen definiert, welche insgesamt acht verschiedene Projekte umfasste; eines davon behandelt die Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates.

Im Projekt 2A ist als Zielpunkt die Annahme eines *neuen, an die Bedürfnisse und Gegebenheiten unserer Zeit angepassten Gesetzes* über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung, welches *zu Beginn der Legislaturperiode 2002 – 2006 in Kraft treten sollte*, gesetzt worden. Die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen den Direktionen wurde aus der Totalrevision des Organisationsgesetzes ausgegliedert und bildet Gegenstand eines separaten Projektes (Projekt 2B; vgl. hierzu Pkt. 4 der Erläuterungen zu Art. 45). Den beiden Projekten 2A und 2B stand jedoch dieselbe Projektleitung, unter dem Vorsitz des Justiz-, Polizei- und Militärdirektors, vor.

2. Bei Annahme des Konzepts des Projektes 2A ist festgehalten worden, dass das neue Gesetz *auf der Grundlage des Vorentwurfs von 1991* und der Ergebnisse der damaligen Vernehmlassung, jedoch unter gleichzeitiger Berücksichtigung der *zwischenzeitlich erfolgten Entwicklung* auf diesem Gebiet ausgearbeitet werden müsse.

Diese Entwicklung ist nicht unbedeutend, und auf gesetzgeberischer Ebene sind ebenfalls bedeutende Änderungen zu verzeichnen. Am 21. März 1997 ist ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz angenommen worden; dieses wurde bis zum heutigen Tag bereits mehrere Male geändert, und es wird durch eine umfangreiche Ausführungsgesetzgebung ergänzt. Ausserdem haben in letzter Zeit ebenfalls mehrere Kantone ihr Gesetz auf diesem Gebiet einer Totalrevision unterzogen: St. Gallen 1994, Bern 1995, Wallis 1996, Solothurn und Zug 1998.

3. Die *Arbeiten* wurden durch das Amt für Gesetzgebung unter dem Vorsitz der Projektleitung vorgenommen und *betrafen die beiden Hauptbereiche des Entwurfs von 1991*: Der I. Titel befasst sich mit dem Staatsrat, der II. Titel mit der Verwaltung.

Die Bestimmungen des II. Titels hatten im Vernehmlassungsverfahren von 1991 Anlass zu mitunter wichtigen Bemerkungen gegeben. Zudem sind es insbesondere die Bereiche Organisation und Geschäftsführung der Verwaltung, in denen in letzter Zeit eine bedeutende Entwicklung stattgefunden hat. Unter dem II. Titel wurden daher grundlegende Änderungen vorgenommen, sodass eine weitere, diesmal interne Vernehmlassung zur neuen Version dieses Titels angebracht schien. Diese Vernehmlassung brachte eine gewisse Anzahl ergänzender Elemente hervor, denen bei der Vorbereitung des definitiven Entwurfs umfassend Rechnung getragen wurde.

Was den I. Titel, der sich mit dem Staatsrat befasst, anbelangt, wurde dieser auf der Grundlage der zum Vorentwurf von 1991 eingegangenen Bemerkungen nochmals überarbeitet. Aber die Berücksichtigung der Arbeiten bezüglich des II. Titels und eine andere Betrachtungsweise hinsichtlich gewisser besonderer Aspekte haben auch zu weiteren, zum Teil beachtlichen Änderungen geführt.

Im Spätsommer 2000 ist dem Staatsrat ein vollständiger Vorentwurf überwiesen worden; der Staatsrat widmete mehrere Sitzungen der Beratung des Vorentwurfs und brachte dabei eine Reihe von Änderungen an.

4. Anzumerken ist schliesslich, dass während des ganzen Verlaufs der Arbeiten der **Harmonisierung und der Koordination mit anderen hängigen Projekten** besondere Beachtung geschenkt wurde, ob dies nun Projekte in Zusammenhang mit der Staats- und Verwaltungsreform seien – Totalrevision der Verfassung, Verteilung der Befugnisse zwischen den Direktionen, Revision der Gesetzgebung über das Staatspersonal (StPG-Entwurf vom 28.11.2000), Einführung des New Public Management (Dekret vom 8.2.2000) – oder gewöhnliche Gesetzesentwürfe: Totalrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Gesetze (PRG-Entwurf vom 26.4.2000), Parlamentsreform (Änderungen des GRRG vom 29.11.1999 und vom 15.11.2000) usw.

Ausserdem tragen der Entwurf und diese Botschaft den durch den Staatsrat am 31. März 1998 genehmigten Empfehlungen zur **sprachlichen Gleichstellung von Mann und Frau** Rechnung.

B. Die Grundzüge des Entwurfs

a) Im Allgemeinen

1. Anlässlich der Vernehmlassung zum Entwurf von 1991 sowie der späteren Vernehmlassung zum II. Titel haben gewisse Institutionen ihr Bedauern über die mangelnde Originalität des Entwurfs zum Ausdruck gebracht. Wie dies jedoch auch bei der Ausarbeitung des RVOG bereits hervorgehoben wurde, liegt es in der Natur eines Gesetzes über die Organisation des Staates, das sich an das verfassungsrechtlich verankerte Regierungssystem hält, dass dieses keine hohen Wellen schlägt und nicht durch umfangreiche Ausführungen auffällt. Wenn überhaupt, sind solche Auswirkungen nur bei der zurzeit laufenden Totalrevision der Verfassung zu erwarten.

2. Dieser Entwurf **hält sich** somit **an den geltenden verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen**. Die Verfassung von 1857 enthält knappe zehn Artikel über die «vollziehende und verwaltende Gewalt», wobei die allermeisten sich mit dem Staatsrat befassen. Im Entwurf finden diese Bestimmungen Berücksichtigung entweder, indem darauf verwiesen wird (Art. 11 Abs. 1, Wahl der Mitglieder des Staatsrates), oder gewisse Elemente ausdrücklich übernommen werden (Art. 1 Abs. 2, Staatsrat bestehend aus sieben Mitgliedern; Art. 21 Abs. 1, Wahl des Präsidenten durch den Grossen Rat, für die Dauer eines Jahres).

Die Einhaltung des geltenden verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmens zeigt sich somit insbesondere dadurch, dass der Schwerpunkt auf zwei Elemente gelegt wird, die klar aus der Verfassung hervorgehen, im Wortlaut aber etwas auf Umwegen ausgedrückt sind: Der Staatsrat bildet eine Kollegialregierung (Pkt. b hiernach), und die Amtsausübung erfolgt nach dem Departementalsystem (Pkt. c hiernach).

Diese beiden Elemente bilden gewiss Diskussionsthemen der Ideenhefte, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden (vgl. hierzu Pkt. I.A.a.3). Dennoch ist es wohl illusorisch, wie die laufenden oder abgeschlossenen Verfassungsrevisionen in Bund und Kantonen gezeigt haben, sowohl den Grundsatz der Kollegialregierung wie auch das Departementalprinzip grundlegend in Frage stellen zu wollen.

3. Der Entwurf betont ausserdem auch **andere wichtige Aspekte**, die sich in zwei besonderen Themenkreisen einreihen lassen: die Ausführung der Bestimmungen über die Information (Pkt. d hiernach) und die Suche nach Effizienz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben (Pkt. e hiernach). Nicht behandelt werden hingegen andere Bereiche wie die geografische Dezentralisierung oder der Einsatz von Mitteln des New Public Management (Pkt. f hiernach).

b) Bedeutung des Prinzips der Kollegialregierung im Entwurf

1. Das Bestehen einer Kollegialregierung setzt voraus, dass **die vollziehende Gewalt einem Kollegium**, das heisst einem Organ aus mehreren rechtlich gleichgestellten Mitgliedern **übertragen** wird, welches seine Entscheide nach erfolgter Beratung fällt und sie einstimmig vertritt.

Diese Regierungsform ist im politischen System der Schweiz derart verankert, dass die Begriffe «Kollegialität» oder «Kollegium» gar nicht erst ausdrücklich in die im 19. Jahrhundert entstandenen kantonalen Verfassungen aufgenommen wurden.

Hingegen wird in praktisch allen neueren kantonalen Verfassungen (Jura, Aargau, Basel-Landschaft, Uri, Solothurn, Thurgau, Glarus, Appenzell Ausserrhoden; Ausnahme: Bern) oder jenen, deren Bestimmungen über die Exekutive vor kurzem geändert worden sind (Luzern, Wallis) nunmehr ausdrücklich auf den Begriff Kollegialität Bezug genommen.

2. Im Kanton Freiburg hatte der Staatsrat Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass der kollegiale Charakter der Regierung aus Artikel 49 KV abgeleitet werden muss; dieser bestimmt, dass «die vollziehende und verwaltende Gewalt einem Staatsrat zusteht».

In den letzten fünfzehn Jahren **äusserte sich der Staatsrat zweimal über das Kollegialprinzip**, als er sich auf zwei entgegengesetzte parlamentarische Vorstösse antwortete: Die erste verlangte mehr politische Transparenz in Bezug auf die Beschlüsse (Interpellation Louis-Marc Perroud über die Kollegialität in der Regierung, TGR 1987 S. 682 und 1359 ff.), während die zweite das Problem der mangelnden kollegialen Solidarität betraf (schriftliche Anfrage Elmar Perler über das Kollegialprinzip im Staatsrat, TGR 1996 S. 826).

Aus den Antworten des Staatsrates auf die beiden Vorstösse (Antwort auf die Interpellation Perroud, TGR 1988 S. 380 ff.; Antwort auf die schriftliche Anfrage Perler, TGR 1996 S. 826 ff.) geht hervor, dass mit dem Kollegialitätsprinzip «für die Mitglieder eines Regierungskollegiums notwendigerweise verbunden (ist), dass sie sich innerhalb wie ausserhalb des Kollegiums an verschiedene Verpflichtungen halten»; die einzelnen Pflichten werden darin ausführlich erörtert.

Der Entwurf **übernimmt die Elemente, die in den beiden Antworten** ausgeführt werden. Er stellt von Anfang an klar **den Grundsatz auf, gemäss welchem der Staatsrat ein Kollegialorgan ist** (Art. 1 Abs. 2) und zählt die einzelnen Regeln für die Arbeitsweise eines Kollegiums und das individuelle Verhalten jedes seiner Mitglieder ausdrücklich auf: Vorrang der Geschäfte des Kollegiums (Art. 10 Abs. 2) und Information des Staatsrates über die bedeutenden Geschäfte der Direktionen (Art. 10 Abs. 3), Suche nach einem Konsens (Art. 22 Abs. 1 Bst. c), Beschlussfassung nach Beratung (Art. 32 Abs. 1), Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen (Art. 33 Abs. 2), nichtöffentlicher Charakter der Sitzungen und der Protokolle (Art. 33 Abs. 4 und 41 Abs. 3), Kollegialentscheide (Art. 42).

Ergänzende Angaben dazu finden sich in den Erläuterungen zu diesen verschiedenen Bestimmungen (vgl. insbesondere Erläuterungen zu den Art. 1, 32, 33 und 42).

c) Ausgestaltung der Regeln über das Departementalsystem

1. Gemäss Artikel 56 Abs. 1 KV «wird der Staatsrat zur vorläufigen Prüfung der Geschäfte und zu ihrer Erledigung in Direktionen eingeteilt». Diese Bestimmung bewirkt, dass die Staatsrätinnen und Staatsräte **eine doppelte Funktion zu erfüllen haben**: als Mitglied des Kollegiums und als Direktionsvorsteherin oder -vorsteher.

2. Wie das Prinzip der Kollegialregierung – aus dem es sich in den Augen mancher fast notgedrungen ergibt – wird diese Doppelfunktion der Regierungsmitglieder als wesentliches Merkmal des politischen Systems in der Schweiz angesehen; sie führt zu einer engen Verbindung zwischen Regierung und Verwaltung und bietet dem Kollegium verlässliche Grundlagen für die einzelnen Geschäfte. Man spricht diesbezüglich oft von «**Departementalsystem**», dies in Bezug auf die Departemente, aus denen sich die Bundesverwaltung zusammensetzt.

3. Der Entwurf widmet mehrere Bestimmungen dem Departementalsystem. Er beauftragt den Staatsrat, die Direktionen zu Beginn jeder Legislaturperiode und jedes Mal, wenn es die Umstände rechtfertigen, auf seine Mitglieder zu verteilen (Art. 46 Abs. 1). Er legt ausserdem ausdrücklich den Grundsatz fest, dass die Mitglieder des Staatsrates abgesehen von ihrer Mitwirkung an der Ratstätigkeit auch die ihnen zugeteilte Direktion leiten (Art. 10 Abs. 1), wobei sie dieser gegenüber mit der Wahrnehmung von Führungsaufgaben beauftragt werden (Art. 56).

4. Dennoch wird das Departementalsystem **mitunter kritisiert**: Den Regierungsmitgliedern wird vorgeworfen, auf Grund der Überlastung, die sich aus ihrer Doppelfunktion ergibt, die Verantwortung für ihr Departement höher zu gewichten als ihre Kollegiumsfunktion und die interdepartementale Koordination.

Der **Entwurf versucht, diesen Kritiken Rechnung zu tragen**. Er gibt den Geschäften des Kollegiums den Vorrang (Art. 10 Abs. 2) und führt das Mitberichtsverfahren ein, das die Behandlung der Geschäfte im Staatsrat verbessern soll (Art. 30). Er legt Gewicht auf die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben durch den Staatsrat (Art. 4 Abs. 1 Bst. c), wobei gleichzeitig die Koordination zwischen den Direktionen ausgebaut wird (Art. 60 Abs. 2 und 3). Der Entwurf verankert mehrere Massnahmen, welche die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher von einem Teil ihrer Departementsaufgaben entlasten können: persönliche Unterstützung der Mitglieder des Staatsrates (Art. 13); Einführung von Generalsekretärinnen oder Generalsekretären auf Gesetzesstufe, welche bei der Führung der Direktionen unterstützend mitwirken sollen (Art. 49 Abs. 2 und 56); Regelung der Kompetenzdelegation (Art. 62 ff.); Einführung der Möglichkeit der Staatsräte, sich an Sitzungen von parlamentarischen Kommissionen vertreten zu lassen (Art. 71).

d) Ausgestaltung der Informationsregelung

1. In einer Zeit, in der neue Technologien die Verbreitung von Informationen ermöglichen, wie man es sich auch vor nur zwanzig Jahren nicht hätte vorstellen können und in der zum Thema Informationsgesellschaft sowohl in der Schweiz wie im Ausland immer mehr Vorstösse gemacht werden (als jüngste Beispiele solcher Vorstösse vgl. die schweizerische Kandidatur für die Organisation des ersten Weltgipfels über die Informationsgesellschaft sowie in unserem Kanton das Postulat Nr. 204.00 Vonlanthen/Haenni über die Informationsgesellschaft), braucht es nicht zu erstaunen, dass das Thema Information im Entwurf behandelt wird.

Die Wichtigkeit der neuen Informationstechnologien lässt sich nicht bestreiten, insbesondere soweit sie die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung vertiefen und verbessern (vgl. zu diesem Thema Art. 4 Abs. 1 Bst. d und Erläuterungen dazu).

Diese neuen Technologien bilden vorliegend jedoch nur am Rande ein Thema: Massgebend sind in diesem Entwurf nämlich die **Informationstätigkeiten selber**. Dieser Bereich nimmt in der Arbeitsweise der öffentlichen Hand immer mehr Platz ein; er umfasst hauptsächlich drei Aspekte: die interne Information, den Informationsaustausch zwischen den Behörden und die Information der Öffentlichkeit.

2. Es wird allgemein anerkannt, dass das wesentlichste Merkmal bei der Wahrnehmung von Führungsaufgaben darin besteht, auf **interner Ebene zu informieren und informiert zu sein**; diese Anforderung gewinnt auf Grund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgaben immer mehr an Bedeutung. Der Entwurf sieht daher einen allgemeinen Informationsaustausch zwischen den Direktionen und den Verwaltungseinheiten vor (Art. 59 Abs. 2) und weist den Staatsrat an, die Mitteilung seiner Beschlüsse zu regeln (Art. 41 Abs. 3); zudem werden die Verantwortlichen konkret verpflichtet, die Information auf allen Stufen der Verwaltung sicherzustellen: Verwaltungseinheiten (Art. 55 Abs. 1 Bst. b), Direktionen (Art. 56) und Staatsrat (Art. 4 Abs. 1 Bst. c). In anderen Bestimmungen sind spezifische Informationsaufgaben festgelegt: Pflicht der Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, den Staatsrat über die bedeutenden Geschäfte ihrer Direktion zu informieren (Art. 10 Abs. 3) oder Pflicht der Ausschüsse, den Staatsrat über den Stand ihrer Arbeiten zu informieren (Art. 31 Abs. 2).

3. Der **Informationsaustausch zwischen den Behörden** betrifft die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung nur indirekt. Dennoch wird er im Entwurf zweimal angedeutet: allgemeine Pflicht des Staatsrates, den Grossen Rat zu informieren (Art. 7) und Pflicht des Grossen Rates, den Staatsrat in einem besonderen Fall zu informieren (Art. 18 Abs. 4).

4. Schliesslich legt der Entwurf klar die wichtigsten Grundsätze für die **Information der Öffentlichkeit** fest; derlei Grundsätze existieren zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine. In Erwartung eines Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, dessen Ausarbeitung kürzlich mit einer Motion verlangt worden ist (vgl. Erläuterungen zu den Art. 8 und 9, Pkt. 2) verzichtet der Entwurf jedoch darauf, einen Anspruch des Bürgers auf Information zu schaffen und beschränkt sich auf die Regelung der von Amtes wegen zu vermittelnden Information im Allgemeinen (vgl. Art. 8 und 9) und durch eine erste Aufteilung der Zuständigkeiten in diesem Bereich (Art. 26 Abs. 3 und 44 Abs. 4).

5. Auch wenn im Entwurf der Notwendigkeit und der Wichtigkeit einer so weit wie möglich reichenden Information ein grosser Stellenwert beigemessen wird, gibt es doch Fälle, in denen der Grundsatz der Information selber **durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse eingeschränkt ist**. So rechtfertigt das öffentliche Interesse an einer geordneten Arbeitsweise des Staatsrates die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und der entsprechenden Protokolle (Art. 33 Abs. 4 und 41 Abs. 3); die allgemeine Unterstellung der Mitglieder des Staatsrates unter das Amtsgeheimnis (Art. 17) geht in dieselbe Richtung. Ausserdem ist die Mitteilung von Informationen ausdrücklich eingeschränkt, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Dies gilt sowohl für die interne Information (Art. 59 Abs. 3) wie für die Information der Öffentlichkeit (Art. 8 Abs. 1). In dieser Hinsicht sind die Regeln im Bereich des Datenschutzes mitunter ausschlaggebend.

e) Streben nach Effizienz bei der Aufgabenerfüllung

1. Das **Streben nach mehr Effizienz** bei der Aufgabenbewältigung zieht sich durch den ganzen Entwurf hin durch. Unter den oben behandelten Themenkreisen gehen die Regelung der Information, insbesondere der internen Information (vgl. Pkt. I.B.d.2 hiervor), sowie die Massnahmen, die getroffen wurden, um den kritischen Äusserungen zum Departementalsystems Rechnung zu tragen (vgl. Pkt. I.B.c.4 hiervor) bereits stark in diese Richtung. Aber auch abgesehen von diesen beiden Bereichen enthält der Entwurf zahlreiche Bestimmungen im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Sie betreffen sowohl die Arbeitsweise des Kollegiums selber wie jene der Verwaltung, die im Übrigen oft miteinander verbunden sind.

2. Der Entwurf widmet ein ganzes Kapitel der *Arbeitsweise des Kollegiums*; mehrere darin enthaltene Bestimmungen dienen der Steigerung der Effizienz seiner Arbeit: Notwendigkeit von schriftlichen Anträgen (Art. 29 Abs. 1) und Übermittlung dieser Anträge an das Kollegium frühzeitig vor den Ratssitzungen (Art. 29 Abs. 3); Einführung des Mitberichtsverfahrens (Art. 30) und Bestätigung der Möglichkeit, Ausschüsse zu bilden (Art. 31); Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Beschlussfassung in dringlichen (Art. 34 Abs. 1) oder in Katastrophenfällen (Art. 34 Abs. 3) und Einführung eines Bereitschaftsdienstes in den Ferienzeiten (Art. 34 Abs. 2) sowie Verankerung des Grundsatzes der stillschweigenden Annahme eines Antrages (Art. 36).

Auch wenn der Entwurf nicht eigentlich eine Stärkung der Präsidentschaft des Kollegiums herbeiführt (vgl. hierzu Erläuterungen zu Art. 20, Pkt. 1), legt er bei der Definierung der Befugnisse der Präsidentin oder des Präsidenten (Art. 22 und 23) die Betonung auf deren oder dessen Verantwortung in Bezug auf die Erfüllung der Aufgaben und die Verwirklichung der Zielsetzungen (Art. 22 Abs. 2). Er unterstreicht auch die Bedeutung, welche der Kanzlerin oder dem Kanzler als Sekretärin oder Sekretär des Kollegiums (Art. 26) und als Chefin oder Chef der Stabsstelle des Staatsrates zukommt (Art. 27 Bst. a und 47 Abs. 1).

3. Was insbesondere die *Effizienz der Verwaltungstätigkeit* anbelangt, hebt der Entwurf hauptsächlich die Autonomie der Regierung bei der Organisation, die Verteilung und die Delegation der Kompetenzen zwischen den verschiedenen hierarchischen Stufen und die Arbeitsmethoden der Verwaltung hervor

Damit der Staatsrat einen grösstmöglichen Handlungsfreiraum hat, verleiht ihm der Entwurf eine umfassende *Autonomie im Bereich der Organisation* (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1 Bst. b). So sieht er vor, dass die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche unter den Direktionen nicht mehr direkt im Gesetz, sondern in einem Beschluss festzulegen ist (Art. 45). Der Staatsrat erhält ausserdem die Kompetenz, Verwaltungseinheiten (Art. 68 Abs. 1 Bst. a), Kommissionen (Art. 52 Abs. 1) sowie Fachstellen oder -gremien für die Umsetzung der Organisations- und Geschäftsführungsregeln (Art. 69) zu schaffen oder sie aufzuheben. Schliesslich ist auch die allgemeine Regelung der Organisation und der Geschäftsführung der Verwaltung auf ein Minimum reduziert worden, sodass der Staatsrat auch auf diesem Gebiet über einen grossen Handlungsspielraum verfügen kann (Art. 67).

Im Entwurf kommt ebenfalls deutlich der Gedanke zum Ausdruck, dass hinsichtlich der *Kompetenzverleihung* eine Rationalisierung notwendig ist. Damit der Staatsrat sich auf seine Regierungstätigkeit konzentrieren kann (Art. 3 Abs. 2), muss sich seine Rolle beschränken auf Geschäfte, die auf Grund ihrer Wichtigkeit durch das Kollegium behandelt werden müssen; dies geht aus der Definition der Aufgaben des Staatsrates bei der Rechtsetzung (vgl. Art. 5 Abs. 2, 2. Satz) und im Bereich der Vollziehung der Rechtspflege (Art. 6 Abs. 2) sowie aus den für die Festlegung und Verteilung der Kompetenzen aufgestellten Grundsätzen (Art. 62 Abs. 2) hervor. Dasselbe gilt auch für die unteren Stufen; im Übrigen ist für die Direktionen die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation stark vereinfacht worden (Art. 63 Abs. 2).

Auf der Ebene der *Arbeitsmethoden* schliesslich dürften die vorgesehenen Mittel einer Steigerung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit ebenfalls förderlich sein. Abgesehen von der bereits genannten Möglichkeit der Kompetenzdelegation lassen sich folgende Elemente anführen: generelle Einführung von Planung und Zielfestlegung auf allen Ebenen (Staatsrat, Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 4 Abs. 1 Bst. a; Direktionen, Art. 56; Verwaltungseinheiten, Art. 54 Bst. a und b); Betonung der Notwendigkeit einer Koordination sowohl innerhalb der Verwaltung wie mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Art. 3 Abs. 1 Bst. e, Art. 4 Abs. 1 Bst. c, Art. 55 Abs. 1 Bst. b, Art. 60, Art. 61 Abs. 2 am Schluss, Art. 69 Bst. c); Gewährleistung einer besseren Transparenz der

Verwaltungsorganisation durch Formalisierung dieser Organisation (Art. 68 Abs. 1 Bst. b und c) und Aufhebung der in der freiburgischen Verwaltung bestehenden «Departemente» (vgl. Pkt. 4 der Erläuterungen zu Art. 48 und Art. 74).

4. Klar ist, dass die Effizienz der staatlichen Tätigkeit nicht allein mit der Festlegung von gesetzlichen Normen erreicht werden kann; die geordnete Arbeitsweise des Regierungskollegiums und der Verwaltung hängt immer auch davon ab, was die betroffenen Personen aus diesen Normen machen.

f) Nicht behandelte Fragen

Der Entwurf verzichtet darauf, den Grundsatz einer geografischen Dezentralisierung der Kantonsverwaltung aufzustellen und die Mittel für die Verwirklichung des New Public Management einzuführen.

1. Im Laufe des Jahres 1997 haben sich mit der Frage der **geografischen Dezentralisierung** der Kantonsverwaltung zwei parlamentarische Vorstösse befasst: die Motion Buchmann/Haenni (Einführung einer Gesetzesbestimmung über die Dezentralisierung der Kantonsverwaltung TGR 1997 S. 837) und das Postulat Godel (Verteilung der staatlichen Verwaltungsstellen auf die sieben Bezirke, TGR 1997 S. 1019). In der gemeinsamen Antwort auf diese beiden Vorstösse hat sich der Staatsrat am 10. Februar 1998 verpflichtet, eine Studie über die aktuelle Verteilung der staatlichen Verwaltungsstellen auf die sieben Bezirke zu verfassen und die Mittel für die Gewährleistung einer gerechten Verteilung entweder im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung oder auf anderen Wegen zu überprüfen (TGR 1998 S. 159 f.). Der Grosse Rat hat diese beiden Vorstösse am 13. Februar 1998 erheblich erklärt (TGR 1998 S. 231 f.).

In einer ersten Phase ist diese Frage im Rahmen der Arbeiten zu diesem Entwurf zur Diskussion gestanden. Sie bildete Gegenstand einer Studie, welche die verschiedenen Auswirkungen einer besseren Verteilung der staatlichen Verwaltungsstellen auf dem gesamten Kantonsgebiet hervorhebt; darin wurden folgende Schlussfolgerungen gezogen: Ein gründlicheres Studium dieser verschiedenen Auswirkungen, welche alle betroffenen Dienststellen mit einbezieht, ist notwendig; sie muss vor der allfälligen gesetzlichen Verankerung der geografischen Dezentralisierung verfasst werden. Diese Studie ist schliesslich bei der Direktion des Innern und der Landwirtschaft in Auftrag gegeben worden, welche sich zurzeit mit diesem Dossier befasst. Im Übrigen kann hervorgehoben werden, dass der Artikel 4 Abs. 1 Bst. d des Entwurfs eine Interpretation zu Gunsten einer geografischen Dezentralisierung zulässt.

2. Der Entwurf trägt den Belangen des New Public Management bis zu einem gewissen Grad Rechnung. In mehreren Bestimmungen sind Elemente enthalten, welche in diese Richtung gehen. Zu erwähnen sind diesbezüglich die Grundsätze der Geschäftsführung der Verwaltungseinheiten (Art. 53 Abs. 2) und die Wichtigkeit, welche dem Führen mit Zielen (Art. 54) oder der Kompetenzdelegation verliehen wird (Art. 63).

Hingegen erscheint es nicht angebracht, **die Verwendung der Mittel des New Public Management** zu verallgemeinern, wie dies beim Bund und in gewissen Kantonen praktiziert wird; diese räumen der Regierung direkt die Kompetenz ein, gewissen Einheiten Leistungsaufträge zu erteilen und diesen die dafür erforderliche Eigenständigkeit zu gewähren (insbesondere auf Budgetebene).

Die Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung befindet sich zurzeit in der Versuchsphase: Der Grosse Rat hat am 8. Februar 2000 ein entsprechendes Dekret angenommen; es wird am 1. Januar 2001 in Kraft treten und am 31. Dezember 2004 ablaufen (ABI 2000 S. 313

ff.). Eine der gestellten Anforderungen ist die Umkehrbarkeit des Prozesses; der Erfolg dieses Experimentes lässt sich somit noch nicht voraussagen. In Anbetracht der in anderen Kantonen mit solchen Projekten gemachten Erfahrungen könnte diese Versuchsphase im Übrigen möglicherweise für die Dauer einer neuen Periode weitergeführt werden.

Unter diesen Umständen erscheint es verfrüht, die für die Verwirklichung der Grundsätze des New Public Management erforderlichen Mittel direkt im Organisationsgesetz einzuführen, umso mehr, als diese Probleme zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Spezialgesetzgebung hinsichtlich besonderer Einheiten bereits behandelt werden (vgl. z. B. Art. 22 f. ASSG, Art. 9 des Gesetzes über die Universität, Art. 29a f. des Spitalgesetzes, Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse, Art. 71 ff. WSG). Ausserdem bilden die Beziehungen zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat bei den Leistungsaufträgen Gegenstand einer neuen Bestimmung im GRRG (Art. 77a GRRG, der durch Gesetz vom 15.11.2000 eingefügt worden ist).

C. Auswirkungen des Entwurfs

a) Allgemeine Auswirkungen

1. Dieser Entwurf stellt nicht die gesamte Organisation des Staatsrates und der Verwaltung auf den Kopf. Bei seiner Annahme werden dennoch gewisse Massnahmen getroffen werden müssen.

2. Diese Massnahmen sind zunächst gesetzgeberischer Art.

In dieser Hinsicht sieht Artikel 72 den **Erlass einer Anpassungsgesetzgebung** vor, welche insbesondere dazu beitragen soll, die Probleme in Zusammenhang mit den «Departementen» der freiburgischen Verwaltung zu lösen (vgl. die Erläuterungen zu den Art. 48 und 74).

Weiter wird eine umfangreiche **Vollzugsregelung** erlassen werden müssen. Abgesehen von der Verteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen den Direktionen, die Gegenstand des Projektes 2B der Reformen bildet und inskünftig in einem Beschluss festgelegt sein wird (vgl. Art. 45), besteht ein Regelungsbedarf insbesondere bei der Information der Öffentlichkeit (Art. 9), den eigens für das Regierungskollegium geltenden Verfahren (Art. 30 Abs. 3, Art. 31 Abs. 3, Art. 34 Abs. 3, Art. 39, Art. 41 Abs. 3) sowie in verschiedenen Bereichen in Zusammenhang mit der Organisation und der Geschäftsführung der Verwaltung (vgl. Art. 67 und die entsprechenden Erläuterungen; vgl. auch Art. 50 Abs. 3, Art. 52 Abs. 3, Art. 64). Ausserdem wird die Organisation jeder Direktion in einem zu veröffentlichenden Beschluss festgelegt (Art. 68 Abs. 1 Bst. b) und mit einem Organigramm ergänzt (Art. 68 Abs. 1 Bst. c) werden müssen.

Ferner wird der Staatsrat mit der **Einsetzung von Fachstellen und -gremien** für die Umsetzung des Entwurfs beauftragt (vgl. Art. 69).

Schliesslich wird sich der Entwurf auch **auf die Ausarbeitung der Gesetzgebung auswirken** können, wie folgende Beispiele zeigen. Da die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Direktionen und die Wahl der Namen der Direktionen in Zukunft in die Zuständigkeit des Staatsrates fallen sollten, wird man inskünftig vielleicht darauf verzichten müssen, in der Spezialgesetzgebung die zuständige Direktion zu bezeichnen. Und da nach dem Entwurf der Staatsrat eindeutig auch dafür zuständig ist, Verwaltungseinheiten zu schaffen, kann sich dieselbe Frage auch in Bezug auf diese stellen. Zur Regelung dieser Fragen wird es also Richtlinien brauchen.

3. Aber auch materielle Massnahmen müssen getroffen werden. Die Vorarbeiten haben nämlich gewisse Probleme bezüglich der Organisation und der Geschäftsführung der Direktionen gezeigt, die nicht direkt mit diesem Entwurf gelöst werden können.

Beispielsweise erscheint in gewissen Direktionen die Anzahl der Personen, die einem Staatsrat oder einer Staatsrätin direkt unterstellt sind, viel zu hoch; in diesen Direktionen wird daher eine konkrete Reorganisation erfolgen müssen, um die Zahl der direkt unterstellten Kader zu vermindern.

Ein weiteres Beispiel: Die Notwendigkeit, die Mitglieder des Staatsrates von einem Teil ihrer Aufgaben zu befreien, damit sie ihre Zeit vermehrt den Regierungsproblemen widmen können, ist oft hervorgehoben worden. Der Entwurf trägt diesem Anliegen in mehreren Punkten Rechnung (vgl. Pkt. I.B.c.4 hiervor). Dennoch scheint vor allem auf Ebene der Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern und den Verwaltungseinheiten Handlungsspielraum zu liegen; auch wenn unter diesem Gesichtspunkt der Entwurf sich für eine Kompetenzdelegation ausspricht (vgl. Art. 63 Abs. 2), muss diese Verteilung dennoch in erster Linie durch die Spezialgesetzgebung geregelt werden. Es muss also in diesem Bereich gehandelt werden.

Wie dem auch sei, wird die Lösung dieser Probleme konkrete Massnahmen erfordern, die entweder im Einzelfall oder im Rahmen einer Gesamtstudie getroffen werden können.

b) Auswirkungen finanzieller Art und im Personalwesen

1. Abgesehen von den Auswirkungen der neuen Verteilung der Zuständigkeiten unter den Direktionen – die an sich unabhängig vom neuen Gesetz sind und die getrennt, im Rahmen des Projekts 2B der Staats- und Verwaltungsreformen geprüft werden müssen (vgl. hierzu Pkt. I.A.c.1 sowie Erläuterungen zu Art. 45, Pkt. 4) – hat der Entwurf keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen; insbesondere schafft er keine zusätzlichen Arbeitsplätze.

2. Dieser Eindruck täuscht jedoch ein wenig; er beruht darauf, dass dem Staatsrat in diesem Bereich Autonomie eingeräumt wird. In der Tat wird der Staatsrat zu entscheiden haben, welche Massnahmen getroffen werden müssen. Die meisten unter ihnen lassen sich wohl im Rahmen des laufenden Budgets verwirklichen, aber es gibt Ausnahmen.

Da ist in erster Linie die Möglichkeit, nach Artikel 13 einen Betrag in den Voranschlag aufnehmen zu lassen, der den Mitgliedern des Staatsrates zur freien Verfügung steht und ihnen eine persönliche Unterstützung finanzieren soll. Die betreffenden Beträge werden nicht ausdrücklich beziffert, aber sie dürften sich pro Mitglied auf 10'000 bis 20'000 Franken belaufen, allenfalls mit einem etwas höheren Betrag für das Präsidium; das würde eine jährliche Ausgabe von rund 70'000 bis 150'000 Franken ergeben.

Zudem lässt sich nicht ausschliessen, dass eine oder zwei zusätzliche Arbeitsstellen geschaffen werden müssen. Die zurzeit bestehende **Abteilung «Organisation»** des Personalamtes, die aus nur einer Person besteht, wird den Bedürfnissen in diesem Bereich wahrscheinlich nicht mehr genügen, zu dem beispielsweise die Ausarbeitung und die laufende Nachführung der Vollzugsregelung über Organisation und Geschäftsführung gehören sowie die Beratung und Unterstützung der Direktionen und der Verwaltungseinheiten (vgl. auch Art. 69 und die Erläuterungen dazu).

Auf jeden Fall wird der Grosse Rat Gelegenheit haben, sich im Rahmen der Budgetberatungen zur Zweckmässigkeit dieser Anstellungen zu äussern. Die Kosten für solche Massnahmen sollten im Prinzip durch den zu erwartenden Effizienzgewinn ausgeglichen werden.

c) Andere Auswirkungen

1. Der Entwurf hat keinen Einfluss auf die **Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden**. In diesem Zusammenhang ist höchstens auf Artikel 3 Abs. 1 Bst. e hinzuweisen, gemäss welchem der Staatsrat für die Zusammenarbeit mit den anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und insbesondere mit den Gemeinden sorgt.

2. Was die **Europaverträglichkeit** des Entwurfs anbelangt, hat dieser auch keinen direkten Zusammenhang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht, ebenso wenig wie mit Konventionen oder Empfehlungen des Europarates oder anderer europäischer Organisationen.

II. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN BESTIMMUNGEN

A. I. Titel: Der Staatsrat

1. Kapitel: Stellung und Funktionen

An sich sind die Bestimmungen in Bezug auf die Stellung und die Funktionen des Staatsrates verfassungsrechtliche Bestimmungen. Deren Wiederholung und Ausführung auf Gesetzesebene entspricht jedoch dem eidgenössischen Standard; ähnliche Regeln sind sowohl im Bundesgesetz wie in nahezu allen kantonalen Gesetzen zu finden.

Artikel 1: Stellung

1. Es gibt staatliche Organisationsformen, in denen die Regierung und die Verwaltung zwei verschiedene Gewalten bilden: Die Regierung vertritt die Staatsleitung und die Verwaltung die administrative Gewalt. In den meisten Fällen jedoch **vereinigt die Regierung beide Komponenten der vollziehenden Gewalt auf sich**: die vollziehende Gewalt im eigentlichen Sinne – oder Regierungsgewalt, zuweilen auch Staatsleitungsgewalt – und die administrative Gewalt. Diese Lösung herrscht in der Schweiz sowohl auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene vor; in Freiburg geht sie ausdrücklich aus Artikel 49 KV hervor, gemäss welchem «die vollziehende und verwaltende Gewalt einem Staatsrat zusteht».

Der *erste Absatz* übernimmt folglich diese beiden Elemente und setzt ihnen die Qualifikation «oberste» hinzu, wodurch die Stellung des Staatsrates noch klarer zum Vorschein kommt. Er verzichtet somit darauf, den Staatsrat als «Regierungsbehörde» zu bezeichnen: Der Begriff «Regierung» wird nämlich in Artikel 3 in einem engeren Sinne verwendet.

2. Der *zweite Absatz* legt zum Vornherein die Betonung darauf, dass der Staatsrat eine **Kollegialbehörde** ist; dies entspricht der traditionellen Regierungsform in Bund und Kantonen, welche mit zahlreichen Vorteilen verbunden ist: Verteilung der Regierungsgewalt, Vermittlung vielschichtiger Kenntnisse und Gesichtspunkte, welche es ermöglicht, Probleme ganzheitlich anzugehen und nach Konsenslösungen zu suchen, Pluralismus und Vertretung der verschiedenen Standpunkte, Stabilität und Kontinuität, Koordination auf höchster Ebene. Die Auswirkungen

des Kollegialitätsprinzips bilden Gegenstand mehrerer Bestimmungen des Entwurfs (vgl. hierzu Pkt. I.B.b.2 hiervor).

Die Präzisierung, dass der Staatsrat aus **sieben Mitgliedern** besteht, ist eine Wiederholung des in Artikel 50 Abs. 1 KV ausdrücklich enthaltenen Erfordernisses, das sich dann auch auf die Anzahl der Direktionen auswirkt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 43, Pkt. 2).

3. Die Wichtigkeit der Rolle der **Verwaltung** rechtfertigt ihre Erwähnung in *Absatz 3*; diese Rolle wird im Übrigen in den meisten neueren Verfassungen gewürdigt, indem das Bestehen der Verwaltung ausdrücklich in den Bestimmungen über die Behörden aufgeführt ist.

Hingegen verzichtet der Entwurf auf einen Hinweis auf die Oberamtmänner. Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner bestimmt: «Der Oberamtmann vertritt den Staatsrat und jede seiner Direktionen im Bezirk.» Es wäre gewiss angebracht, diese Rolle neu zu definieren. Das geht aber über den Rahmen dieses Gesetzes hinaus.

Artikel 2: Funktionen im Allgemeinen

1. *Absatz 1* zählt die **Funktionen** des Staatsrates allgemein auf; der Katalog entspricht in etwa dem geltenden Standard auf Bundes- und auf kantonaler Ebene. Diese Funktionen werden in den Artikeln 3–6 ausgeführt.

Der einleitende Satz betont, dass der Staatsrat seine Funktionen unter Wahrung der **Befugnisse des Grossen Rates** zu erfüllen hat; es sind dies beispielsweise die Kompetenzen, die der Grosse Rat im Bereich des Voranschlags und der Staatsrechnung oder auch der Oberaufsicht über die Verwaltung ausübt.

2. Die **Information der Öffentlichkeit und des Parlamentes** gilt als eine der wichtigsten Funktionen des Staatsrates; sie könnte an sich direkt in die Liste dieser Funktionen aufgenommen werden. Dennoch steht sie mit diesen nicht auf gleicher Stufe, weshalb sie in einem separaten Absatz aufgeführt wird (Abs. 2).

In Bezug auf den Grossen Rat geht diese Funktion über eine einfache Information hinaus, hat der Staatsrat doch dem Parlament über seine Tätigkeit Rechenschaft abzulegen. Wie dies deutlich aus Artikel 8 hervorgeht, ist hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit nur die Information über die Tätigkeiten des Staatsrates und der Verwaltung gemeint.

Artikel 3: Regierungstätigkeit

1. Unter den zahlreichen Versuchen, für die Regierungstätigkeit eine Definition zu finden, konnte keiner einhellig überzeugen; es wird denn auch allgemein anerkannt, dass dieser Begriff offen bleiben muss. Dennoch erscheint eine Beschreibung der wesentlichen Merkmale, welche die Regierungstätigkeit auszeichnen, nicht ohne Nutzen. Davon ausgehend, dass der Staatsrat eine **Führungsrolle** in der kantonalen Politik ausübt (Einleitungssatz), werden in *Absatz 1* insbesondere folgende Aspekte hervorgehoben:

– Es ist Sache der Regierung, die für die Entwicklung des Kantons und die Entfaltung der Bevölkerung notwendigen **Impulse** zu geben. Diese beiden Begriffe sind eng verbunden und müssen in einem weiten Sinn verstanden werden, der neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch weitere Aspekte wie die kulturelle Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung umfasst. Die massgebende Sichtweise muss, wie die

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung dargelegt hat, diejenige der nachhaltigen Entwicklung sein, die durch die Berücksichtigung der Wirtschaftstätigkeit, der Umwelt und des gesellschaftlichen Wohlergehens «den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird, ohne die Fähigkeiten künftiger Generationen einzuschränken, ihren eigenen Bedürfnissen nachzukommen». Brundtland-Bericht: «Our Common Future», 1987; dt. Ausg. «Unsere Gemeinsame Zukunft», Greven, 1987).

– Die **Planung** der staatlichen Tätigkeit ist ebenfalls ein Grundelement der Regierungstätigkeit (Bst. b). Auf zahlreichen besonderen Gebieten (Raumplanung, Spitäler, Abfallbewirtschaftung, usw.) ist sie direkt in der Spezialgesetzgebung vorgeschrieben. Der Buchstabe b schafft ausserdem eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für das Regierungsprogramm, welches einen allgemeinen politischen Planungsakt darstellt, mit welchem der Staatsrat den Grossen Rat und das Freiburger Volk über seine obersten Prioritäten und Zielsetzungen für die kommende Legislaturperiode informiert. Obwohl dieses Regierungsprogramm seit mehreren Legislaturperioden erstellt wird und als wichtigstes Instrument der kantonalen politischen Führung betrachtet wird, beruht es zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf keiner gesetzlichen Grundlage, sodass der Entwurf damit eine Gesetzeslücke schliesst. Da in der Gesetzgebung eine ausdrückliche Präzisierung fehlt, wird das Regierungsprogramm in Form eines Berichtes abgefasst, (vgl. Art. 65 GRRG), den der Grosse Rat zur Kenntnis nimmt (Art. 66a GRRG); diese Art der parlamentarischen Behandlung könnte im Rahmen der Totalrevision der Verfassung (die Frage wurde denn auch in den Ideenheften, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden, aufgeworfen) oder der Arbeiten für die Parlamentsreform überprüft werden.

– Der **Buchstabe c** ruft Artikel 44 FHG in Erinnerung, welcher in Absatz 2 die Befugnisse des Staatsrates in Sachen **Führung des Finanzhaushaltes** auflistet. Als Erstes ist die Zuständigkeit für die Genehmigung des Finanzplans aufgeführt, der als Planungsmittel in Artikel 38 FHG definiert ist und in Wirklichkeit Teil des Regierungsprogramms bildet; in der Tat ist es den politischen Behörden nur bei einer Gegenüberstellung der anstehenden Aufgaben und Einnahmen möglich zu bestimmen, welche Mittel für dieses oder jenes Projekt in dieser oder jener Zeitspanne investiert werden müssen.

– Die **Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit** (Bst. d) gehört zu den verfassungsrechtlichen Befugnissen des Staatsrates (Art. 52 Abs. 1 Bst. b KV). In diesen Bereich gehören insbesondere die so genannten Polizeiaufgaben – welche in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Durchsetzung der Gesetze bestehen (gemäss Definition in Art. 1 PolG) – sowie die Organisation für den Katastrophenfall (vgl. den mit Beschluss vom 31.10.1988, SGF 50.31, eingeführten ORKAF-Plan), aber auch andere Massnahmen, beispielsweise im Bereich der Gesundheitspolizei, der Tierseuchenbekämpfung und des Brandschutzes. Hervorzuheben ist ausserdem, dass für öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet der Gemeinderat zu sorgen hat (vgl. Art. 60 Abs. 3 Bst. e GG) und im Übrigen die Oberamtmänner für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in ihrem Bezirk verantwortlich sind (Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamtmänner).

– Die **Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften** gehört ebenfalls zur Regierungstätigkeit (Bst. e). Die Notwendigkeit einer optimalen Kooperation mit den Gemeinden einerseits und dem Bund andererseits ist offensichtlich und wird durch die Gegebenheiten diktiert. Was das Bedürfnis nach einer interkantonalen und überregionalen Zusammenarbeit betrifft, so macht sich dieses immer stärker bemerkbar und äussert sich auf verschiedene Arten: Zusammenarbeit in Einzelfällen wie der Schaffung eines interkantonalen Spitals in der Broyeregion; regionale Integration, wie dies für den Espace Mittelland der Fall ist; oder auch Beitritt zu Konkordaten, denen alle oder fast alle Schweizer Kantone beigetreten sind, wie z. B.

der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen. Schliesslich sind auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem Ausland in Betracht zu ziehen: Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 BV; vgl. auch Art. 62 RVOG). Auch wenn Freiburg kein Grenzkanton ist, ist ein Anwendungsfall nicht auszuschliessen.

– In einem kollegialen Regierungssystem gibt es keine Präsidentin und keinen Präsidenten, die oder der in der Rolle einer Staatschefin bzw. eines Staatschefs auftritt, wie dies in anderen Ländern der Fall ist. Es ist daher der Staatsrat, der in den Beziehungen mit Gemeinden, Bund, anderen Kantonen, ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen als *Vertreter des Staates* auftritt (Bst. f).

2. Absatz 2 verankert den Grundsatz des *Vorranges der Regierungstätigkeit* vor den anderen in Artikel 4 ff. aufgezählten Aufgaben. Diese Prioritätensetzung entspricht einem einhelligen Anliegen: Die Regierung kann sich nicht auf ihre Verwaltungstätigkeit beschränken, sondern muss sich auf die Regierungstätigkeit im eigentlichen Sinn konzentrieren. In den vergangenen Jahren ist denn auch dieses Argument angeführt worden, als es darum ging, bei der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an Artikel 6 EMRK die meisten richterlichen Befugnisse des Staatsrates abzuschaffen; ausserdem gehört es zu den Anliegen der Reform zur Umsetzung des «New Public Management», dass dem Staatsrat eben gerade mehr Zeit für seine Regierungstätigkeit eingeräumt wird.

Artikel 4: Leitung der Kantonsverwaltung

1. Der Staatsrat steht an der Spitze der Kantonsverwaltung. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass jedes Mitglied der Regierung gleichzeitig eine Direktion führt (vgl. Art. 10), sondern auch durch die Tatsache, dass das *Kollegium selber* die politische Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit trägt.

2. Diese Verantwortung zeigt sich in erster Linie in der *Festlegung allgemeiner Ziele und Prioritäten* (Abs. 1 Bst. a), die insbesondere aus dem Legislaturprogramm hervorgehen und den Direktionen und den Verwaltungseinheiten als Grundlage für ihre Zielsetzungen dienen (vgl. Art. 54 ff.). Die Festlegung von Zielen ist eines der wichtigsten Erfordernisse des New Public Management.

3. Absatz 1 Bst. b verweist auf die dem Staatsrat obliegenden Aufgaben im Bereich *der Organisation und der Geschäftsführung der Verwaltung*. Diese sind insbesondere im II. Titel aufgeführt, welcher eine Stärkung der Eigenständigkeit der Regierung in diesem Bereich anstrebt. Diese Autonomie ist die logische Folge aus der Verantwortung, welche der Staatsrat gegenüber der Verwaltungstätigkeit trägt; sie erscheint auch angezeigt, weil der Staatsrat in engem Kontakt zur Verwaltung steht, gleichzeitig aber auch über den nötigen Abstand verfügt, um diese schlüssig bewerten und ständig Verbesserungen vornehmen zu können.

4. Absatz 1 Bst. c behandelt die *interne Information* und die *Koordination* der Verwaltungstätigkeit. Denn es ist wichtig, dass die Verwaltung einen Gesamtüberblick über die behandelten Fragen hat, die Verständigung innerhalb des Staates sichergestellt ist, die vielfältigen Wechselbeziehungen berücksichtigt werden und den verschiedenen Aspekten der einzelnen Geschäfte Rechnung getragen wird. Wenn die Informations- und Koordinationsaufgaben auch in erster Linie Sache der Verwaltungseinheiten und der Direktionen sind (vgl. Art. 55 Abs. 1 Bst. b und c, 59 Abs. 2 und 60 Abs. 2), gehören sie doch auch zum

Aufgabenbereich des Kollegiums, insbesondere was die interdepartementale Koordination anbelangt (vgl. Art. 60 Abs. 3). Im Übrigen wird die Möglichkeit der Koordination auf höchster Ebene als einer der Hauptvorteile des Departementalsystems betrachtet.

5. Absatz 1 Bst. d auferlegt dem Staatsrat die Förderung der **Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung**. Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schwindet in den meisten Ländern, die in dieser Organisation vertreten sind, das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Hand (vgl. die Arbeiten des Programms «Public Management and Governance» über die Stärkung der Beziehungen zwischen Verwaltungen und Bürgern auf der Website der OECD: <http://www.oecd.org/puma/index.htm> [bzw. [index-fr.htm](http://www.oecd.org/puma/index-fr.htm)]). Sowohl in der Schweiz wie in den Nachbarländern sind daher Arbeiten im Gange, welche die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern verbessern und stärken sollen.

Die verschiedenen Massnahmen, die dafür in Betracht kommen, gehen von einer verbesserten Regelung der Büro-Öffnungszeiten über die Schalterzusammenlegung (guichet universel) oder den Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bis zur Vereinfachung der administrativen Vorkehrungen und der Bewilligungsverfahren. Dazu gehören selbstverständlich auch die Projekte, die unter der Bezeichnung «E-Government» zusammengefasst werden, wie dies übrigens von einem Grossrat bei der Erheblicherklärung des Postulats Bürgisser/Vonlanthen über die Präsenz des Kantons Freiburg im Internet hervorgehoben wurde (vgl. TGR 1998 S. 229). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass unter der Ägide der Bundeskanzlei gemeinsame Arbeitsgruppen von Bund und Kantonen gebildet worden sind für die Realisierung der Projekte «Guichet virtuel» und «E-Voting» (vgl. die entsprechenden Seiten auf der Website des Bundes unter der Adresse http://www.admin.ch/e-gov/inhalt_de.html). Was spezifisch Freiburg betrifft, so muss der Staatsrat noch das Postulat Nr. 204.00 Vonlanthen/Haenni über die Informationsgesellschaft beantworten; zum jetzigen Zeitpunkt kann bereits auf einen kürzlich erstatteten Bericht des Informatikzentrums hingewiesen werden, worin vorgeschlagen wird, für die Informationspolitik des Staates ein Konzept zu erarbeiten und Strukturen zu schaffen sowie für die Koordination und Verbesserung des Erscheinungsbildes der verschiedenen Websites des Staates ein Herausgabekomitee einzusetzen.

Schliesslich deckt Absatz 1 Bst. d auch die Aspekte in Zusammenhang mit der geografischen Dezentralisierung der Verwaltung ab (vgl. hierzu Pkt. I.B.f.2 hiervor).

6. Wenn der Staatsrat als Kollegium über die Verwaltung angesichts ihres Umfangs auch keine direkte **Aufsicht** ausüben vermag, so trägt er doch als oberste Verwaltungsbehörde in diesem Bereich **die Verantwortung**, insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer Verwaltungstätigkeit im Einklang mit den in Artikel 53 aufgezählten Grundsätzen.

Die hierarchische Gliederung der Verwaltung bedeutet, dass deren Beaufsichtigung nach einem Stufensystem erfolgt; entsprechend sehen die Gesetzgebung über das Staatspersonal (Aufsicht der Dienstchefinnen und -chefs über die ihnen unterstellten Mitarbeiter) und die Bestimmungen des II. Titels (Aufsicht der Direktionen über die ihnen unterstellten oder zugewiesenen Verwaltungseinheiten, vgl. Art. 57 Abs. 2 und 58 Abs. 1 Bst. b) ein solches System vor. Es wird der Regierung deshalb zugestanden, dass sie sich bei der Ausübung ihrer Aufsicht **auf die oberen Stufen und wichtige Situationen** sowie auf das für die Aufsicht über die unteren Stufen aufgestellte System **konzentrieren kann**.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass es dem Kollegium ein gewisses Unbehagen bereitet, die Aufsicht über eine Direktion auszuüben, die von einem seiner Mitglieder geleitet wird, und dass die Gleichstellung der Mitglieder einen grösseren Stellenwert einnimmt als die durch das Kollegium über jedes Mitglied auszuübende Aufsicht; dies ist einer der Nachteile des Departementalsystems. Damit die Aufsicht auch wirklich durchgreift, darf sie nicht auf

Zufälligkeiten beruhen oder bloss vereinzelt zum Einsatz kommen; sie muss auf ein **Kontrollsystem** abgestützt sein; auf dieses nimmt der in *Absatz 1 Bst. e* verwendete Begriff «systematisch» Bezug.

Die Aufsicht des Staatsrates erstreckt sich ausserdem auf die Tätigkeit der Träger von Verwaltungsaufgaben, die **nicht der Verwaltung angehören** (Abs. 2); die Form, in welcher diese Aufsicht auszuüben ist, bildet im Prinzip Gegenstand besonderer Bestimmungen.

Artikel 5: Rechtsetzung

1. Auch wenn der Grosse Rat dem System der Gewaltenteilung entsprechend auf dem Gebiet der Rechtsetzung unbestreitbar den Vorrang hat, so sind die Funktionen des Staatsrates in diesem Bereich doch sehr beachtlich. In der Tat **wirkt er bei der Rechtsetzung durch den Grossen Rat** umfassend **mit** (Abs. 1).

Auch wenn der Grosse Rat den ersten Anstoss für ein Gesetzesprojekt gibt, wird der Entwurf selber in der Regel vom Staatsrat ausgearbeitet; dies geht im Übrigen auch deutlich aus den Artikeln 68 Abs. 1 und 71 Abs. 4 Bst. a GRRG hervor. Gewiss sind Ausnahmen möglich. In der Praxis wird davon aber kaum Gebrauch gemacht (Motion, die einen ausgearbeiteten Entwurf umfasst, Art. 68 Abs. 2 GRRG; Gesetzesinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, Art. 212 und 216 GABR/Art. 127 PRG-Entwurf; besondere Materien, in denen die Gesetzesentwürfe im Prinzip direkt durch Kommissionen des Grossen Rates ausgearbeitet werden wie das GRRG oder das Gesetz über die Besoldung und die Pensionen der Staatsräte und der Kantonsrichter). In *Absatz 1 Bst. a* ist somit diese wichtige Funktion des Staatsrates aufgeführt.

Nebst der Vorbereitung von Entwürfen nach der Erheblicherklärung einer Motion kann der Staatsrat auch von sich aus dem Parlament Entwürfe, die ihm notwendig erscheinen, unterbreiten (Abs. 1 Bst. b). Dieses Recht, von dem in der Praxis oft Gebrauch gemacht wird, geht ausdrücklich aus der Verfassung hervor (Art. 52 Abs. 1 Bst. d) und ist in Artikel 63 Abs. 1 GRRG wiederholt; dieser Artikel bezieht sich klar auch auf Entwürfe von allgemein verbindlichen Dekreten (Art. 62 Abs. 3 GRRG).

Der Staatsrat wirkt auch auf andere Weise bei der Rechtsetzung des Parlamentes mit, beispielsweise, wenn er zu einem ausgearbeiteten Entwurf seine Bemerkungen anbringt (vgl. Art. 68 Abs. 2 GRRG).

2. Des Weiteren ist eine Staatstätigkeit ohne eine **Erlassbefugnis** der Exekutive undenkbar (*Abs. 2*). Diese Befugnis äussert sich auf zweierlei Arten.

Einerseits ist der Staatsrat als oberste vollziehende Behörde des Kantons mit der Ausführung der Gesetze beauftragt; dieser Auftrag ist denn auch in den meisten Gesetzen in den Schlussbestimmungen ausdrücklich erwähnt. Er kann folglich Ausführungsbestimmungen erlassen, die den Sinn des Gesetzes näher und ausführlicher umschreiben oder konkretisieren.

Andererseits wird allgemein anerkannt, dass der kantonale Gesetzgeber befugt ist, der Regierung die Kompetenz für den Erlass von gesetzesergänzenden oder gesetzesvertretenden Bestimmungen, also von Bestimmungen, die neue Normen in das Rechtssystem einbringen, zu delegieren. Es ist jedoch hervorzuheben, dass dieses Recht gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 118 Ia 245) an verschiedene, aus dem eidgenössischen Verfassungsrecht hervorgehende Voraussetzungen geknüpft ist: Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen darf nicht durch die kantonale Verfassung ausgeschlossen sein, sie muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränken und die Grundzüge

der Regelung selbst enthalten, soweit diese die Rechtsstellung der Bürger schwer wiegend berührt.

3. Die *Delegation von Rechtsetzungskompetenzen durch den Staatsrat* ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt in keiner allgemeinen Gesetzesbestimmung enthalten. *Absatz 2, 2. Satz* legt den Grundsatz einer solchen Delegationsbefugnis fest, aber mit wichtigen Einschränkungen. Diese Einschränkungen betreffen in erster Linie die Sachgebiete, die delegiert werden dürfen: ausschliesslich technische Fragen oder solche von geringer Bedeutung. Sie betreffen auch die Adressaten dieser Delegation: Es ist wichtig, dass nur die Direktionen, nicht auch die Verwaltungseinheiten, für die rechtsetzenden Erlasse verantwortlich sind ; dadurch wird eher sichergestellt, dass die Erlasse durch den Rechtsdienst oder das Generalsekretariat der Direktion begutachtet und in den üblichen Formen veröffentlicht werden. Ausserdem hindert nichts daran, dass in der Spezialgesetzgebung bei Bedarf die Möglichkeit vorgesehen wird, dass eine Verwaltungseinheit eine Verordnung erlässt.

4. *Absatz 3* schliesslich weist dem Staatsrat die Zuständigkeit zu, *Vernehmlassungen zu verfassen*, wobei diese Zuständigkeit unter den für die Gesetzesdelegation festgesetzten Voraussetzungen delegiert werden kann.

Zumeist gibt der Bund Gelegenheit zur Vernehmlassung, es können aber auch andere Stellen sein, etwa interkantonale Organe. Auf jeden Fall geht es aber um Vernehmlassungen, zu denen der Kanton aufgefordert wird, nicht aber um Vernehmlassungsverfahren, die sich direkt an eine Direktion oder eine Dienststelle richten.

In den meisten Fällen betreffen die Vernehmlassungsverfahren Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe, was die Einordnung der Bestimmung in den Artikel über die Rechtsetzungsaufgaben des Staatsrates erklärt.

Artikel 6: Vollziehung und Rechtspflege

1. Selbst wenn die Vollzugaufgaben zu einem grossen Teil der Verwaltung obliegen, hat sich der Staatsrat als oberstes vollziehendes Organ für die *ordentliche Anwendung der Gesetzgebung* zu verantworten (Abs. 1). Dieser Begriff umfasst auch alle Verfahren zwischen der Annahme des Gesetzes und dessen Inkrafttreten (Art. 219 GABR/Art. 128 PRG-Entwurf, Veröffentlichung im Amtsblatt; Art. 222, 229 und 230c GABR/Art. 110, 133 und 137 PRG-Entwurf, bei einem Referendum ist der Erlass dem Volk zu unterbreiten; Art. 220 Abs. 2, 221, 223 Abs. 2 und 228 GABR/Art. 129 Abs. 2, 132, 134 Abs. 1 und 137 Abs. 3 PRG-Entwurf, Promulgierung), den Erlass der Ausführungsgesetzgebung (vgl. Art. 5 Abs. 2), das Bereitstellen der erforderlichen Strukturen für die eigentliche Anwendung und schliesslich die effektive Anwendung durch die Verwaltung.

2. Wie dies bis 1914 (vor der Annahme des Art. 103 Abs. 2 der alten Bundesverfassung) auf Bundesebene der Fall war, geht die freiburgische Verfassung davon aus, dass alle Entscheide der Exekutive durch die Regierung getroffen werden: nur «zur vorläufigen Prüfung der Geschäfte sowie zu ihrer Erledigung» wird der Staatsrat in Direktionen eingeteilt (Art. 56 KV). Es ist jedoch offensichtlich, dass diese Bestimmung seit langem nicht mehr wörtlich ausgelegt werden kann; es ist vielmehr so, dass in der Praxis der Grundsatz sogar umgekehrt wurde: Gegenwärtig werden die meisten *Verwaltungshandlungen* durch die Direktionen und die Verwaltungseinheiten vorgenommen (vgl. zu diesem Punkt die Erläuterungen zu Art. 44 und zu den Art. 62–65). In der Formulierung von *Absatz 2* ist dieser Umstand berücksichtigt, indem eine Verbindung mit den Bestimmungen des II. Titels über die Verteilung und die Delegation von Kompetenzen geschaffen wird: Überlässt das Gesetz die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem

Kollegium, der Direktion und der betroffenen Verwaltungseinheit dem Staatsrat, so hat dieser der politischen und materiellen Bedeutung der vorzunehmenden Verwaltungshandlung Rechnung zu tragen (Art. 62 Abs. 2); will der Staatsrat ihm ausdrücklich verliehene Kompetenzen delegieren, ist dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 63 Abs. 1 Bst. a).

3. Seit 1992 ist das Verwaltungsgericht die ordentliche Verwaltungsjustizbehörde. Ausserdem ist die **richterliche Tätigkeit** des Staatsrates durch die vor kurzem erfolgte Anpassung der Regelung der verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten an Artikel 6 EMRK noch weiter reduziert worden. Diese in *Absatz 3* erwähnte Tätigkeit betrifft nur mehr die Fälle, in denen der Staatsrat als Arbeitgeber auftritt (im Disziplinarbereich und im Personalwesen allgemein) sowie Situationen, in denen er neben Beschwerdeentscheiden auch gleichartige erstinstanzliche Entscheide fällen kann (Botschaft vom 7.7.1998, TGR 1998 S. 748 ff., 750).

Artikel 7: Information des Grossen Rates

1. Die Pflicht des Staatsrates, alljährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und die Tätigkeit der Verwaltung vorzulegen (Abs. 1), ist bereits ausdrücklich in Artikel 53 KV vorgesehen. Der **jährliche Rechenschaftsbericht** ist für den Grossen Rat ein wesentliches Instrument für die Ausübung seiner obersten Aufsicht über die Verwaltung; er bildet im Übrigen Gegenstand eines Berichtes der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (der früheren Staatswirtschaftskommission, vgl. Art. 36 Bst. c und e sowie Art. 38 Abs. 1 GRRG in der Fassung vom 15.11.2000).

In seiner heutigen Form erfüllt der Rechenschaftsbericht nicht ganz alle Anforderungen des Artikels 7; in Wirklichkeit besteht er aus einer Sammlung der Rechenschaftsberichte der Verwaltungseinheiten. Auf die eigentliche Regierungstätigkeit wird darin nicht eingegangen. Er wird daher inskünftig auch die eigene Tätigkeit des Staatsrates und seiner Direktionen wiedergeben und aufzeigen müssen, in welchem Masse das Regierungsprogramm verwirklicht werden konnte (was eine Form von Controlling darstellt).

Die Notwendigkeit einer Genehmigung des Rechenschaftsberichtes durch den Grossen Rat entspricht der heutigen Situation und erscheint gerechtfertigt. Wegen der 1996 erfolgten Einfügung des Artikels 66a GRRG (welcher wie folgt lautet: «legt der Staatsrat dem Grossen Rat einen Bericht vor, so nimmt der Grosse Rat davon Kenntnis, es sei denn, eine gesetzliche Bestimmung verlange die Genehmigung des Berichts») ist eine ausdrückliche Präzisierung erforderlich.

2. Im Sinne einer optimalen Zusammenarbeit zwischen den Gewalten sieht *Absatz 2* ausserdem eine **Pflicht zur ergänzenden Information** dem Grossen Rat gegenüber vor. Diese Pflicht geht über Artikel 53 Abs. 3 KV hinaus, der dem Grossen Rat ermöglicht, vom Staatsrat jedes Mal, wenn er es als notwendig erachtet, zu verlangen, über eine besondere Angelegenheit Rechenschaft abzulegen.

Zudem sind in der Gesetzgebung über das Reglement des Grossen Rates weitere besondere Informationspflichten enthalten. So bestimmt der neue Artikel 49 Abs. 4 GRRG Folgendes: «Zweimal im Jahr teilt der Staatsrat dem Grossen Rat mit, welche Gesetzes- und Dekretsentwürfe und Berichte er dem Grossen Rat in den nächsten sechs Monaten überweisen will. Die Mitteilung erfolgt im November für das erste Halbjahr des folgenden Jahres und im Juni für das zweite Halbjahr des laufenden Jahres». Überdies muss der Staatsrat gemäss Artikel 78 GRRG (geändert durch Gesetz vom 15.11.2000) jedes Jahr in seinem Rechenschaftsbericht einen besonderen Bericht über den Stand der hängigen Motionen und Postulate erstatten.

Artikel 8 und 9: Information der Öffentlichkeit

1. Während ein Beschluss vom 2. April 1966 über die Organisation der Direktionen und des Staatsrates noch ausdrücklich der Kanzlei die Aufgabe übertrug, die Presse, das Fernsehen und das Radio zu informieren, besteht gegenwärtig keinerlei gesetzliche Grundlage für die Information der Öffentlichkeit mehr. Bei der Verteilung der Befugnisse zwischen den Direktionen durch Gesetz von 1980 sind die Befugnisse der Kanzlei nämlich nicht übernommen worden. Diese Gesetzeslücke, die im Übrigen auf gewissen spezifischen Gebieten der Spezialgesetzgebung geschlossen worden ist, hatte nicht allzu weit reichende Folgen: Im Grossen und Ganzen **beruht die Information des Publikums im Kanton auf einer Tradition und einer Praxis**, die seit rund dreissig Jahren fest verankert und den Gegebenheiten und der Entwicklung der Übertragungs- und Informationsmittel angepasst ist.

2. Im Jahre 1995 beantragte Grossrat Raphaël Chollet mit einer Motion **die Schaffung eines Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit**, welches sowohl die Information von Amtes wegen wie die Information auf Verlangen vorsehen und gleichzeitig das Interesse der Behörden an einer Geheimhaltung gewisser Aspekte ihrer Tätigkeit und die Wahrung der Privatsphäre der Bürger beachten sollte (TGR 1995 S. 354 und S. 1971 ff.). In seiner Antwort (TGR 1996 S. 441 ff.) anerkannte der Staatsrat, dass die Information der Öffentlichkeit eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren einer Demokratie ist, und beantragte daher die Annahme der Motion; der Grosse Rat lehnte die Motion aber ab (TGR 1996 S. 1439 ff.); als Gründe führte er im Wesentlichen an, dass die bestehende Informationspolitik den Ansprüchen der Bevölkerung und der Medien genüge, dass ein zusätzliches Gesetz nicht wünschenswert sei und dass das Thema bereits im Entwurf des Organisationsgesetzes behandelt werden werde.

Die Frage ist aber seit kurzem wieder aktuell, da eine Motion die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu den Akten verlangt (Motion 090.00 Solange Berset/Dominique Rhême, eingereicht am 21.9.2000 und begründet am 22.9.2000). Der Staatsrat wird sie demnächst beantworten.

3. Das Organisationsgesetz kann das Fehlen eines Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit nicht ersetzen; anderswo in der Schweiz bestehen solche Gesetze schon (Bern, Appenzell Ausserrhoden) oder sind in Vorbereitung (Genf, Jura, Waadt, Tessin, Aargau, Solothurn; auf Bundesebene ist ebenfalls ein Vorentwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeit ausgearbeitet worden), und die in der Motion aufgeworfenen Fragen können nur teilweise in diesem Entwurf geregelt werden.

Der Entwurf behandelt nämlich einzig die **Information über die Tätigkeit des Staatsrates und der Verwaltung**. Dagegen gehört die Informationstätigkeit der Gemeindebehörden, der richterlichen Gewalt und des Grossen Rates nicht zum Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Teilweise bestehen denn auch in den betreffenden Gesetzgebungen bereits entsprechende Bestimmungen (Beispiele: in Bezug auf die Gemeinderäte: Art. 60 Abs. 3 Bst. j GG; in Bezug auf die Behörden der Strafrechtspflege: Art. 72 StPO und der Reglementsentwurf des Kantonsgerichts über die Information der Öffentlichkeit in Strafsachen, der zurzeit in der Vernehmlassung ist; in Bezug auf das Verwaltungsgericht vgl. Art. 22 VGOG und die Richtlinien vom 3.11.1999 betreffend die Information über die Tätigkeit des Verwaltungsgerichts, abrufbar auf der Website des Verwaltungsgerichts unter der Adresse http://www.fr.ch/tad/de/richtlinien/richtlinien_information.doc; in Bezug auf den Grossen Rat vgl. Art. 60 GRRG).

Im Übrigen betreffen die Bestimmungen des Entwurfs hauptsächlich die Information, die der Staatsrat und die Verwaltung von sich aus abgeben müssen, das heisst, die **Information von Amtes wegen**. Das Organisationsgesetz ist aber nicht der geeignete Platz für die Schaffung eines Rechts der Bürger auf Information. Die Grundsatzfrage der Einführung eines solchen Rechts wird denn auch in der Diskussion der Motion Berset/Rhême oder sonst im Rahmen der

Totalrevision der Verfassung behandelt werden (sie ist eines der Diskussionsthemen in den Ideenheften, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden).

4. Unter diesen Umständen beschränkt sich der *Artikel 8* darauf, die wichtigsten Grundsätze auf dem Gebiet der Information von Amtes wegen aufzustellen.

Absatz 1 legt eine ***Pflicht des Staatsrates zur Information*** über den gesamten Bereich seiner Tätigkeit und jener der Verwaltung fest; diese Pflicht liegt auf der Linie des Erfordernisses von Artikel 4 Abs. 1 Bst. d. Diese Information hat nicht sporadisch, sondern regelmässig zu erfolgen; auf diesem Gebiet ist eine gewisse Kohärenz notwendig. Die Informationspflicht hat jedoch ihre Grenzen, wo überwiegende Interessen im öffentlichen oder privaten Bereich geschützt werden müssen.

Absatz 2 setzt die ***Anforderungen, denen die Information genügen muss***, fest. Diese darf nicht erst nachträglich erfolgen und muss, was besonders wichtig ist, klar sein; gegebenenfalls ist die Form der Informationsvermittlung den Besonderheiten der verschiedenen Medien anzupassen.

Absatz 3 verzichtet darauf, der Information durch die Medien ausdrücklich den Vorrang einzuräumen; diese gelten natürlich weiterhin als bevorzugte Ansprechpartner; ihnen ein Quasimonopol einzuräumen, würde aber dem stetigen Ausbau der Websites des Staates entgegenlaufen. Hingegen ist der Grundsatz der ***Gleichbehandlung der Medien***, der aus der Bundesverfassung hervorgeht (vgl. BGE 104 Ia 88/JdT 1980 I 625; 104 Ia 377), ausdrücklich wiederholt; es wird allgemein anerkannt, dass das System der Akkreditierung mit diesem Grundsatz vereinbar ist. Absatz 3 sieht demnach die Möglichkeit der Einführung eines solchen Systems vor.

5. Artikel 8 wird durch eine ***erste Aufteilung der Zuständigkeiten*** im Bereich der Information ergänzt, die durch die Artikel 26 Abs. 3 und 44 Abs. 4 vorgenommen wird: Die Kanzlerin oder der Kanzler stellt die Information der Öffentlichkeit über die Geschäfte des Staatsrates sicher, und die Direktionen sind für die Information über die sie betreffenden Geschäfte verantwortlich.

Die Abgrenzung der Geschäfte des Staatsrates von denen der Direktionen wird nicht immer leicht vorzunehmen sein. Es braucht somit eine gute Koordination in diesem Bereich. Daher wird der Staatsrat ausdrücklich beauftragt, diese Frage zu regeln (Art. 9 Bst. a am Schluss), was insbesondere die Einsetzung eines Koordinationsorgans umfasst.

6. Im Übrigen obliegt es dem Staatsrat, ***die allgemeinen Grundsätze von Artikel 8 in einem Reglement näher zu bestimmen***. Artikel 9 zählt die wichtigsten Bereiche auf, die mit Ausführungsbestimmungen zu regeln sind: die Einzelheiten der Aufteilung der Zuständigkeiten nach den Artikeln 26 Abs. 3 und 44 Abs. 4 (*Bst. a am Anfang*); die bereits erwähnte Koordination der Informationstätigkeiten (*Bst. a am Schluss*), soweit nötig, die Schaffung des Systems der Akkreditierung der Medienschaffenden (*Bst. b*). Ebenfalls in dieser Liste enthalten ist die Behandlung der Informationsgesuche (*Bst. d*): Auch wenn der Entwurf kein eigentliches Recht auf Information einführt, befreit dies den Staatsrat nicht davon, sich zur Art der Behandlung der Auskunftsgesuche zu äussern. Ebenso ist anzumerken, dass die neuen Informationstechnologien (*Bst. c*) vor kurzem in einem Bericht des Informatikzentrums erörtert worden sind und dass ein Herausgabekomitee mit der Koordination und Verbesserung des Erscheinungsbildes der verschiedenen Websites des Staates betraut worden ist (vgl. hierzu zudem die Erläuterungen zu Art. 4, Pkt. 5).

7. Falls die Motion Berset/Rhême erheblich erklärt wird und mit den Arbeiten für ein Gesetz über die Information der Öffentlichkeit begonnen wird, werden möglicherweise die

Bestimmungen des Organisationsgesetzes über die Information der Öffentlichkeit demnächst überprüft. So ist schon wiederholt die Schaffung der Stelle einer Regierungssprecherin oder eines Regierungssprechers angeregt worden, und sie wird im Rahmen der Arbeiten für ein Informationsgesetz voraussichtlich geprüft werden. Es ist aber nicht völlig ausgeschlossen, dass diese künftige Gesetzgebung sich auf das Recht der Bürger auf Zugang zur Information beschränken wird, wie dies auf Bundesebene mit dem Vorentwurf des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung der Fall ist. Zudem schliessen die Artikel 8, 9, 26 Abs. 3 und 44 Abs. 4 eine Lücke und ermöglichen bereits die Ausarbeitung von heute fehlenden Ausführungsbestimmungen.

2. Kapitel: Mitglieder

Das 2. Kapitel über die Mitglieder des Staatsrates enthält eine gewisse Anzahl von Verweisungen, da verschiedene Punkte wie die Wahl der Mitglieder des Staatsrates und ihre Vereidigung, Fragen in Zusammenhang mit Besoldungen und Pensionen, die Ausstandsvorschriften oder die zivilrechtliche Verantwortlichkeit in der Spezialgesetzgebung geregelt sind.

Artikel 10: Funktionen

1. Absatz 1 weist ausdrücklich auf die **Doppelfunktion** als Mitglied des Kollegiums und als Vorsteherin oder Vorsteher einer den Mitgliedern des Staatsrates zugeteilten Direktion hin; diese Doppelfunktion geht aus dem Departementalsystem hervor, das in Artikel 56 KV verankert ist (vgl. hierzu Pkt. I.B.c.1–3 hiervor).

2. Um zu vermeiden, dass die Staatsrätinnen und Staatsräte in Versuchung geraten, der Verantwortung für ihre Direktion zum Nachteil der Aufgaben innerhalb des Kollegiums den Vorzug zu geben, (vgl. ebenfalls zu dieser Problematik Pkt. I.B.c.4 hiervor), legt Absatz 2 die Regel des **Vorranges der Geschäfte des Kollegiums** fest; ausserdem verpflichtet Absatz 3 die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, den Staatsrat zu informieren.

3. In Artikel 10 wird erstmals im Entwurf der **Begriff «Direktion»** verwendet; diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Unterteilung der Kantonsverwaltung in «Direktionen» (anstatt in «Departemente», wie dies auf Bundesebene und in der Mehrheit der Kantone, darunter alle Westschweizer Kantone, der Fall ist) aus den in den Erläuterungen zu Artikel 41 genannten Gründen beibehalten wird.

Artikel 11: Beginn und Ende der Funktionen

1. Wie in Absatz 1 angeführt, gehören die **Wahl und die Vereidigung** der Mitglieder des Staatsrates zum Bereich der Ausübung der politischen Rechte. In der geltenden Gesetzgebung werden alle Fragen, die nicht in Artikel 49 KV geregelt sind, in den Artikeln 111 ff. GABR behandelt; im GPR-Entwurf werden sie in den Artikeln 47 ff. und 84 ff. erörtert.

2. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die **Probleme in Zusammenhang mit Beginn und Ende der Funktionen** ebenfalls im GABR (Art. 134 und 135 Abs. 3) geregelt. Diese Materie betrifft aber nicht wirklich die politischen Rechte, weshalb sie im Entwurf zur Revision dieses Gesetzes nur noch indirekt behandelt wird (vgl. Art. 95 Abs. 5 PRG-Entwurf). Absatz 2 sieht vor, dass der **Amtsantritt so rasch wie möglich** zu erfolgen hat; diesbezüglich ist hervorzuheben, dass der neue Sitzungsrhythmus des Grossen Rates (vgl. Art. 45 GRRG) geeignet ist, die Erhaltung der

Wahl und die Vereidigung der in einer laufenden Legislaturperiode gewählten Mitglieder des Staatsrates zu erleichtern.

3. Absatz 3 stellt so weit wie möglich sicher, dass **während der Übergangsperiode keine Vakanz entsteht**. Er betrifft zwei Situationen: das Ende der Legislaturperiode – diese Situation ist zurzeit in Artikel 134 GABR geregelt, im Revisionsentwurf dieses Gesetz aber nicht mehr enthalten – und den Rücktritt im Laufe einer Legislaturperiode. Was letztere anbelangt, erscheint das in Artikel 4 SDOG vorgesehene System, wonach ein Mitglied des Staatsrates sein Amt nicht niederlegen darf, bevor sein Entlassungsbegehren dem Grossen Rat mitgeteilt worden ist, nicht mehr angepasst; diese Regel stammt noch aus der Zeit, als die Mitglieder des Staatsrates durch den Grossen Rat gewählt worden sind.

Artikel 12: Unabhängigkeit und Disponibilität

1. Die Funktionen, welche die Mitglieder des Staatsrates zu erfüllen haben, sind derart anspruchsvoll und beanspruchend, dass sie vollamtlich ausgeübt werden müssen; ausserdem lassen sie keinen Platz für Aktivitäten, welche die Unabhängigkeit bei der Entscheidfällung gefährden könnten. Der 1. Satz, der sich an die Formulierung für die Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anlehnt (vgl. 21 Abs.3 EMRK), spricht die Kriterien der **Disponibilität** und der **Unabhängigkeit** an. Er erlaubt es, auf eine Regelung der Unvereinbarkeitsfälle, wie sie Artikel 6 SDOG vorsieht, zu verzichten. Ebenso kann darauf verzichtet werden, dass für die Ausübung einer Nebentätigkeit das Einverständnis des Staatsrates eingeholt werden muss; diese Pflicht war im Entwurf von 1991 noch enthalten.

Der 2. Satz setzt jedoch einen Vorbehalt für den besonderen Fall des Artikels 4 des Gesetzes vom 26. November 1965 über die Besoldung und die Pensionen der Staatsräte und der Kantonsrichter (SGF 122.1.3); dessen Absatz 1 sieht vor, dass «die Staatsräte und die Kantonsrichter nur Mitglieder eines Verwaltungsrates oder -vorstandes, eines Aufsichts- oder Kontrollorgans einer juristischen Person mit Erwerbszweck sein können, wenn es sich um eine Gesellschaft oder Anstalt handelt, welche vom Staate abhängt, oder wenn die Interessen des Staates dies verlangen».

Hervorzuheben ist ausserdem, dass eine Kumulierung der Funktionen als Mitglied des Staatsrates und als Mitglied der Bundesversammlung ausdrücklich in Artikel 50 Abs. 5 KV geregelt ist: Aus dieser Bestimmung geht implizit hervor, dass die Kumulierung den Anforderungen der Disponibilität und Unabhängigkeit der Mitglieder des Staatsrates nicht entgegensteht, sofern sie nicht mehr als zwei Staatsrätinnen oder Staatsräte betrifft.

2. Der Entwurf äussert sich nicht zur Frage der **Rückerstattung des Ertrages aus allfälligen Nebenbeschäftigungen**. Dieses Problem fällt direkt in den Anwendungsbereich des Gesetzes über die Besoldungen, und es wird Sache einer allfälligen Revision dieses Gesetzes sein zu bestimmen, ob eine Rückerstattung in anderen als den in Artikel 4 dieses Gesetzes geregelten Fällen zweckmässig ist.

3. Schliesslich verzichtet der Entwurf darauf, den Mitgliedern des Staatsrates Verpflichtungen wie diejenigen des geltenden Gesetzes aufzuerlegen (Art. 8 SDOG, Wohnen im Hauptort des Kantons oder in seiner Umgebung und Erfordernis der Erlaubnis des Staatsrates, wenn eines seiner Mitglieder sich mehr als drei Tage lang entfernen möchte) oder diejenigen des Vorentwurfs von 1991 (Art. 16, jederzeitige Erreichbarkeit der Mitglieder des Staatsrates). Diese Erfordernisse erscheinen nämlich übertrieben; das flexiblere Verfahren, das für dringliche Fälle vorgesehen ist (Art. 34 Abs. 1) und die Schaffung

eines Bereitschaftsdienstes für die Ferienzeiten (Art. 34 Abs. 2) sollten zur Lösung allfälliger Probleme wegen der zeitweiligen Abwesenheit eines Mitglieds des Staatsrates reichen.

Artikel 13: Persönliche Unterstützung

1. Grundsätzlich wird der Staatsrat von der Kantonsverwaltung unterstützt (vgl. Art. 1 Abs. 3), und seine Mitglieder verfügen zur Leitung ihrer Direktion über Stabsstellen, deren vorrangige Aufgabe darin besteht, ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite zu stehen (vgl. Art. 49).

Dennoch macht sich oft das Bedürfnis nach einer **Unterstützung** bemerkbar, **die vom Verwaltungsapparat losgelöst ist**, abgesehen davon, dass die bestehenden Stabsorgane in den meisten Fällen schon überlastet sind. Auf diese Weise könnten sich die Regierungsmitglieder von unabhängiger Seite beraten lassen und eine Vertrauensperson mit persönlicheren Aufgaben beauftragen (besondere Recherchen, Abfassung von Reden, Beziehungen mit den politischen Parteien usw.).

2. Von den verschiedenen denkbaren Mitteln, um diesem Bedürfnis zu entsprechen, die untersucht wurden, wurde schliesslich die Lösung eines **Kredits zur freien Verfügung der einzelnen Mitglieder des Staatsrates** gewählt. Diese Lösung hat nämlich den Vorteil, dass sie je nach Person weitgehend auf den Einzelfall zugeschnitten werden kann, um beispielsweise den besonderen Verpflichtungen, die sich aus der Präsidentschaft ergeben, Rechnung zu tragen. Ferner ist zu erwähnen, dass sie keine neuen Arbeitsstellen schafft und dass ihre finanziellen Auswirkungen, die ohnehin über den Voranschlag gesteuert werden, beschränkt bleiben (vgl. hierzu Pkt. I.C.b.2).

3. Der Entwurf verzichtet hingegen darauf, den Mitgliedern die Anstellung von persönlichen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern zu ermöglichen. Diese Möglichkeit ist zwar in der Bundesgesetzgebung vorgesehen (vgl. Art. 39 RVOG), aber von den Kantonen haben nur Zürich, Luzern, Aargau, Tessin und Waadt davon Gebrauch gemacht. Sie ist nicht nur wegen ihrer finanziellen und personellen Folgen ausgeschieden, sondern auch, weil sie zu Problemen bei den Beziehungen mit den Stabsorganen und der Abgrenzung der Zuständigkeiten gegenüber diesen führen könnte.

Artikel 14: Besoldungen und Pensionen

Beim Spezialgesetz, auf welches dieser Artikel verweist, handelt es sich gegenwärtig um das Gesetz vom 26. November 1965 über die Besoldung und die Pensionen der Staatsräte und der Kantonsrichter (SGF 122.1.3).

Artikel 15: Ausstand

1. Das VRG widmet dem Ausstand mehrere Bestimmungen. Es regelt nicht nur die Fälle, in denen jemand in den Ausstand treten muss (Ausstandsgründe nach Art. 21 VRG, zu denen diejenigen nach Art. 97 Abs. 1 VRG hinzukommen), sondern auch weitere Fragen wie die Frist, innert der jemand in den Ausstand treten muss (Art. 22 VRG), die Anzeige, die er oder sie abgeben muss (Art. 23 VRG), den Entscheid bei einer Bestreitung (Art. 24 VRG) und die Folgen des Ausstands (Art. 25 VRG, der in Bezug auf die richterliche Tätigkeit durch Art. 97 Abs. 2 VRG ergänzt wird).

Diese Bestimmungen finden logischerweise Anwendung, wenn eine Staatsrätin oder ein Staatsrat, **sei es als Vorsteherin oder Vorsteher einer Direktion oder als Ratsmitglied**, einen Entscheid im Sinne des VRG zu fällen oder an einem solchen Entscheid mitzuwirken hat. Doch

es ist wünschenswert, ihre Anwendung auf die übrigen Entscheide des Staatsrates, die nicht in den Geltungsbereich des VRG fallen, auszudehnen. Daher verweist *Artikel 15 Abs. 1* global auf die Regeln der Artikel 21 ff. VRG.

2. Der Entwurf sieht jedoch für zwei Situationen eine besondere Regelung vor.

Zunächst sind die *Folgen des Ausstands eines Mitglieds des Staatsrates, das in Ausübung seiner Aufgaben als Ratsmitglied handelt*, in Artikel 32 Abs. 2 des Entwurfs geregelt, daher verweist *Artikel 15 Abs. 1 am Schluss* auf diese Bestimmung. Zur Ergänzung sei erwähnt, dass sich der Ausstand eines Mitglieds des Staatsrates als Direktionsvorsteherin oder -vorsteher nach Artikel 25 Abs. 1 VRG bestimmt (Ersatz durch das Ratsmitglied, das die Stellvertretung innehat).

Weiter erscheint es angezeigt, die *Ausstandsgründe* auf ein absolutes Minimum zu beschränken, *wenn der zu treffende Entscheid ausserhalb des Geltungsbereichs des VRG liegt* (Art. 15 Abs. 2). Die Mitglieder des Staatsrates sind nämlich gewählt worden, um die Geschäfte, die ihnen obliegen, zu behandeln und Entscheide zu treffen, und nicht, um in den Ausstand zu treten; das Bundesgericht räumt denn auch ein, dass man bei den Mitgliedern der obersten Exekutivbehörden in Bezug auf den Ausstand und den Anschein ihrer Unabhängigkeit nicht dieselben Anforderungen stellen kann wie bei den Organen der Rechtspflege und dass sie in Bezug auf die Aufgabe und die Organisation dieser Behörden beurteilt werden müssen (BGE 125 I 119). In der Praxis wird dies insbesondere jene Fälle betreffen, in denen die Staatsrätin oder der Staatsrat zuvor in einer anderen Eigenschaft (z. B. als Dienstchefin oder Dienstchef oder als Oberamtmann) mit der Angelegenheit zu tun hatte.

Artikel 16: Rangfolge

1. Gemäss Artikel 2 SDOG wird der Rang der Mitglieder des Staatsrates durch den Zeitpunkt ihrer Wahl bestimmt. Diese Regel kann Schwierigkeiten bereiten – und hat in der Praxis auch schon welche bereitet – in Fällen, wo in der Amtsführung eines Mitgliedes ein Unterbruch stattgefunden hat. Der Entwurf trägt daher *der Anzahl der Amtsjahre* Rechnung (1. Satz).

Gewiss führt diese Lösung in den (zahlreichen) Fällen, wo die Amtsführung nicht unterbrochen wird, zum gleichen Ergebnis wie in Artikel 2 SDOG. Wenn ein solcher Unterbruch stattfindet, löst diese Regelung aber das Problem auf klare Weise, indem richtigerweise alle Amtsjahre berücksichtigt werden.

2. Besteht Gleichheit bei der Anzahl Amtsjahre, ist gemäss dem zweiten Satz als subsidiäres Kriterium das Alter massgebend (auf dieses Kriterium, das nicht ausdrücklich vorgesehen ist, wird gegenwärtig in der Praxis ebenfalls abgestellt).

Artikel 17: Amtsgeheimnis

1. Das Amtsgeheimnis der Mitglieder des Staatsrates ist im Wesentlichen *gleich geregelt wie jenes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates* (Abs. 1; vgl. Art. 11 und 14 StPG, die im Wesentlichen in die Artikel 67 und 72 des StPG-Entwurfs übernommen worden sind). Der Artikel 33 Abs. 4 über die Schweigepflicht in Bezug auf die Verhandlungen ist ein Beispiel einer besonderen Vorschrift im Sinne von Absatz 1.

Die *Tragweite* des Amtsgeheimnisses bedarf jedoch einiger Erörterungen. Während langer Zeit dienten die Bestimmungen über das Amtsgeheimnis als Rechtfertigung für den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit, was das Bundesgericht auch in mehreren Entscheiden

bestätigt hat (vgl. insbesondere BGE 107 Ia 304, 113 Ia 309). In der neueren Lehre wird diese Interpretation aber kritisiert; es wird angeführt, dass der Wortlaut der Bestimmungen über das Amtsgeheimnis klar davon ausgehen lässt, dass nicht alle dienstlichen Geschäfte geheim sind, da dies nur für jene gilt, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschriften geheim zu halten sind. Obwohl dies nicht direkt eine Umkehr des Grundsatzes der Geheimhaltung bedeutet, lassen diese Argumente die Bestimmungen über das Amtsgeheimnis doch in einem neuen Lichte erscheinen.

2. Die Möglichkeit der *Aufhebung des Amtsgeheimnisses* ist in *Absatz 3, 1. Satz* geregelt. Sie ist ausdrücklich in Artikel 320 Ziff. 2 StGB vorgesehen, welcher verlangt, dass die vorgesetzte Behörde ihre schriftliche Einwilligung dazu erteilt. Die Aufhebung des Amtsgeheimnisses kann insbesondere angezeigt sein, wenn ein Mitglied des Staatsrates als Zeuge, als Auskunftsperson, als Experte oder sogar als Beschuldigter eine Aussage machen muss. Auch weitere Situationen wie eine Administrativuntersuchung können die Aufhebung des Amtsgeheimnisses rechtfertigen.

Ausserdem ist zu beachten, dass die neuen Bestimmungen über die parlamentarischen Untersuchungskommissionen eine automatische Aufhebung des Amtsgeheimnisses vorsehen, die nicht nur für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates gilt (Art. 40e Abs. 2 GRRG), sondern auch für die Mitglieder des Staatsrates (Art. 40f Abs. 3 GRRG); *Absatz 3, 2. Satz* weist darauf hin.

3. Die *Verletzung des Amtsgeheimnisses* ist gemäss Artikel 320 StGB strafbar. Wie das Kantonsgericht in einem neueren Entscheid jedoch hervorgehoben hat, beruht Artikel 320 StGB auf einem materiellen Geheimnisbegriff: Nicht alles, was durch Gesetz oder eine Behörde als geheim eingestuft wird, hat unbedingt geheimen Charakter im Sinne dieser Bestimmung; durch Artikel 320 StGB geschützt wird nur, was geheim bleiben muss, weil dafür ein legitimes öffentliches oder privates Interesse besteht (Kantonsgericht in FZR 2000 S. 75, Erw. 4a und 5a). Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass eine strafrechtliche Verfolgung eines Mitgliedes des Staatsrates wegen eines im Amt begangenen Verbrechens oder Vergehens der Ermächtigung durch den Grossen Rat bedarf (vgl. Art. 18).

Artikel 18: Strafrechtliche Verantwortlichkeit

1. Diese Bestimmung sieht eine *relative Immunität* der Mitglieder des Staatsrates vor; sie übernimmt im Wesentlichen den Inhalt des Artikels 9^{bis} SDOG und macht damit Gebrauch von der den Kantonen in Artikel 366 Abs. 2 Bst. b StGB eingeräumten Möglichkeit, entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Im Übrigen kennen die meisten Kantone eine solche Immunität, womit insbesondere verhindert werden soll, dass ungerechtfertigte, missbräuchliche oder leichtfertige Klagen die Arbeit der Behörden und den geordneten Betrieb der Verwaltung beeinträchtigen.

Absatz 1 beschränkt die Immunität auf Beschuldigungen wegen eines *Verbrechens* oder eines *Vergehens*; Strafverfolgungen wegen Übertretungen sind kaum geeignet, die Tätigkeit der Regierungsmitglieder zu behindern.

Im Vergleich zu Artikel 9^{bis} SDOG ist die Regelung der Absätze 2–4 eingehender; sie beruht zum Teil auf Artikel 113 GOG über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Kantonsrichter vorgesehenen Regelung.

2. Die nach den Strafprozessregeln zuständigen Strafbehörden können *eine Strafverfolgung* nur *einleiten*, wenn dafür eine entsprechende Ermächtigung des Grossen Rates vorliegt; andernfalls ist die Strafverfolgung nichtig (Art. 144 Abs. 3 StPO). Dennoch hat der Richter, bevor er sich an den

Grossen Rat wendet, vorgängig abzuklären, ob zwischen der vorgeworfenen Straftat und der Amtsausübung wahrscheinlich ein Zusammenhang besteht und gegebenenfalls die dringlichen vorsorglichen Massnahmen zu treffen.

3. Trotz der kürzlich erfolgten Einführung des Systems der ständigen Kommissionen (vgl. Art. 31 ff. GRRG in der geänderten Fassung nach Gesetz vom 15.11.2000) **wird eine nichtständige Kommission mit der Prüfung des Ermächtigungsgesuchs betraut** (Abs. 2); es handelt sich nämlich um einen ausserordentlichen Fall im Sinne von Artikel 40 Abs. 1 GRRG in der neuen Fassung.

Die Ernennung der nichtständigen Kommission erfolgt nach den üblichen Regeln; für die Ernennung ist das Büro zuständig, es sei denn, der Grosse Rat erachte, dass es sich um eine besonders wichtige Angelegenheit handelt (Art. 41 Abs. 2 und 3 GRRG).

Das Ausmass der Befugnisse der Kommission richtet sich nach dem angestrebten Ergebnis; seine Festlegung ist folglich dem freien Ermessen der Kommission überlassen. Mit der Pflicht zur Erstattung eines schriftlichen Berichtes soll die in Absatz 4 vorgesehene Information des Staatsrates sichergestellt werden.

4. *Absatz 3* sieht eine auf der Grundlage des Kommissionsberichtes vorzunehmende geheime Abstimmung vor. Diese Bestimmung **erwähnt hingegen nicht die Voraussetzungen**, unter denen der Grosse Rat die Ermächtigung verweigern oder erteilen kann. Das Bundesgericht hat es wie folgt ausgeführt: « Art. 366 Abs. 2 lit. b StGB beruht auf dem Grundgedanken, dass die obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden für ihre amtliche Tätigkeit vorab der übergeordneten Instanz verantwortlich sind und dass diese übergeordnete Instanz nach freiem Ermessen darüber entscheiden soll, ob wegen einer angeblich im Amt begangenen Verfehlung die Einleitung eines Strafverfahrens gerechtfertigt ist. (...) Art. 366 Abs. 2 lit. b StGB gewährleistet den Kantonen die Möglichkeit, ... ihrem kantonalen Parlament oder einer andern nicht richterlichen Behörde die Befugnis zu geben, die Mitglieder der obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden nach freiem Ermessen gegen ungerechtfertigte Strafverfahren zu schützen und dabei ausserstrafrechtliche, staatspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen» (BGE 106 IV 43/JdT 1981 IV 51).

5. Schliesslich regelt *Absatz 4* die **Information des Staatsrates**. Die sofortige Meldung der Einreichung des Gesuches soll dem Staatsrat erlauben, so rasch wie möglich allfällige Massnahmen zu treffen; ausserdem ist es wichtig, dass der Staatsrat in der Folge vom Bericht der Kommission Kenntnis nehmen kann. Als Vergleich ist zu erwähnen, dass Artikel 84 des StPG-Entwurfs vorsieht, dass die mit einem Fall befasste Strafbehörde, in welchem eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter Beschuldigte oder Beschuldigter ist, gehalten ist, den Staatsrat darüber zu informieren, wenn die vorgeworfene Straftat einen Zusammenhang mit der Amtsausübung aufweist und geeignet ist, das Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und dieser Mitarbeiterin oder diesem Mitarbeiter zu beeinträchtigen.

Artikel 19: Zivilrechtliche Verantwortlichkeit

1. Gemäss HGG **haftet der Staat für den Schaden**, den ein Mitglied des Staatsrates allenfalls in Ausübung seines Amtes Dritten widerrechtlich zufügt. Das Mitglied des Staatsrates haftet nur dem Staat gegenüber, und dies einzig wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Amtspflichten; der Entscheid über die Geltendmachung eines Regressanspruchs des Staates obliegt dem Grossen Rat (Art. 13 Abs. 2 Bst. a HGG). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist für allfällige Streitigkeiten das Bundesgericht zuständig (Art. 17 Abs. 2 HGG); es ist jedoch wahrscheinlich, dass

die Möglichkeit eines direkten Prozesses an das Bundesgericht im Rahmen der Justizreform auf Bundesebene aufgehoben wird.

2. Hervorzuheben ist, dass der Entwurf keine Möglichkeit *disziplinarischer Sanktionen* gegen ein Mitglied des Staatsrates vorsieht. Abgesehen davon, dass eine solche Möglichkeit nicht sehr gebräuchlich ist, erschiene sie auch nicht sehr passend. Es lässt sich schwerlich vorstellen, welche andere Behörde als der Grosse Rat solche Sanktionen verhängen könnte; aber liefe die Erteilung einer solchen Zuständigkeit an das Parlament nicht dem Grundsatz der Gewaltentrennung zuwider? Ausserdem scheint die Folge drohender politischer Sanktionen (Risiko der Nichtwiederwahl) ausreichend.

3. Kapitel: *Vorsitz und Sekretariat*

Das 3. Kapitel fasst die Bestimmungen über die Präsidentin oder den Präsidenten des Staatsrates sowie jene betreffend die Kanzlerin oder den Kanzler zusammen. Diese Zusammenfassung, die im Vergleich zum Vorentwurf von 1991 neu ist, erscheint gerechtfertigt, wenn man betrachtet, wie wichtig die Mitarbeit der Kanzlerin oder des Kanzlers bei der Ausübung präsidialer Aufgaben ist. Der Bericht «Kanzlei 2000» der Schweizerischen Konferenz der Staatskanzler äussert sich dazu wie folgt: «An Bedeutung zu gewinnen scheint uns die Tätigkeit des Staatsschreibers für den Regierungspräsidenten bzw. Landammann in dem Ausmass, als diesem zusätzliche politische Aufgaben zukommen. Auch in kollegialen Regierungssystemen nimmt der Präsident je länger je mehr eine Sonderstellung ein, welche sich durch die Befassung mit grundlegenden und übergeordneten Aufgaben auszeichnet. Enger Vertrauter und wichtige Stütze in dieser Funktion sollte der Staatsschreiber sein»

Artikel 20: Im Allgemeinen

1. Der Grundsatz einer Kollegialbehörde beruht auf dem Grundgedanken, dass die Regierungsentscheide durch ein aus gleichrangigen Mitgliedern bestehendes Kollegium getroffen werden, wodurch die Gefahr einer allzu starken Machtkonzentration verringert wird. Die Präsidentin oder der Präsident des Staatsrates ist demnach ein *Kollegiumsmitglied* (Abs. 1, 1. Teil), ein *primus inter pares*. Sie oder er nimmt keine hierarchisch höhere Stellung als die anderen Mitglieder ein und leitet weiterhin die ihr bzw. ihm zugeteilte Direktion, wie dies aus Artikel 10 hervorgeht.

Gewiss kann sich die Frage einer *Stärkung der Präsidentschaft* stellen; diese gehört aber in den Bereich der zurzeit hängigen Totalrevision der Verfassung. Eine solche Stärkung der Präsidentschaft würde nämlich unweigerlich eine Verlängerung des Mandats, das zurzeit durch Artikel 51 KV auf ein Jahr festgesetzt ist, bedingen. Die Frage ist denn auch in den Ideenheften, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden, aufgeworfen worden.

2. Die mit der Präsidentschaft verbundenen Aufgaben hängen stark zusammen mit den Aufgaben, welche die Kanzlerin oder der Kanzler im Rahmen ihrer oder seiner Funktion als *Sekretärin oder Sekretär des Staatsrates* zu erfüllen hat (Abs. 1, 2. Teil): abgesehen von der allgemeinen Unterstützung, die die Kanzlerin oder der Kanzler dem Kollegium leisten muss (vgl. Art. 26 Abs. 1 am Anfang), besteht ihre oder seine wichtigste Aufgabe darin, dem Präsidium bei der Leitung des Kollegiums zur Seite zu stehen (Art. 26 Abs. 1 am Schluss).

In diesem Kontext erscheint die *Zusammenarbeit* zwischen dem Präsidium und dem Ratssekretariat als absolute Notwendigkeit (Art. 20 Abs. 2); insbesondere bietet sie die

Gewährleistung einer Kontinuität in der Leitung des Kollegiums, ungeachtet der jährlichen Wechsel in der Präsidentschaft.

3. Diese Zusammenarbeit kommt auch zum Ausdruck bei der Regelung der **Unterschriftsberechtigung**. Es ist nämlich üblich, dass im Namen einer Behörde deren Präsidentin oder Präsident und deren Sekretärin oder Sekretär unterzeichnet (*Abs. 3, 1. Satz*). Es gibt aber auch berechtigte Gründe dafür, die Präsidentin oder den Präsidenten davon befreien zu können, alles selber unterschreiben zu müssen (*Abs. 3, 2. Satz*).

Absatz 3 behandelt nur die Unterschriftsberechtigung. Er bezeichnet aber nicht, welche Dokumente unterzeichnet werden dürfen; diese Frage ist bei Bedarf durch die Ausführungsgesetzgebung zu regeln.

Artikel 21: Wahl der Präsidentschaft

1. *Absatz 1* erinnert daran, dass die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Staatsrates dem Grossen Rat obliegt und alljährlich stattfindet; für alles Weitere wird auf die Verfassung (vgl. Art. 51 KV: Unmöglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl) und auf das Gesetz über das Reglement des Grossen Rates (vgl. Art. 103 ff. GRRG für das Wahlprozedere) verwiesen.

2. Für den Fall einer ausserordentlichen Vakanz gilt gemäss *Absatz 2* die gleiche Regelung wie heute (vgl. Art. 10 SDOG).

Artikel 22 und 23: Funktionen des Präsidiums

1. Das Präsidium des Staatsrates hat im Wesentlichen die Aufgabe, **die Tätigkeit des Kollegiums zu leiten** (*Art. 22*). Darin mit eingeschlossen sind die Planung der Arbeiten (*Abs. 1 Bst. a*) sowie die Vorbereitung und die Leitung der Sitzungen (*Abs. 1 Bst. b und c*), wobei die Suche nach einem Konsens einen grossen Stellenwert einnimmt (*Abs. 1 Bst. c am Schluss*); nicht zu vergessen sind auch weitere Aspekte wie die Verantwortlichkeit für die Organisation des Bereitschaftsdienstes während der Ferienzeiten (*Abs. 1 Bst. d*) und die Befugnis, Schriftstücke im Namen des Staatsrates zu unterzeichnen (vgl. Art. 20 Abs. 3). Diese Befugnisse bringen aber auch eine gewisse Verantwortlichkeit für die Verwirklichung der Aufgaben und Ziele des Kollegiums mit sich (*Abs. 2*).

2. *Artikel 23* schreibt der Präsidentin oder dem Präsidenten aber auch noch **andere Funktionen** zu.

Die Zuständigkeit für die Vertretung der Staatsratsgeschäfte vor dem Grossen Rat (*Bst. a*) betrifft nur die Angelegenheiten, die nicht bereits einer besonderen Direktion zugeteilt sind (z. B. die Geschäfte der Kanzlei, jedoch unter Vorbehalt des Art. 21 Abs. 1 GRRG); in Wirklichkeit werden in den meisten Fällen die Regierungsgeschäfte durch das betroffene Staatsratsmitglied vertreten (z. B. die Gesetzesentwürfe, die Antworten auf parlamentarische Vorstösse).

Wegen der notwendigen engen Zusammenarbeit zwischen dem Präsidium und der Stabsstelle des Staatsrates (vgl. Art. 20) ist die Präsidentin oder der Präsident des Staatsrates am besten geeignet, die Staatskanzlei allgemein zu beaufsichtigen (*Bst. b*); diese ist ja keiner bestimmten Direktion zugeteilt; dabei versteht sich aber, dass in erster Linie die Kanzlerin oder der Kanzler für die Aufsicht über die Kanzlei zuständig ist (Art. 57 Abs. 2 anwendbar auf Grund der Verweisung in Art. 47 Abs. 3).

Schliesslich vertritt die Präsidentin oder der Präsident den Staatsrat, wenn diese Aufgabe nicht an ein anderes Mitglied des Staatsrates oder an eine andere Person (z. B. den Oberamtman) delegiert wurde (*Bst. c*).

3. Der Entwurf sieht keine **Präsidentialentscheide** vor. Derartige Entscheide widersprechen dem Grundsatz der Kollegialregierung und sind nur in dringlichen Fällen denkbar; die fortwährende Entwicklung der Kommunikationsmittel sowie die Organisation eines Bereitschaftsdienstes während der Ferienzeiten sind aber bereits geeignet, auch für solche dringlichen Fälle gewappnet zu sein (vgl. Art. 34 Abs. 1 und 2).

Artikel 24: Stellvertretung der Präsidentschaft

Artikel 24 regelt die Stellvertretung auf die gleiche Art wie der Artikel 17 SDOG. Absatz 2 nimmt Bezug auf die Rangfolge, wie sie in Artikel 16 definiert ist.

Artikel 25: Wahl und Stellung der Kanzlerin oder des Kanzlers

1. In *Absatz 1* wird die Beibehaltung der **Wahl** der Staatskanzlerin oder des Staatskanzlers **durch den Grossen Rat** bestätigt. Diese Lösung könnte sich schon allein in Anbetracht der Stellung, die sie oder er einnimmt rechtfertigen; die Kanzlerin oder der Kanzler teilen im Übrigen dieses 'Vorrecht' mit der Staatsschatzverwalterin bzw. dem Staatsschatzverwalter (vgl. Art. 8a StPG und 104 Abs. 1 GRRG). Sie rechtfertigt sich aber vor allem angesichts der Aufgaben, die das GRRG der Kanzlerin oder dem Kanzler überträgt.

Das zurzeit geltende SDOG legt die **Periode**, für die die Kanzlerin oder der Kanzler gewählt wird, nicht fest; in der Praxis beträgt sie vier Jahre, also gleich viel wie die allgemeine Amtsperiode. Dies wird nun ausdrücklich gesetzlich festgelegt; damit wird eine klare Situation geschaffen und die Lücke gefüllt, die durch die Aufhebung der Amtsperiode entstehen wird (vgl. die Art. 31 ff. StPG-Entwurf, die auf ein System der Ernennung auf eine Amtsperiode verzichten).

Dass dem **Staatsrat ein Vorschlagsrechts** eingeräumt wird, vermag die Tatsache etwas abzuschwächen, dass er nicht befugt ist, selber seine Sekretärin oder seinen Sekretär anzustellen. Es handelt sich um ein Vorschlagsrecht, und nicht um eine vorgängige Stellungnahme, sodass der Grosse Rat zwar die Wahl der vorgeschlagenen Person ablehnen könnte, nicht aber eine Person wählen dürfte, die der Staatsrat nicht vorgeschlagen hat. Hervorzuheben ist, dass die Anforderung des in Artikel 45 Abs. 2 SDOG vorgesehenen «doppelten Vorschlags», welche den Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat zwei Kandidaturen zu unterbreiten, nicht übernommen wurde; abgesehen davon, dass sie sich kaum durchsetzen lässt und in der Praxis nicht befolgt wird, ist zu beachten, dass sie auch formell fallen gelassen wurde, insoweit als sie nicht in die Gesetzgebung über das Staatspersonal aufgenommen worden ist. (vgl. den geltenden Art. 8a StPG); zumindest ist dies eines der Argumente, die der Staatsrat im Jahre 1985 angeführt hat, um den Einervorschlag für die Nachfolge des scheidenden Kanzlers zu begründen (vgl. Ordnungsantrag zur Verschiebung der Wahl des Staatskanzlers, TGR 1985 I S. 983 ff., 987).

2. Der **Eid** (oder das feierliche Gelübde) muss nicht etwa vor dem Staatsrat, sondern vor dem Grossen Rat abgegeben werden (Abs. 2), weil die Kanzlerin oder der Kanzler auch im Dienste des Grossen Rates steht. Der sich über mehrere Legislaturperioden hin gefestigten Praxis entsprechend muss der Eid nicht bei jeder Wiederwahl neu abgelegt werden (Abs. 2 am Anfang).

3. Die **Stellung** und die **Besoldung** der Kanzlerin oder des Kanzlers sind in der Gesetzgebung über das Staatspersonal geregelt (Abs. 3). Die Tatsache, dass sie oder er durch den Grossen Rat gewählt wird, hat jedoch diesbezüglich gewisse Auswirkungen. So gelangen beispielsweise die Bestimmungen über die Ausschreibung der Stelle wie auch jene bezüglich der ärztlichen Untersuchung nur für das Erstellen des Vorschlags des Staatsrates im Hinblick auf die erste Wahl zur Anwendung; ausserdem ist die Probezeit auch nicht vereinbar mit einer Wahl durch den Grossen Rat. Absatz 3 setzt daher für die Folgen, die sich aus der Wahl durch den Grossen Rat ergeben, ausdrücklich einen Vorbehalt.

Die Kanzlerin oder der Kanzler gehört nach der gegenwärtigen Gesetzgebung – gleich wie die Staatsschatzverwalterin oder der Staatsschatzverwalter, die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten und die Untersuchungsrichterinnen und -richter – einer Personalkategorie an, die dem Grundsatz der Wiederwahl ohne Garantie einer solchen unterstellt ist. Diese Problematik wurde der zuständigen Dienststelle unterbreitet, welche nun abzuklären hat, ob das Schliessen einer allfälligen Gesetzeslücke auf diesem Gebiet zweckmässig wäre.

Artikel 26 und 27: Funktionen der Kanzlerin oder des Kanzlers

1. Artikel 26 zählt die wichtigsten Aufgaben auf, die mit der Funktion **einer Sekretärin oder eines Sekretärs des Staatsrates** verbunden sind.

Absatz 1 nennt die Hauptaufgaben, die in der Unterstützung des Kollegiums und des Präsidiums bestehen, was verschiedene Aspekte umfasst wie die Entgegennahme der an den Staatsrat adressierten Korrespondenz, die Überprüfung der diesem zu unterbreitenden Geschäfte, die Verantwortung für die Regelung des Vorgehens, in der dem Kollegium Anträge unterbreitet werden sollen oder die Mitteilung der Ratsentscheide. *Absatz 2* führt einige eher punktuelle, aber dennoch wichtige Aspekte des Sekretariats des Staatsrates auf.

Absatz 3 legt das Gewicht auf die Informationsaufgaben der Kanzlerin oder des Kanzlers. Wenn auch im Rahmen der Arbeiten für ein Gesetz über die Information der Öffentlichkeit die Frage der Schaffung der Stelle einer Regierungssprecherin oder eines Regierungssprechers aktuell werden könnte (vgl. hierzu die Erläuterungen zu den Art. 8 und 9, Pkt. 2 und 7), so ist doch in der jetzigen Situation die Kanzlerin oder der Kanzler die Person, die die Information über die Staatsratsgeschäfte am besten sicherstellen kann.

Weitere Bestimmungen des Entwurfs ergänzen die Liste des Artikels 26: Artikel 20 Abs. 3 überträgt der Kanzlerin oder dem Kanzler die Kompetenz, Schriftstücke in der Regel zusammen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten zu unterzeichnen; ausserdem sieht Artikel 33 Abs. 3 vor, dass die Kanzlerin oder der Kanzler an den Sitzungen des Kollegiums mit beratender Stimme teilnimmt.

2. Abgesehen von den Funktionen, die sich aus dem Sekretariat des Staatsrates ergeben, hat die Kanzlerin oder der Kanzler noch weitere Befugnisse.

Sie oder er **leitet die Kanzlei** (*Bst. a*) und hat dabei die gleichen Befugnisse wie eine Vorsteherin oder ein Vorsteher einer Direktion dieser gegenüber hat (vgl. auch Art. 47 Abs. 3); dies bringt mit sich, dass sie oder er, abgesehen von den in der Spezialgesetzgebung bereits vorgesehenen Kompetenzen im Finanz- oder Personalbereich (für den Finanzbereich: vgl. Art. 1 Abs. 4 FHR; für den Personalbereich: vgl. Art. 14 StPR und 16 Abs. 2 StPG-Entwurf), dem Staatsrat gegenüber für Geschäfte, die die Staatskanzlei betreffen, ein Antragsrecht hat (vgl. Art. 29 Abs. 2).

Auf Grund seiner oder ihrer Doppelfunktion als Sekretärin oder Sekretär des Staatsrates und des Grossen Rates ist die Kanzlerin oder der Kanzler mit der **Koordination** der Arbeiten dieser beiden Behörden beauftragt (Bst. b). Anzumerken ist, dass diese Doppelfunktion von einer Partei anlässlich der Vernehmlassung zum Vorentwurf von 1991 in Frage gestellt worden ist; diese Problematik ist jedoch im Rahmen dieses Entwurfs nicht erörtert worden: sie gehört zu den Arbeiten für die Parlamentsreform oder allenfalls zur laufenden Totalrevision der Verfassung (sie bildet eines der Diskussionsthemen der Ideenhefte, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden).

Der in *Bst. c* gesetzte **Vorbehalt** schliesslich betrifft in erster Linie den Artikel 21 Abs. 1 GRRG; dieser lautet wie folgt: «Die Obliegenheiten des ersten Sekretärs [des Grossen Rates] werden vom Staatskanzler versehen, der mit beratender Stimme eingreifen kann, wenn es sich um den Voranschlag, die Rechnung oder den Rechenschaftsbericht der Staatskanzlei handelt». Aber auch in der Spezialgesetzgebung sind weitere Aufgaben der Kanzlerin oder des Kanzlers vorgesehen; so obliegt gemäss dem Gesetz vom 16. Juni 1838 über die Legalisierungen und die Beurkundung von handschriftlichen Akten sowie über die Sicherstellung der Betagung derselben (SGF 262.1) die Beglaubigung gewisser Unterschriften dem «Kanzler des Kantons»; ausserdem macht das Reglement vom 11. Dezember 1990 der Konferenz der Generalsekretäre (SGF 122.0.31) den Staatskanzler zum Präsidenten dieses Koordinationsgremiums.

Artikel 28: Stellvertretung der Kanzlerin oder des Kanzlers

1. Die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler gehört nicht zu den beiden Kategorien von Personen, für welche Artikel 15 Bst. c StPG-Entwurf die direkte Anstellung durch den Staatsrat vorsieht (Anstaltsdirektorinnen und -direktoren sowie Chefinnen und Chefs der zentralen Dienste). Die Rolle, die sie oder er als Stellvertreterin oder Stellvertreter der Kanzlerin oder des Kanzlers ausübt, sowie die Wichtigkeit, die sie oder er für den Grossen Rat hat (Art. 21 Abs. 2 GRRG bestimmt: «Der Grosse Rat wählt einen zweiten Sekretär; es ist dies in der Regel der Vizekanzler») rechtfertigen dennoch, dass diese Lösung auch auf ihn oder sie angewendet wird.

2. Im Übrigen sind die Stellung und die Besoldung der Vizekanzlerin oder des Vizekanzlers durch die Bestimmungen über das Staatspersonal geregelt.

4. Kapitel: Arbeitsweise des Kollegiums

Das 4. Kapitel regelt die Fragen in Zusammenhang mit der Arbeitsweise des Kollegiums; es folgt der chronologischen Abfolge der Behandlung der Geschäfte durch den Staatsrat: Anträge (Art. 29–31), Verhandlungen (Art. 32–34), Beschlussfassung (Art. 35–40) und Protokoll (Art. 41). Diese Vorgehensweise führt schliesslich zu einer kollegialen Entscheidung (Art. 42).

Es werden nur die wichtigsten Regeln aufgestellt. Im Übrigen beauftragt der Entwurf den Staatsrat ausdrücklich mit dem Erlass ergänzender Bestimmungen in mehreren Bereichen: Mitberichtsverfahren (Art. 30 Abs. 3), Ausschüsse (Art. 31 Abs. 3), besonderes Verfahren (Art. 34 Abs. 3), Abstimmungsverfahren (Art. 39), Mitteilung der Beschlüsse (Art. 41 Abs. 3). Es sind aber noch weitere ergänzende Bestimmungen denkbar, insbesondere über die Übermittlung der Anträge an den Staatsrat (vgl. Art. 29 Abs. 1 und 3), die Teilnahme Dritter an Sitzungen des Staatsrates, das in Artikel 32 Abs. 1 vorgesehene vereinfachte Verfahren oder andere Ergänzungen bezüglich des Sitzungsprotokolls (Genehmigung, Druck, usw.). Der Staatsrat regelt diese verschiedenen Fragen am besten selber und kann dabei gleichzeitig die Form (Reglement oder Richtlinien) wählen, die ihm je nach Sachgebiet am geeignetsten erscheint.

Artikel 29: Anträge

1. Ausser in Ausnahmefällen dürfen die Geschäfte nie durch den Staatsrat behandelt werden, ohne dass sie vorgängig durch das zuständige Organ vorbereitet und von diesem mit einem Antrag dem Kollegium unterbreitet worden sind; dieser Antrag muss in der Regel **schriftlich** sein (*Abs. 1*).

2. Wie aus Artikel 56 Abs. 1 KV hervorgeht, wird die vorläufige Prüfung der Geschäfte durch die Direktionen vorgenommen. In den allermeisten Fällen fasst der Staatsrat somit seine Beschlüsse auf der Grundlage von **Anträgen** seiner **Mitglieder**. Was die Geschäfte der Kanzlei anbelangt, verfügt aber auch die **Kanzlerin** oder der **Kanzler** über ein Antragsrecht, dies auf Grund ihrer oder seiner besonderen Stellung (vgl. Art. 27 Bst. a und Art. 47 Abs. 3).

Des Weiteren setzt *Absatz 2* einen Vorbehalt für weitere besondere Antragsrechte: Das Antragsrecht der Staatsratsausschüsse (vgl. Art. 31 Abs. 2 am Schluss) sowie die Möglichkeit, dass Verwaltungseinheiten, die einer Direktion administrativ zugewiesen sind, dem Staatsrat durch diese Direktion Geschäfte unterbreiten (vgl. Art. 58 Abs. 1 Bst. a). Die Bedingung, dass die Geschäfte auf dem Weg über die Direktion vorzulegen sind, dürfte auch in anderen Fällen gelten, in denen die Spezialgesetzgebung anderen Organen ein Antragsrecht einräumt.

3. Zusätzlich zum zwingenden Erfordernis der Schriftlichkeit der Anträge besteht schliesslich die Pflicht, die Anträge den Mitgliedern des Staatsrates frühzeitig zu übermitteln (*Abs. 3*); es ist dies eine Mindestanforderung zur Sicherstellung der Effizienz der Tätigkeit in den Ratssitzungen. Die Ratsarbeit kann nämlich nur insoweit ergiebig sein, als die Mitglieder Gelegenheit hatten, die auf der Traktandenliste stehenden Anträge im Voraus zur Kenntnis zu nehmen und sie zu studieren.

Artikel 30: Mitberichtsverfahren

1. Die Einführung eines Mitberichtsverfahrens stellt gegenüber der heutigen Situation eine **Neuheit** dar; dieses ist vom Staatsrat anlässlich der Teilüberprüfung des Vorentwurfs von 1991 verlangt worden. Dieses Verfahren, das beim Bund und in verschiedenen Kantonen unter dieser Bezeichnung geläufig ist, ist eines der Arbeitsinstrumente, die der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kollegiums und der Begrenzung der negativen Auswirkungen des Departementalsystems dienen (vgl. hierzu Pkt. I.B.c.4 hiervor).

2. Das Mitberichtsverfahren bezieht sich auf **Anträge, die an den Staatsrat überwiesen sind**; das ergibt sich ausdrücklich aus Absatz 1 sowie dem Randtitel und der Einordnung des Artikels 30. Es muss also klar von der Koordination unterschieden werden, die während der Phase der Ausarbeitung der Anträge erfolgt und die Verwaltungsstufe betrifft (Artikel 60 Abs. 2 des Entwurfs sieht vor, dass die Direktionen und Verwaltungseinheiten, bevor sie einen Antrag stellen, die übrigen betroffenen Direktionen und Einheiten um ihre Mitwirkung ersuchen). Das Verfahren nach Artikel 30 deckt sich somit nicht mit dem Begriff des Mitberichts im weiteren Sinne, der in der Praxis manchmal die Form der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung bezeichnet, welche ermöglicht, dass mehrere durch dasselbe Geschäft betroffene Organe sich zu Händen des federführenden Organs zur Sache äussern können.

3. Das Mitberichtsverfahren soll es dem Staatsrat ermöglichen, sich in den Verhandlungen auf grundsätzliche Aspekte eines Geschäfts zu konzentrieren (*Abs. 2*); es hat somit zum Ziel, diese wesentlichen Aspekte hervorheben, ebenso wie die wichtigen Punkte, in denen noch keine Einigkeit besteht und über die in den Sitzungen noch beraten werden muss. Es formalisiert

gewissermassen die Kenntnisnahme und das Studium der Akten im Vorfeld der Sitzung, welche Artikel 29 Abs. 3 ermöglichen soll, und stellt eine Entscheidungshilfe für das Kollegium dar.

Damit das Verfahren sein Ziel erreichen kann, muss sein **Inhalt** auf die Bedürfnisse angepasst werden können und alle Stellungnahmen einschliessen, die der Rat zur Entscheidung benötigt. Der Inhalt wird daher in den Ausführungsbestimmungen auf Grund der verschiedenen denkbaren Fälle bestimmt werden müssen, wobei es natürlich sowohl die Stellungnahmen der Direktionen, die von einem Antrag mitbetroffen sind, wie die Stellungnahmen der Mitglieder des Staatsrates umfassen kann (die beiden Stellungnahmen können denn auch genau gesehen nicht völlig voneinander getrennt werden); auch an andere Stellungnahmen, etwa diejenigen der zentralen Dienste (vgl. Art. 50), ist zu denken.

4. Auch wenn es je nach den Bedürfnissen unterschiedlich gestaltet werden kann, ist das Mitberichtsverfahren doch ein ziemlich schwerfälliges Verfahren. Zwar werden in den meisten Fällen die am Verfahren Beteiligten, insbesondere die Mitglieder des Staatsrates, bestimmen können, in welchem Umfang sie das Geschäft prüfen und welche Mittel sie dafür einsetzen wollen; dennoch kann die Formalisierung, die es mit sich bringt, den Beteiligten einen grösseren Arbeitsaufwand abverlangen.

Das Verfahren sollte demnach nur Fälle betreffen, bei denen die **Wichtigkeit und die Besonderheit des Geschäfts es rechtfertigen** (Abs. 1), und somit in der Praxis auf eine kleine Zahl von Dossiers beschränkt bleiben dürfte. Auf jeden Fall ist dem Staatsrat überlassen, auf Grund der Kriterien von Absatz 1 die Fälle zu bestimmen, in denen ein Mitberichtsverfahren notwendig erscheint (Abs. 3, 1. Teil).

5. Der Staatsrat wird ausserdem die **Einzelheiten** des Mitberichtsverfahrens regeln müssen (Abs. 3, 2. Teil): für das Ingangbringen und den Ablauf des Verfahrens verantwortliche Organe; am Verfahren beteiligte Organe (die je nach Geschäft verschieden sein können); Inhalt und Form der Mitberichte; Fristen; Art der Berücksichtigung der Antworten und allfällige Auswirkungen auf die Verhandlungen; Rolle der zentralen Dienste.

Artikel 31: Staatsratsausschüsse

1. Das geltende Gesetz enthält keine Bestimmungen über die Staatsratsausschüsse. Diese Einrichtung besteht aber bereits in der freiburgischen Praxis und existiert auch auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen. Ihr oberstes Ziel ist eine gewisse Entlastung des Gesamtstaatsrates, indem sie ermöglicht, besondere Probleme, insbesondere solche mit departementsübergreifenden oder Querschnittsaspekten, besser anzugehen; wie das Mitberichtsverfahren bezweckt diese Einrichtung somit auch eine **Erhöhung der Arbeitseffizienz in den Verhandlungen**.

Die Bildung von Ausschüssen ist aber nicht unumstritten; es wird manchmal behauptet, dass es dem Zusammenhalt des Kollegiums schade. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens für den Vorentwurf von 1991 hat eine Institution auf die Gefahr hingewiesen, dass die Mitglieder eines Ausschusses mit diesem Mittel ihren eigenen Geschäften den Vorzug geben könnten.

2. Mit Artikel 31 soll diesen Nachteilen vorgebeugt werden, indem die Rolle der Ausschüsse näher bestimmt wird:

– Ihre Kompetenzen sind beschränkt auf die **Vorbereitung der Verhandlungen und Beschlüsse** des Staatsrates (Abs. 1), sodass sie selber keine Beschlüsse fassen können.

- Sie haben für die **Information des Staatsrates** über ihre Arbeiten zu sorgen (*Abs. 2, 1. Satz*); das geeignetste Mittel für eine regelmässige Information des Staatsrates ist in der Praxis die Übermittlung einer Kopie der Sitzungsprotokolle.
- Wenn die Ausschüsse auch selber keine Beschlüsse fassen können, so dürfen sie doch **Anträge stellen** (*Abs. 2, 2. Satz*).

3. Anzumerken ist, dass ein Ausschuss keinesfalls aus mehr als drei Mitgliedern bestehen darf (*Abs. 1 am Schluss*); dies würde ihn nämlich in ein potenzielles Entscheidungsorgan verwandeln, könnte dieser doch sonst in den Ratssitzungen über die absolute Mehrheit verfügen.

Artikel 32: Verhandlungen

1. Grundlage des System einer Kollegialregierung ist die Suche nach einem Kompromiss zwischen den verschiedenen Meinungen; eine kollegiale Entscheidungsfindung setzt demnach voraus, dass die Mitglieder des Kollegiums zusammenkommen und **sich in den Beratungen äussern können** (*Abs. 1, 1. Satz*).

In seiner Antwort auf die schriftliche Anfrage Elmar Perler betreffend das Kollegialitätsprinzip hat sich der Staatsrat wie folgt geäussert: «Ein gutes Funktionieren der Kollegialität der Regierung beruht also auf zwei grundsätzlichen Voraussetzungen. Die erste ist, dass im Hinblick auf einen Entscheid alle Meinungen zum Ausdruck kommen und nicht eine automatische Mehrheit versucht, ihren Standpunkt systematisch durchzusetzen. Sofern die Mitglieder nicht von Anfang an einer Meinung sind, muss der Entscheid des Kollegiums in der Diskussion entstehen. Es muss vermieden werden, dass Mitglieder, die den Entscheid zu Beginn nicht befürworten, übermässig eingeschränkt werden. Die zweite Voraussetzung für ein gutes Funktionieren des Kollegialitätsprinzips ist, dass jedes Mitglied des Regierungskollegiums den festen Willen hat, sich an der Suche nach den besten Lösungen für die anstehenden Probleme innerhalb des Staates zu beteiligen» (TGR 1996 S. 826 ff., 827).

Aus Effizienzgründen rechtfertigt es sich, für weniger wichtige Geschäfte, die nicht notwendigerweise Beratungen erfordern, ein **vereinfachtes Verfahren** vorzusehen; der Vorbehalt in *Absatz 1, 2. Satz* betrifft insbesondere das heutige System, wonach dem Kollegium weniger wichtige Traktanden zur globalen Annahme unterbreitet werden, wobei jederzeit die Möglichkeit besteht, irgendeines dieser Geschäfte zur Diskussion zu stellen.

2. Um jedes Missverständnis auszuschalten, regelt *Absatz 2* ausdrücklich die **Folgen, die ein Ausstand** für die Beratungen hat: Abgesehen davon, dass das in Ausstand tretende Mitglied am Entscheid selber nicht beteiligt ist, nimmt es in der Regel auch nicht an den Beratungen über das betreffende Geschäft teil. Diese Regelung gilt für alle Fälle, in denen ein Mitglied in den Ausstand tritt, einschliesslich diejenigen, in denen der Ausstand in Anwendung des VRG erfolgt. Es ist jedoch angezeigt, Artikel 97 Abs. 2 VRG vorzubehalten; dieser gilt für besondere Fälle von Beschwerden an den Staatsrat, gegen Entscheide, an denen ein Mitglied des Kollegiums mitgewirkt hat; für einen solchen Fall sieht das Gesetz ausdrücklich vor, dass dieses Mitglied bei der Beratung eine beratende Stimme behält.

Die übrigen Fragen im Zusammenhang mit dem Ausstand werden in Artikel 15 behandelt, der im Wesentlichen auf das VRG verweist.

Artikel 33: Sitzungen

1. Das Abhalten einer **wöchentlichen Sitzung** (Abs. 1, 1. Satz) entspricht der heutigen Praxis. Besteht ein Bedarf nach einer zusätzlichen oder ausserordentlichen Sitzung, so genügt es, wenn ein Mitglied vom Präsidium die Einberufung einer weiteren Sitzung verlangt (Abs. 1, 2. Satz); dies entspricht übrigens der in Artikel 13 Abs. 1 SDOG vorgesehenen Lösung.

2. Die **Pflicht** der Mitglieder, an den Sitzungen des Staatsrates **teilzunehmen** (Abs. 2), bildet einen Aspekt der Pflicht zur Kollegialität; ihr Gegenstück ist zu finden im Verbot der Stimmenthaltung (vgl. Art. 37 Abs. 3). Von ihrer oder seiner Stellung als Sekretärin oder Sekretär des Staatsrates her ist die Kanzlerin oder der Kanzler ebenfalls verpflichtet, an den Sitzungen des Kollegiums teilzunehmen (Abs. 3, 1. Satz); die beratende Stimme wird ihr oder ihm eingeräumt auf Grund des hohen Informationsstandes, über den sie oder er verfügt und auf Grund ihrer oder seiner vielfältigen Kontakte, welche es ihr oder ihm erlauben, einen Gesamtüberblick zu haben und die Probleme aus einer gewissen Distanz zu betrachten, was sich für das Kollegium als sehr nützlich erweisen kann. Schliesslich nimmt an diesen Sitzungen auch die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler teil (Abs. 3, 2. Satz), die oder der in der Praxis gewöhnlich das Protokoll führt.

Artikel 33 befasst sich nicht mit der **Anwesenheit anderer Personen** an den Kollegiumssitzungen. Die Teilnahme von Drittpersonen ist zwar möglich. So kann der Staatsrat beispielsweise, wenn er es zu seiner Information als notwendig erachtet, Verwaltungskader sowie externe Expertinnen oder Experten einladen; bei der Besetzung von freien Stellen kann er ausserdem die Kandidatinnen und Kandidaten anhören. Dennoch sollten diese Teilnahmen die Ausnahme bilden; wenn nötig wird diese Frage in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

3. Die Grundsätze der **Nichtöffentlichkeit der Sitzungen** und des **Stillschweigens über die Verhandlungen** (Abs. 4) entsprechen dem schweizerischen Standard. Sie sind die logische Folgerung aus den in Artikel 42 verankerten Grundsätzen (Identifikationsprinzip und Grundsatz der Solidarität gegenüber dem Kollegium). Ihre Berechtigung wird in der Regel abgestützt auf Gründe, die mit der Arbeitsweise des Kollegiums (Suche nach einer Konsenslösung und Notwendigkeit eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Mitgliedern) sowie mit der Glaubwürdigkeit der Regierung nach aussen (Stärkung der Glaubwürdigkeit durch geschlossenes Auftreten) zusammenhängen. In seiner Antwort auf die schriftliche Anfrage Elmar Perler betreffend das Kollegialitätsprinzip hat sich der Staatsrat übrigens bereits ausführlich zu diesem Thema geäussert (vgl. TGR 1996 S. 826 ff., 827; vgl. hierzu auch Pkt. I.B.b).

Dabei ist aber anzuführen, dass das Beratungsgeheimnis mithin dahingehend kritisiert wird, es schade der Glaubwürdigkeit der Minorität in der Regierung und führe zu einem System der mangelnden Verantwortlichkeit der Staatsrätinnen und Staatsräte. Anlässlich der Vernehmlassung zum Vorentwurf von 1991 ist ausserdem hervorgehoben worden, dass der Entwurf diesem Aspekt der Kollegialität grosses Gewicht gab. Die Artikel 33 Abs. 4 und 42 Abs. 2 sind folglich im Vergleich zu den damals vorgeschlagenen Lösungen etwas gelockert worden. Im Übrigen ist die Tragweite des Beratungsgeheimnisses und der Solidarität gegenüber Entscheiden des Kollegiums im Rahmen der zurzeit laufenden Totalrevision der Verfassung zu diskutieren; dieses Thema wird denn auch in einem der Ideenhefte erörtert, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden.

Anzumerken ist, dass die Schweigepflicht nicht nur für die Ratsmitglieder, sondern für alle Sitzungsteilnehmer gilt. Ausserdem kann die Verletzung dieser Pflicht in gewissen Fällen eine strafbare Handlung darstellen: Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB), vorausgesetzt, dass die Offenbarung sich auf ein Geheimnis im materiellen Sinn bezieht (vgl. hierzu: Kantonsgericht

in FZR 2000 S. 75, Erw. 5, sowie die Erläuterungen zu Art. 17); Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB), vorausgesetzt, dass die Offenbarung des Geheimnisses der Öffentlichkeit gegenüber, beispielsweise durch die Presse oder in einer Ansprache bei einer öffentlichen Versammlung, stattgefunden hat.

Artikel 34: Besondere Lagen

1. Alle Beschlüsse müssen in der Regel in der Sitzung gefasst werden, auch solche, die Geschäfte von geringerer Wichtigkeit betreffen und beispielsweise nach dem System der Globalannahme behandelt werden (vgl. Art. 32 f.). Nun ist es aber vorstellbar, dass in **dringenden Fällen** der Staatsrat gezwungen sein kann, einen Beschluss zu fassen, ohne dass er vorgängig eine Sitzung einberufen kann. Wie dies auf Bundesebene und in den meisten Kantonen der Fall ist, erlaubt *Absatz 1* in solchen Situationen eine Beschlussfassung ausserhalb einer Sitzung. Dank der heutigen, in fortwährender Entwicklung stehenden technischen Mittel (Fax, Mobiltelefon, E-Mail . . .) können solche Situationen gemeistert werden und ist das Erfordernis, möglichst die Meinung aller Mitglieder des Staatsrates einzuholen, durchaus realistisch (Abs. 1 am Schluss).

2. Die Ferienzeiten stellen diesbezüglich ein besonderes Problem. Während dieser Zeiten fasst der Staatsrat grundsätzlich keine Beschlüsse und hält er keine Sitzungen ab, wobei natürlich dringliche Situationen auftreten können. An sich müssen die dafür vorgesehenen Bestimmungen ohne weiteres angewendet werden können; das in Absatz 1 vorgesehene Verfahren kann sich aber als unzureichend erweisen, soweit die Mitglieder des Staatsrates in den Ferienzeiten weniger leicht erreichbar sind als gewöhnlich. *Absatz 2* verlangt daher die Organisation eines Bereitschaftsdienstes aus vier Mitgliedern, der eine jederzeitige Beschlussfassung ermöglicht (vgl. das in Art. 35 festgesetzte Quorum); diese Organisation gehört zu den Aufgaben zur Leitung des Kollegiums, mit denen das Präsidium betraut ist (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. d).

3. Die Festlegung eines besonderen Verfahrens bei Vorliegen **ausserordentlicher Lagen** (Abs. 2) wie eines Krieges oder einer Katastrophe grossen Ausmasses gehört eher in ein Gesetz über die Gesamtverteidigung. Da kein solches Gesetz besteht, erscheint es zweckmässig, die gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf die Annahme eines geeigneten Verfahrens, das über die ORKAF als besonderes Führungsgremium hinausgeht, zu schaffen.

Artikel 35–40: Beschlussfassung

1. Der Entwurf befasst sich ausführlich mit der Beschlussfassung; damit sollen alle Unklarheiten zu diesem Thema behoben werden.

2. Das bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Artikel 20 Abs. 2 SDOG vorgesehene **Quorum von vier Mitgliedern** wird beibehalten (*Art. 35 Abs. 1*). Auch *Artikel 35 Abs. 2* übernimmt die im Artikel 22 Abs. 2 SDOG enthaltene Regelung, wobei aber gleichzeitig Ausnahmen vorgesehen werden. Hingegen lässt der Entwurf die Bestimmung fallen, wonach bei Anwesenheit von nur vier Mitgliedern die Verschiebung der Beratung verlangt werden kann (*Art. 20 Abs. 1 SDOG*); diese Regelung wurde bereits bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs von 1991 gestrichen, was im Vernehmlassungsverfahren von niemandem beanstandet wurde.

3. Das in *Artikel 36* vorgesehene System der **stillschweigenden Annahme** bedeutet den Verzicht auf eine formelle Abstimmung, wenn ein Antrag unbestritten ist; auch der Grosse Rat kennt eine solche Regelung (vgl. Art. 96 Abs. 5 GRRG).

4. Ist dennoch eine **Abstimmung nötig**, richtet sich das Verfahren nach *Artikel 37*. Dieser Artikel sieht die Beschlussfassung mit der absoluten Mehrheit (*Abs. 1 am Anfang*), die Stimmabgabe durch Handerheben (*Abs. 2*) und den Stichentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten bei Stimmengleichheit (*Abs. 4*) vor. Zudem enthält er folgende zwei besondere Regeln:

– *Absatz 1 am Schluss* setzt die **Mindestzahl der erforderlichen Stimmen** für eine rechtsgültige Beschlussfassung auf drei fest. Dies bedeutet eine Bekräftigung des Kollegialitätsprinzips, indem verhindert wird, dass ein Beschluss mit nur zwei Stimmen gefasst werden kann (dieser Fall könnte eintreten, wenn bei vier anwesenden Mitgliedern Stimmengleichheit herrscht und die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid gibt).

– *Absatz 3* verankert das **Verbot der Stimmenthaltung**. Dieses Verbot gilt gemäss Artikel 27 SDOG bereits heute. Es stellt eine Besonderheit dar, die in mehreren Kantonen und auch auf Gemeindeebene zu finden ist (vgl. Art. 64 Abs. 2 GG); im Gegensatz dazu verpflichtet das Bundesrecht die Regierungsmitglieder nicht zur Teilnahme an den Entscheiden. Die Pflicht der Regierungsmitglieder, Stellung zu nehmen, erscheint aber dennoch gerechtfertigt: Wie bereits bezüglich des Ausstandes erörtert (vgl. Erläuterungen zu Art. 15 Abs. 1), sind diese gewählt worden, um Entscheide zu treffen, und nicht, um sich der Stimme zu enthalten; wie ausserdem der Regierungsvertreter bei den Beratungen über die Einführung dieser Pflicht auf Gemeindeebene hervorgehoben hat, ist diese Pflicht eng verbunden mit der Kollegialität, welche insbesondere verlangt, dass ein Magistrat die Entscheide nicht seinen Kollegen überlässt (TGR 1980 II S. 1226).

5. Für die **Wahlen und Anstellungen** stellt *Artikel 38* zwei besondere Regeln auf: geheime Abstimmung auf Antrag eines Mitgliedes (*Bst. a*); bei Stimmengleichheit Ersatz des Stichentscheids der Präsidentin oder des Präsidenten durch den Stichentscheid der federführenden Direktion bzw. Losentscheid, falls keine Direktion federführend ist (*Bst. b*).

6. Der Staatsrat kann die in den Artikeln 37 und 38 aufgestellten Regeln bei Bedarf ergänzen (*Art. 39, 1. Satz*); ausserdem wird die heute in Artikel 33 Abs. 2 SDOG vorgesehene und auch in anderen Kantonen (z. B. Bern) geltende Regelung übernommen, wonach die bei Abstimmungen des Grossen Rates massgebenden, sehr ausführlichen Bestimmungen analog Anwendung finden (*Art. 39, 2. Satz*).

7. Schliesslich besteht auch die Möglichkeit der **Zurücknahme eines Beschlusses** sowie das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit für dieses Vorgehen (*Art. 40*) bereits heute (vgl. Art. 30 SDOG). Gemäss *Artikel 40 Abs. 1* kann die Zurücknahme eines Beschlusses aber nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass dieser noch nicht angefangen hat, Wirkungen zu entfalten. Diese Formulierung ist zwar auslegungsbedürftig, aber für Entscheide im Sinne des VRG gibt Absatz 1, 2. Satz eine Legaldefinition: Solche Entscheide können nur zurückgenommen werden, sofern sie den Empfängerinnen oder Empfängern noch nicht eröffnet worden sind.

Zu erwähnen ist, dass die Zurücknahme eines Beschlusses zum Verfahren der Beschlussfassung durch den Rat gehört und als interne Etappe dieser Beschlussfassung betrachtet werden muss. Ihrer Natur nach unterscheidet sie sich also von den ordentlichen Mitteln, auf einen Entscheid zurückzukommen, wie der Widerruf oder die Wiedererwägung; diese Mittel betreffen nämlich Entscheide, bei denen feststeht, dass sie gefällt sind, und ihr Gebrauch richtet sich nach dem materiellen Recht (Spezialgesetze, auf die sich die Entscheide stützen, oder, bei Fehlen einer Regelung, allgemeine Grundsätze und Rechtsprechung).

Artikel 41: Protokoll

1. Das Sitzungsprotokoll hat nicht nur die **Beschlüsse**, sondern auch eine **Zusammenfassung der Verhandlungen** zu enthalten (*Abs. 1*). Für die Führung des Protokolls hat die Kanzlerin oder der Kanzler zu sorgen (Art. 26 Abs. 2); diese Aufgabe wird in der Praxis in der Regel der Vizekanzlerin oder dem Vizekanzler übertragen.

2. *Absatz 2* behält die in Artikel 29 Abs. 2 SDOG vorgesehene Regelung bei, wonach ein Mitglied des Staatsrates berechtigt ist, seine **abweichende Meinung zu einem Beschluss** zu Protokoll zu geben. Dieser Vermerk könnte insbesondere auf dem Gebiet der «historischen» Verantwortlichkeit sowie zuweilen auf jenem der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit eine Rolle spielen (wird z. B. ein Antrag, der den Eintritt eines Schadens verhindern soll, vom Rat nicht angenommen, so kann das betreffende Ratsmitglied dadurch vermeiden, zivilrechtlich für einen in der Folge eingetretenen Schaden haftbar gemacht zu werden). Er kann auch die Grundlage für eine passive Haltung im Sinne von Artikel 42 Abs. 2 bilden.

3. Ausserdem hebt der Artikel 41 ausdrücklich hervor, dass das Sitzungsprotokoll **nicht öffentlich** ist (*Abs. 3*). An sich ergibt sich dies bereits aus der in Artikel 33 Abs. 4 vorgeschriebenen Pflicht, Stillschweigen über die Verhandlungen zu bewahren. Dennoch erweist sich eine Präzisierung als nützlich. Sie verdeutlicht die Unterscheidung zwischen der Nichtöffentlichkeit des Protokolls selber und der Mitteilung von Protokollauszügen; auch wenn der Entwurf keinen Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung einführt (vgl. Erläuterungen zu den Art. 8 und 9, Pkt. 3), geht die Tendenz klar in diese Richtung, sodass es wichtig ist, den geheimen Charakter des Protokolls zu betonen.

Artikel 42: Kollegialentscheide

1. Die kollegiale Natur der Beschlüsse ist ein wesentliches Element des kollegialen Regierungssystems, wie der Staatsrat 1996 anlässlich der Beantwortung der schriftlichen Anfrage Elmar Perler darlegen konnte (vgl. hierzu Pkt. I.B.b.2 hiervor). Artikel 42 enthält in Form von Rechtsregeln die in der Antwort des Staatsrates angeführten Elemente, die gegenwärtig als ungeschriebene Normen die Arbeitsweise des Kollegiums und das Verhalten seiner Mitglieder regeln (das Gesetz von 1848 enthält nämlich keine entsprechende Bestimmung).

2. *Absatz 1* legt ausdrücklich ein grundlegendes Element der Kollegialität, für welches oft der Ausdruck «**Identifikationsprinzip**» verwendet wird, fest: Die Beschlüsse werden nicht vom Mitglied, das den Antrag gestellt hat, und auch nicht von der Mehrheit, die sich dafür ausgesprochen hat, sondern vom Kollegium selber gefasst. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verantwortlichkeit für die Entscheide auf alle Ratsmitglieder verteilt ist.

3. Dieses Identifikationsprinzip wird ergänzt durch das Erfordernis der **Solidarität** (*Abs. 2*): Die Mitglieder des Kollegiums müssen die Entscheide des Staatsrates gegenüber der Verwaltung, dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit vertreten, was von ihnen eine aktive Haltung erfordert. Auf Bundesebene ist eine entsprechende Regelung ins neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen worden (Art. 12 Abs. 2 RVOG); gleichartige Regelungen finden sich ausserdem auch in mehreren kantonalen Gesetzgebungen.

Wie bereits hervorgehoben (vg. Erläuterung zu Art. 33, Pkt. 3), wird dieses Erfordernis etwas relativiert: Mitglieder, die bei der Beschlussfassung ihre abweichende Meinung kundtun, können sich in der Folge auf eine passive Haltung beschränken (*Abs. 2, 2. Satz*). Diese Lösung

ermöglicht nicht nur, die Fälle zu regeln, in denen eine Ausnahme vom Solidaritätsgrundsatz allgemein zugelassen wird (insbesondere schwere Gewissenskonflikte eines Ratsmitglieds), sondern auch den Vorwurf der Heuchelei, der dem Grundsatz der kollegialen Solidarität zuweilen gemacht wird, etwas abzuschwächen.

Der Grundsatz des Mittragens von Ratsentscheiden ist eng verbunden mit dem Beratungsgeheimnis; er wird wahrscheinlich anlässlich der Totalrevision der Verfassung zu Diskussionen führen (er wird jedenfalls in den Ideenheften, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden, angesprochen).

B. II. Titel: Die Kantonsverwaltung

5. Kapitel: Organisation

Im 5. Kapitel wird die allgemeine Struktur der Kantonsverwaltung festgelegt, indem von der in der Verfassung vorgesehenen Einteilung in Direktionen ausgegangen und auf die gesetzliche Verankerung von Organisationsgrundsätzen verzichtet wird. Dieser Verzicht ist insbesondere durch die Tatsache begründet, dass die praktische Tragweite von sehr allgemein gehaltenen Grundsätzen oft bedeutungslos ist, und dass es oft schwierig ist, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Organisationsgrundsätzen zu finden (beispielsweise steht der Grundsatz der Beschränkung der Anzahl hierarchischer Stufen jenem der Beschränkung der Anzahl direkt unterstellter Personen entgegen). Es ist daher angezeigt, dem Staatsrat die allfällige Regelung der Detailorganisation zu überlassen (vgl. Art. 67 Abs. 1).

Artikel 43: Allgemeine Gliederung

1. Die *Aufteilung der Kantonsverwaltung in «Direktionen»* wird beibehalten (Abs. 1). Die Verwendung des Begriffs «Direktion» wird oft kritisiert, und es ist möglich, dass der Ausdruck «Departement» – der auf Bundesebene und in allen Westschweizer Kantonen verwendet wird – an sich vorzuziehen wäre. Nebst der Tatsache, dass die Bezeichnung «Direktion» immerhin in zehn Kantonen, darunter Bern und Zürich, verwendet wird, sprechen aber mehrere Argumente für seine Beibehaltung:

- Die Verfassung (Art. 58) spricht ausdrücklich von «Direktionen».
- Die Lösung, für die sich der Verfassungsrat im Rahmen der Totalrevision der Verfassung entscheiden wird, darf nicht vorweg genommen werden. Wenn nun der Ausdruck «Departement» ins Gesetz aufgenommen würde und die neue Verfassung aber die Bezeichnung «Direktion» verwendet, müsste eine zusätzliche Anpassung vorgenommen werden.
- Ein gewichtiger Grund ist schliesslich, dass es in der freiburgischen Verwaltung bereits jetzt «Departemente» gibt, die aufgehoben werden müssen (vgl. hierzu Pkt. 4 der Erläuterungen zu Art. 48). Die Anpassung der geltenden Gesetzgebung würde bedeutend schwieriger, wenn die Bezeichnung Direktion ausgewechselt würde, da die Umwandlung der zurzeit bestehenden Departemente in gewöhnliche Verwaltungseinheiten (es wäre dies eine materielle Umwandlung) gleichzeitig mit der Umwandlung der Direktionen in Departemente (es wäre dies eine formale Umwandlung) erfolgen müsste. Dieser Wechsel würde ausserdem zu Schwierigkeiten für die Übergangslösungen bei der Umwandlung der heutigen Departemente in Verwaltungseinheiten führen (vgl. Art. 74).

Der Beibehaltung der heutigen Situation ist daher vorzuziehen; es soll dem Verfassungsrat überlassen werden, sich über einen allfälligen Bezeichnungswechsel zu äussern.

2. Die Anzahl von *sieben* Direktionen entspricht der Anzahl Regierungsmitglieder; so steht jede Staatsrätin und jeder Staatsrat an der Spitze einer Direktion (vgl. Art. 10 Abs. 1). An sich sind auch andere Systeme denkbar (beispielsweise teilen gewisse Kantone den Regierungsmitgliedern zwei Departemente zu), und dies sogar im Rahmen der geltenden Verfassung (welche nur die Anzahl der Regierungsmitglieder bestimmt). Die gegenwärtige Übereinstimmung der Anzahl Direktionen mit der Anzahl Regierungsmitglieder wird aber beibehalten; diese Lösung ist anlässlich der Vernehmlassung zum Vorentwurf von 1991 nicht beanstandet worden und folgt den heutigen Tendenzen in diesem Bereich (sie wurde beispielsweise vom Kanton Zürich im Rahmen seiner kürzlich erfolgten Reform der Verwaltungsstrukturen angenommen).

3. Ausser den Direktionen bezeichnet Absatz 1 auch die *Staatskanzlei* als Hauptbestandteil der Verwaltung. Auf Grund ihrer besonderen Stellung als Stabsstelle des Staatsrates ist sie nämlich eher auf Ebene einer Direktion als auf Ebene einer Verwaltungseinheit einzureihen (vgl. Art. 47 Abs. 1). In zahlreichen Punkten wird sie im Übrigen sowohl im Entwurf (vgl. Art. 27 Bst. a und Art. 47 Abs. 3) wie in anderen Bereichen (vgl. Art. 1 Abs. 4 FHR: «Die Staatskanzlei übt in finanzieller Hinsicht die Befugnisse einer Direktion aus»; Art. 14 StPR, dessen Inhalt in Art. 16 Abs. 2 StPG-Entwurf übernommen wird: «Die Staatskanzlei hat für ihr Personal die Befugnisse einer Direktion») einer Direktion gleichgestellt.

4. Die in *Absatz 2* vorgesehene Gliederung der Direktionen in *Verwaltungseinheiten* entspricht der herkömmlichen Struktur öffentlicher Verwaltungen. Unter Verwaltungseinheiten sind Organe unterschiedlicher Grösse zu verstehen, die der Exekutive angehören und denen durch die Gesetzgebung Aufgaben einer gewissen Homogenität übertragen werden; ihre Mitglieder üben ihre Tätigkeit in der Regel beruflich aus.

Wegen der beschränkten Grösse der freiburgischen Verwaltung ist es von Vorteil, wenn sich *die Verwaltungseinheiten innerhalb einer Direktion* grundsätzlich *alle auf derselben Stufe* befinden; diese werden somit direkt der Direktion unterstellt oder dieser administrativ zugeteilt sein. Die «Departemente», welche gemäss den heutigen Strukturen der Freiburger Verwaltung oft als Zwischenstufe zwischen den Direktionen und den Verwaltungseinheiten erscheinen, werden somit verschwinden oder in gewöhnliche Einheiten umgewandelt werden müssen; ausserdem lässt der Entwurf die im Vorentwurf von 1991 noch vorgesehene Möglichkeit fallen, Gruppen zu bilden (vgl. zu diesen Punkten die Erläuterungen zu Art. 48). Anzumerken ist jedoch, dass das Bestehen einer einzigen Ebene für die Verwaltungseinheiten nicht ausschliesst, dass innerhalb der Einheit Sektionen oder andere Unterteilungen geschaffen werden.

Absatz 2 schliesst implizit aus, dass die Verwaltungseinheiten direkt dem Staatsrat zugeteilt oder diesem unmittelbar unterstellt werden. Abgesehen davon, dass eine solche Zuteilung oder Unterstellung nicht mit dem Wortlaut des Artikels 56 KV übereinstimmen würde, erscheint sie auch nicht wünschenswert: Sie widerspricht dem Grundsatz, wonach der Staatsrat in erster Linie Regierungs-, und dann erst Verwaltungshandlungen ausüben soll; im Übrigen bedarf jede Einheit für die bei ihr anstehenden Geschäfte einer Verbindungsstelle zwischen sich und dem Staatsrat (vgl. Art. 58 Abs. 1 Bst. a).

5. *Absatz 3* setzt einen Vorbehalt für die Zuteilung von Aufgaben an besondere Gremien. Gemeint sind damit Kommissionen sowie ausserhalb der Verwaltung stehende Stellen.

Die Mehrheit der *Kommissionen* sind gewöhnliche beratende Organe. Es gibt aber auch Kommissionen, welche Aufgaben wie diejenigen der Verwaltungseinheiten erfüllen oder die

zumindest selber Entscheidungsbefugnisse haben (z. B. die Kommission für Ausbildungsbeiträge). Solche Kommissionen stellen dennoch keine richtigen Verwaltungseinheiten dar, und ihre Stellung wird heute von Fall zu Fall bestimmt; dem Staatsrat obliegt es, bezüglich der Kommissionen allgemeine Bestimmungen zu erlassen (vgl. Art. 52 Abs. 3).

Was die **Institutionen, die nicht der Verwaltung angehören**, anbelangt, können diese sowohl rein privatrechtlich sein (z. B.: der Wirteverband, welcher gemäss der Gesetzgebung über die Gaststätten mit der Organisation der für die Erlangung des Fähigkeitsausweises erforderlichen Ausbildungskurse beauftragt wurde) wie auch gemischte Strukturen aufweisen (z. B.: der Freiburger Tourismusverband, eine «gemeinnützige privatrechtliche Vereinigung, deren Statuten vom Staatsrat genehmigt [werden]», welcher durch die Tourismusgesetzgebung eine Reihe von Aufgaben übertragen werden) oder öffentlich-rechtliche Organisationen ausserhalb der Verwaltung (Regiebetriebe wie die Kantonbank) sein.

Artikel 44: Allgemeine Funktion der Direktionen

1. Diese Bestimmung betont in erster Linie die Rolle, welche Artikel 56 der Verfassung den Direktionen zuteilt (Abs. 1).

2. Sie übernimmt ausserdem die Regelung in Artikel 68^{bis} des geltenden SDOG, welche 1980 eingeführt wurde und gemäss welcher die **Direktionen eigene Kompetenzen** haben (Abs. 2).

Die Entscheidungsbefugnis der Direktionen ist ohne Zweifel problematisch, wenn man in Betracht zieht, dass der Artikel 56 KV die Rolle der Direktionen auf die Vorbereitung und Erledigung der Geschäfte zu beschränken scheint. Aber bereits seit etlichen Jahren teilt die Spezialgesetzgebung den Direktionen und sogar den Dienststellen Entscheidungsbefugnisse zu. Dies geht so weit, dass nunmehr zumeist den Direktionen die generelle Kompetenz zugewiesen wird (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 6, Pkt. 2). Der Gesetzgeber von 1980 hat diese Entwicklung abgesegnet, indem er eingeräumt hat, dass sie sich auf eine grosszügige Interpretation des Artikels 56 KV abstützen lasse.

3. Artikel 44 Abs. 3 unterstreicht die Pflicht der Direktionen zur **Aufsicht** über die Verwaltungseinheiten, die nach den Artikeln 57 und 58 ausgeübt wird.

4. Absatz 4 schliesslich ergänzt die Regel von Artikel 26 Abs. 3, indem Befugnisse im Bereich der **Information der Öffentlichkeit** unmittelbar den Direktionen zugewiesen werden; diese Befugnisse sind auf Geschäfte aus dem Zuständigkeitsbereich beschränkt und werden nach den Regeln ausgeübt, die der Staatsrat in Anwendung von Artikel 9 aufstellen wird (vgl. Erläuterung zu den Art. 8 und 9, Pkt. 5).

Artikel 45: Zuständigkeitsbereich der Direktionen

1. Die Befugnisse der Direktionen sind seit der Gesetzesänderung von 1980 im Gesetz selber festgelegt; dies entspricht «einem Bedürfnis nach Beständigkeit und Fortdauer, das sich sowohl im Bereich der internen Verwaltungsführung wie auch in den Aussenbeziehungen bekundet» (Botschaft vom 1. April 1980 zum Entwurf des Gesetzes über die Änderung des SDOG, TGR 1980 S. 1098 ff., 1099).

Die Vorstellungen haben sich auf diesem Gebiet in der Zwischenzeit aber geändert, und es wird allgemein anerkannt, dass der Regierung eine grosse **Autonomie in der Organisation** zugestanden werden muss (vgl. hierzu Pkt. I.B.e.3), ebenso **was die Verteilung der Befugnisse** zwischen den Direktion **anbelangt**.

Es erscheint daher nicht mehr zweckmässig, dass bei der Übertragung von Befugnissen von einer Direktion auf die andere jedes Mal eine Gesetzesrevision vorgenommen werden muss. Artikel 45 kommt auf die Lösung zurück, die vor 1980 herrschte und überlässt es dem Staatsrat, den Zuständigkeitsbereich und die Benennung der Direktionen (sowie auch gegebenenfalls die zusätzlichen Befugnisse der Kanzlei, vgl. Art. 47 Abs. 2) in einem **Beschluss** festzulegen, sieht aber diesbezüglich zwei Einschränkungen vor.

2. In erster Linie präzisiert *Absatz 1* ausdrücklich, dass der betreffende Beschluss **allgemein verbindlich** ist, was bedeutet, dass es sich um einen rechtsetzenden Erlass handelt, der den üblichen Regeln über die Veröffentlichung untersteht. Diese Präzisierung erlaubt es, den Erfordernissen der Transparenz, die an jede Organisation gestellt werden, zu entsprechen, die auch in Artikel 68 Abs. 1 Bst. b und c festgeschrieben sind.

3. In zweiter Linie legt Artikel 45 die **Kriterien für die Aufteilung** der Zuständigkeitsbereiche fest (*Abs. 2*). Diese Kriterien sind im Wesentlichen aus dem Bundesrecht übernommen worden (vgl. Art. 43 Abs. 3 RVOG); sie entsprechen im Wesentlichen dem Standard in diesem Bereich. Dieselben Kriterien sind, mit einer etwas anderen Formulierung, bereits bei der letzten Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche auf die Direktionen verwendet worden (Gesetz von 1980).

Buchstabe a erwähnt den Zusammenhang der Aufgaben und die Führbarkeit. Der Zusammenhang der Aufgaben meint die interne Kohärenz und die Zugehörigkeit zum Aufgabenbereich, der einer Direktion übertragen ist. Zu den Kriterien der Führbarkeit gehören die Auswirkungen auf das Personal und die Räumlichkeiten sowie die Anzahl der den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern direkt unterstellten Personen (wobei zu berücksichtigen ist, dass die Beanspruchung der Vorgesetzten je nach unterstellter Person äusserst unterschiedlich ausfallen kann).

Das Gleichgewicht unter den Direktionen (*Bst. b*) muss sowohl in politischer Hinsicht (gerechte Verteilung der Befugnisse, die ein gewisses politisches Gewicht aufweisen) herrschen wie hinsichtlich der Arbeitslast (Anzahl und Wichtigkeit der dem Staatsrat unterbreiteten Anträge und der der Direktion obliegenden Entscheide, Anzahl und Wichtigkeit der parlamentarischen Angelegenheiten, Ausmass der interkantonalen Verpflichtungen usw.).

Schliesslich muss die Berücksichtigung der Beziehungen mit den anderen Kantonen und dem Bund (*Bst. c*), wie schon bei den 1980 vorgenommenen Arbeiten hervorgehoben (Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des SDOG, TGR 1980 S. 1098 ff., 1099), «die interkantonale Zusammenarbeit (. . .) erleichtern, insbesondere im Rahmen der verschiedenen Konferenzen der kantonalen Direktoren».

4. Die **Überprüfung der Verteilung der Zuständigkeitsbereiche unter den Direktionen** ist Gegenstand eines besonderen Projektes der Staats- und Verwaltungsreformen 1997–2001 (Projekt 2B; vgl. auch Pkt. I.A.c.1). Das Projekt 2B hat zum Ziel, diese Aufgabenverteilung unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu durchleuchten: thematische Kohärenz und Suche nach Synergien, Aufrechterhaltung des Gleichgewichts unter den Direktionen, Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen und dem Bund sowie Transparenz für den Bürger als Kunden; was die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts unter den Direktionen anbelangt, wurde insbesondere darauf geachtet, dass die Aufgaben hinsichtlich ihres politischen Gewichts, des zu ihrer Erledigung erforderlichen Aufwandes und ihrer Auswirkungen auf das Zielpublikum ausgewogen verteilt sind. Diese verschiedenen Elemente sind in den in Artikel 45 Abs. 2 aufgestellten Kriterien enthalten.

Der Beschluss über die Aufgabenverteilung wird vom Staatsrat auf jeden Fall bis zum Inkrafttreten des Gesetzes erlassen werden müssen. Die Aufhebung des Gesetzes von 1848, wie

sie in Artikel 70 vorgesehen ist, bringt die Aufhebung der gegenwärtigen Verteilung der Zuständigkeiten, die in den Artikeln 51–58 SDOG festgelegt ist, mit sich.

Artikel 46: Verteilung der Direktionen

1. Gemäss dem Vorentwurf von 1991 kann die zu Beginn der Legislaturperiode vorgenommene Verteilung nur bei Ersatzwahlen geändert werden. Diese Regelung erscheint aber zu restriktiv: Eine wichtige Änderung in der Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche unter den Direktionen während einer laufenden Legislaturperiode könnte ebenso gut eine neue Verteilung der Direktionen unter den Staatsrätinnen und Staatsräten rechtfertigen. In der in *Absatz 1* verwendeten weiten Formulierung gelangt die Autonomie des Staatsrates auf dem Gebiet der Organisation und der Führung zum Ausdruck.

2. Nach *Absatz 3* müssen die Wünsche der Mitglieder bei der Aufteilung berücksichtigt werden. Diese Präzisierung erlaubt es, das Risiko zu verringern, dass Situationen entstehen wie diejenige von 1951, als ein Staatsrat unmittelbar nach seiner Wahl zurücktrat, weil er nicht die gewünschte Direktion erhalten hatte (1952 musste eine Ersatzwahl durchgeführt werden, vgl. TGR 1952 S. 291). Trotzdem wird es zuweilen nicht möglich sein, alle Mitglieder zufrieden zu stellen, so dass dann ein verbindlicher Entscheid muss getroffen werden können (*Abs. 3, 2. Satz*).

3. Erwähnt sei schliesslich, dass der Ausdruck (Direktions)vorsteher/in, wie er in *Absatz 2* verwendet wird, die Funktion der Mitglieder des Staatsrates an der Spitze ihrer Direktion bezeichnet und nicht etwa den Titel, den sie in dieser Eigenschaft tragen (der zurzeit üblichste Titel ist «Staatsrätin-Direktorin» bzw. «Staatsrat-Direktor»).

Artikel 47: Kanzlei

1. Gemäss *Absatz 1* ist die Kanzlei die **Stabsstelle** des Staatsrates. Ihre Rolle besteht darin, den Staatsrat in der Ausübung der eigentlichen Regierungstätigkeit zu unterstützen und zu beraten, indem sie die dazu erforderlichen wichtigsten Dienste bereit stellt und verschiedene Funktionen im Bereich der Information, der Planung, der Vorbereitung, der Organisation, der Koordination und der Aufsicht wahrnimmt (zur allgemeinen Rolle einer Stabsstelle vgl. Art. 49 Abs. 1 und die entsprechenden Erläuterungen). Die Wichtigkeit dieser Rolle ist Anfang der 90er Jahre durch Dominique Haenni, alt Kanzler des Kantons Genf, in einem Expertenbericht hervorgehoben worden.

2. Die Übertragung **zusätzlicher Befugnisse** (Abs. 2) an die Kanzlei muss möglich sein, hat sich aber an ganz bestimmte Einschränkungen zu halten. In der Tat kann die Kanzlei nicht mit einer eigentlichen Mission beauftragt werden; verfassungsmässig gesehen, ist sie nicht auf der gleichen Stufe wie die Direktionen. Es erscheint daher grundsätzlich nicht angebracht, der Kanzlei echte Linienfunktionen zu übertragen; ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Kanzlei, um ihre Rolle als Stabsstelle ausüben zu können, nicht Verantwortungen übernehmen kann, die sie ins Kreuzfeuer politischer Auseinandersetzungen bringen könnten.

Die gegenwärtig den Mitgliedern der Kanzlei durch das Gesetz über das Reglement des Grossen Rates zugewiesenen Funktionen werden nicht in Frage gestellt. Die Problematik in Zusammenhang mit der den Parlamentsdiensten allenfalls zu verleihenden Eigenständigkeit könnte hingegen im Rahmen der Totalrevision der Verfassung Diskussionsstoff bieten; sie bildet jedenfalls eines der Diskussionsthemen der Ideenhefte, die für den Verfassungsrat erarbeitet wurden.

3. Die Kanzlei ist zwar hinsichtlich der Zuteilung der Befugnisse nicht auf der gleichen Stufe wie die Direktionen; sie ist diesen aber betreffend **Organisation und Geschäftsführung** weitgehend gleichgestellt (*Abs. 3*). Wie die Direktionen bildet auch die Kanzlei eine Hauptabteilung der Verwaltung (vgl. Art. 43 Abs. 1 und die entsprechenden Erläuterungen), und die Kanzlerin oder der Kanzler hat ihr gegenüber die gleichen Befugnisse wie die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion dieser gegenüber (Art. 27 Bst. a).

4. Hervorzuheben ist schliesslich, dass die Unterstellung der Kanzlei unter den Staatsrat sich hauptsächlich in der **allgemeinen Aufsicht** zeigt, welche die Präsidentin oder der Präsident der Regierung über die Staatskanzlei ausüben muss (vgl. Art. 23 Bst. b).

Artikel 48: Verwaltungseinheiten im Allgemeinen

1. Die Verwaltungseinheit ist die ordentliche und übliche Organisationsform für die Erfüllung der Aufgaben in einem Tätigkeitsbereich (vgl. zudem zu diesem Begriff Pkt. 4 der Erläuterungen zu Art. 43). Die Verwaltungseinheiten haben meistens **eigene Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche**, die ihnen in der Regel durch die Gesetzgebung übertragen werden, aber auch an sie delegiert werden können (*Abs. 1, 1. Satz*). Sie haben ausserdem eine zweite Funktion, welche darin besteht, **bei der Erfüllung der Aufgaben** der Direktion, der sie angehören, **mitzuwirken** (*Abs. 2, 2. Satz*). Diese zweite Funktion haben alle Einheiten, einschliesslich jener, die über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen.

2. Der Vorentwurf von 1991 sah eine **Kategorisierung der Verwaltungseinheiten** vor: Die Direktionen umfassten Dienststellen und Ämter, die ihrerseits in andere Verwaltungseinheiten unterteilt oder in Gruppen zusammengefasst werden konnten, wobei jede Direktion über ein Generalsekretariat verfügte. Diese Kategorisierung war im Vernehmlassungsverfahren Gegenstand zahlreicher Kritiken; die Unterscheidung von Dienststellen und Ämtern wurde dabei besonders beanstandet. Diese Bemerkungen haben daher die Notwendigkeit einer allgemeinen Überprüfung dieser Fragen aufgezeigt.

In einer ersten Phase wurde diese Überprüfung durch eine Arbeitsgruppe vorgenommen; davon ausgehend, dass die Form Aufschluss über die Grundproblematik gibt, hat sie eine Überprüfung der gegenwärtigen Organigramme der Direktionen vorgenommen und ein neues Modell ausgearbeitet. Nachdem dieses Organigramm bei der Konferenz der Generalsekretäre und der Projektleitung auf Zustimmung gestossen war, wurde es durch eine Unterscheidung von drei Kategorien von Einheiten gesetzlich konkretisiert, welche sich auf die Natur der Kernbereiche dieser Einheiten stützt. Ziel dieser gesetzlichen Konkretisierung war es, Möglichkeiten aufzuzeigen unter den Gesichtspunkten der Stärkung der Unabhängigkeit in der Leitung und Geschäftsführung gewisser Einheiten, der Erteilung von Leistungsaufträgen und allenfalls einer geografischen Dezentralisierung. Dennoch hat sie nicht befriedigt, hauptsächlich, weil die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Kategorien von Einheiten nicht leicht ist und es schwierig erscheint, aus ihr direkte Auswirkungen in normativer Hinsicht abzuleiten. Sie ist daher aufgegeben worden.

Der Entwurf **verzichtet somit auf eine** detaillierte **Kategorisierung** der Verwaltungseinheiten und begnügt sich mit der herkömmlichen Unterscheidung zwischen den unterstellten und den administrativ zugewiesenen Einheiten (Art. 48 Abs. 2), wobei er gleichzeitig ergänzende Präzisierungen zu den Stabsstellen (Art. 49), den zentralen Diensten (Art. 50) und den Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 51) macht.

3. Die im Entwurf vorgenommene **Unterscheidung zwischen der Unterstellung und der administrativen Zuweisung** bestimmt den Grad der institutionellen Abhängigkeit oder Unabhängigkeit der Einheiten gegenüber der Direktion (oder ausnahmsweise gegenüber der Kanzlei). Sie hat in verschiedenen Bereichen Auswirkungen, so bei der Organisationskompetenz (vgl. Art. 68 Abs. 2 und 3), den ordentlichen Beziehungen mit der Direktion (vgl. Art. 57 Abs. 1 und 58 Abs. 1), dem Umfang der Aufsicht durch die Direktion (vgl. Art. 57 Abs. 2 und 58 Abs. 1 Bst. b) und den Möglichkeiten, Befugnisse zu delegieren (vgl. Art. 63 Abs. 2).

Die **hierarchische Unterstellung** ist die Regel (Art. 48 Abs. 2 am Anfang). Die Direktionen haben im Verhältnis zu den ihnen unterstellten Einheiten besondere, in Artikel 57 definierte Befugnisse. Die hierarchische Unterstellung umfasst mehrere Aspekte: organisatorische Unterstellung, Unterstellung in personeller Hinsicht, Unterstellung bei der Aufgabenerfüllung. Ohne die hierarchische Unterstellung insgesamt in Frage zu stellen, muss der eine oder der andere dieser Aspekte manchmal weggelassen oder geändert werden; die daraus folgende differenzierte Unterstellung muss in diesem Fall entweder auf allgemeine Weise wie in Artikel 50 Abs. 2 für die zentralen Dienste oder durch die Spezialgesetzgebung für besondere Fälle ausdrücklich vorgesehen werden (z. B. Art. 9 Abs. 2 StPO, welcher vorsieht, dass die Kantonspolizei bei der Ausübung gerichtspolizeilicher Aufgaben der mit der Sache befassten Behörde der Strafrechtspflege untersteht).

Durch die **administrative Zuweisung** hingegen wird das Unterstellungsverhältnis in Bezug auf seine verschiedenen Aspekte aufgehoben. Diese erfolgt entweder dadurch, dass einer Einheit die Rechtspersönlichkeit verliehen wird (Art. 51 Abs. 1) oder eine Gesetzesbestimmung dies ausdrücklich vorsieht (Art. 48 Abs. 2 am Schluss). Die Beziehungen zwischen den Direktionen und den zugewiesenen Einheiten sind daher weniger eng als jene zwischen den Direktionen und den ihnen unterstellten Einheiten (vgl. Art. 58). Derzeit gelten folgende Einheiten als administrativ zugewiesen:

- die als juristische Person ausgestalteten Anstalten, nämlich die Universität, das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, die Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt, die Anstalten von Bellechasse, das Landwirtschaftliche Institut von Grangeneuve, die Kantonale Viehversicherungsanstalt, das Kantonsspital Freiburg, das Psychiatrische Spital Marsens, die Invalidenversicherungsstelle, die AHV-Kasse und die Pensionskasse des Staatspersonals;
- gewisse Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit: die kantonale Lehrmittelverwaltung, die Pädagogische Hochschule, das Zeughaus, die öffentliche Arbeitslosenkasse, die Ingenieurschule und die Krankenpflegeschule;
- einige besondere Einheiten der allgemeinen Verwaltung: die kantonale Aufsichtsbehörde für Datenschutz, die Staatsanwaltschaft, die Oberämter, das Gleichstellungsbüro und das Finanzinspektorat.

4. Obwohl der Entwurf darauf verzichtet, die Bezeichnungen der Verwaltungseinheiten auf Gesetzesebene festzulegen, muss für das **besondere Problem**, welches **durch die** in der freiburgischen Verwaltung bestehenden **«Departemente» hervorgerufen** wird, eine Regelung gefunden werden.

Auf Bundesebene und in den anderen Kantonen ist die Verwaltung in der Regel in Direktionen oder in Departemente aufgeteilt. Die freiburgische Verwaltung ihrerseits umfasst sowohl Direktionen wie Departemente; in der Tat gibt es, ausser in der Finanzdirektion, in jeder Direktion mindestens ein Departement. Abgesehen von der Tatsache, dass diese Charakteristik allein schon auf terminologischer Ebene Verwirrung stiftet, **weist sie grosse Nachteile auf**, welche mit den Besonderheiten der freiburgischen Departemente in Zusammenhang stehen.

Vorab ist festzustellen, dass der Begriff «Departement» **nicht auf einheitliche Weise verwendet wird**. Er umfasst, je nach Direktion (oder sogar innerhalb einer Direktion selber), verschiedene Formen von Einheiten: Wenn auch die meisten Departemente etwas besondere, mit einem einfachen Antragsrecht ausgestattete Einheiten sind, gibt es doch auch einige, die richtige Dienststellen mit eigenen Befugnissen (z. B. das Gebäudedepartement) oder Stabsdienste (z. B. das Polizeidepartement) bilden. Ausserdem dient dieser Begriff mithin zur Zusammenfassung der Einheiten in den Haupttätigkeitsbereichen der Direktion.

In zweiter Linie weist die gängigste Form der freiburgischen «Departemente» **unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzverteilung verwirrende Charaktermerkmale** auf. In der Tat handelt es sich um Einheiten, denen zwar ein Aufgabenbereich zugeteilt wurde, die aber innerhalb dieses Bereiches keine eigenen Kompetenzen, sondern nur ein Recht auf Antragstellung bei der Vorsteherin oder dem Vorsteher einer Direktion haben. Wenn die Gesetzgebung diesen Departementen eine Befugnis überträgt, so hat also in Wirklichkeit jeweils die Direktion die Entscheidungsbefugnis. Diese zum Mindesten verwirrende Charakteristik ist im Übrigen auch bereits durch das Verwaltungsgericht hervorgehoben worden (FZR 1992 S. 317 ff.).

Diese Probleme beeinträchtigen den Grundsatz einer transparenten Organisation der Verwaltung stark. Es ist daher notwendig, **entweder die bestehenden Departement aufzuheben oder sie in gewöhnliche Einheiten umzuwandeln**, indem eine Anpassung der Gesetzgebung über die Verteilung der Kompetenzen vorgenommen wird. Bis dahin gilt zur klaren Regelung dieser Situation eine in den Entwurf aufgenommene Übergangsbestimmung (vgl. Art. 74).

Dennoch ist hervorzuheben, dass das Schicksal mehrerer Departemente vor kurzem besiegelt wurde: Umwandlung des Forstdepartements in ein Amt für Wald, Jagd und Fischerei (vgl. Art. 6 WSG), des Gesundheitsdepartements in einen Dienst für Gesundheit (vgl. Art. 9 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999), des Verkehrs- und Energiedepartementes in einen Dienst für Verkehr und Energie (vgl. Art. 8 und 25 des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 sowie Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 15. November 2000 zur Änderung des Verkehrsgesetzes, ABI 2000 S. 2250).

5. Schliesslich ist zu präzisieren, dass **der Entwurf auf die Einführung einer Möglichkeit zur Bildung von Einheitsgruppen**, wie dies auf Bundesebene der Fall ist, **verzichtet** (vgl. Art. 43 Abs. 4 RVOG).

Auf Bundesebene wurde diese Möglichkeit der Gruppenbildung erstmals im alten Gesetz von 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (VwOG) verankert. Sie besteht darin, im Hinblick auf eine Entlastung der Departementvorsteherinnen und -vorsteher zwischen diesen und den Ämtern eine neue Zwischenstufe einzuschieben; um dieses Ziel zu erreichen, sind die Befugnisse der Gruppenchefinnen und -chefs im Wesentlichen die gleichen wie die der Departementvorsteherinnen und -vorsteher (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1975 über die Reorganisation der Bundesverwaltung, BBl 1975 I S. 1453 ff., 1500 ff.). Es geht somit weder darum, ihnen eine Reihe von Befugnissen anzuvertrauen, die den ordentlichen Einheiten weggenommen werden, noch darum, «freiburgische Departemente», die keine richtigen Entscheidungsbefugnisse haben, wieder einzuführen.

Im Vorentwurf von 1991 war die Möglichkeit der Gruppenbildung noch vorgesehen. Sie ist dann aber fallen gelassen worden. In der Tat rechtfertigt die relativ beschränkte Grösse der freiburgischen Verwaltung nicht die Schaffung von hierarchischen Zwischenstufen, die erst noch verhältnismässig kostspielig wären. Ausserdem bleibt der Begriff Gruppen, selbst wenn er sich theoretisch von den heutigen Departementen in der freiburgischen Verwaltung unterscheidet, relativ undurchsichtig und ist unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeiten schwer fassbar.

Zwar überschreitet in gewissen Direktionen die Anzahl Personen, die der Staatsrätin oder dem Staatsrat direkt unterstellt sind, bei Weitem die zulässigen Grenzen und hätte mit der Schaffung von Gruppen dieser Situation abgeholfen werden können. Dennoch ist es besser, mit der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten eine grundlegende Reorganisation der betroffenen Direktionen vorzunehmen.

Artikel 49: Stabsstellen

1. Der Ausdruck Stabsstelle stammt aus dem Militärbereich. Er wird definiert als eine **Struktur zur Unterstützung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers bei ihrer bzw. seiner Führungsaufgabe** (Abs. 1, 1. Satz). Die Stabsstellen informieren, beraten, und helfen ihren Chefinnen oder Chefs, indem sie hauptsächlich Planungs-, Vorbereitungs-, Koordinations- und Aufsichtsaufgaben erfüllen. Ihre Arbeit verfolgt somit keinen eigenen Zweck und dient nur den Bedürfnissen der Entscheidungsorgane; dies unterscheidet die Stabsstellen von den übrigen Einheiten (oder operationellen Einheiten). Die Schaffung von Stabsstellen bezweckt folglich, die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen zu entlasten, ihre Geschäftsführung zu verbessern und dem Grundsatz des Vorrangs der Regierungsgeschäfte Nachhalt zu verschaffen (vgl. Art. 10 Abs. 2). Die Rolle dieser Einheiten bei der Führung der Direktionen wird im Übrigen ausdrücklich in Artikel 56 wiederholt.

2. Im Kanton Freiburg ist die Funktion eines **Generalsekretärs** der Direktion mit (unveröffentlichtem) Beschluss vom 5. Juli 1988 eingeführt worden. Gemäss Artikel 2 dieses Beschlusses unterstützt der Generalsekretär den Direktionsvorsteher bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Der Artikel 49 Abs. 2 verankert auf Gesetzesstufe die Einführung der Stelle einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs, indem er ausführt, dass diese oder dieser der Stabsstelle einer Direktion, also dem «Generalsekretariat», vorsteht.

Gegenwärtig sind die Organisation und die Aufgaben der Stabsorgane der Direktionen von einer Direktion zur anderen ziemlich unterschiedlich und nicht immer genau definiert. Beispielsweise sind die juristischen Beraterinnen und Berater der Direktionen bald dem Generalsekretariat, bald direkt der Staatsrätin oder dem Staatsrat unterstellt. *Absatz 2, 1. Satz* bezweckt die Aufhebung dieser Unterschiede, indem **die verschiedenen Stabsfunktionen einer Direktion unter der Leitung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs zusammengefasst werden**. Mit dieser Lösung wird eine gewisse Einheitlichkeit in der Organisation der Direktionen und eine bessere Transparenz gewährleistet; dies bewirkt gleichzeitig eine Beschränkung der Anzahl der den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern direkt unterstellten Personen und der Koordinationsbedürfnisse.

Um für allfällige spezifische Bedürfnisse gewappnet zu sein, lässt der Entwurf einen minimalen Spielraum offen; in *Absatz 2, 2. Satz* wird die Möglichkeit geschaffen, ausnahmsweise vom Generalsekretariat unabhängige Stabsstellen für bestimmte Bereiche einzurichten.

3. *Absatz 1, 2. Satz* sieht die Möglichkeit vor, den Stabsstellen **Aufgaben zuzuweisen, die an sich nicht zum Kompetenzbereich dieser Einheiten** (wie in Abs. 1, 1. Satz definiert) **gehören**.

Diese Möglichkeit betrifft hauptsächlich den Bereich logistische Unterstützung – beispielsweise auf dem Gebiet der Personalbewirtschaftung (es sei darauf hingewiesen, dass Art. 20 des StPG-Entwurfs die Schaffung je einer Fachstelle für die Personalbewirtschaftung pro Direktion vorsieht), der Finanzverwaltung, des Übersetzungs- und Informatikwesens – sowie Repräsentations- und Informationsaufgaben, in welchen Bereichen die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre bis zu einem gewissen Grad die Mitglieder des Staatsrates entlasten können.

Wie der Gesetzestext in Erinnerung ruft, können diese Aufgaben den Stabsorganen nicht nur gesetzlich zugewiesen, sondern auch an sie delegiert werden; diese sind nämlich unterstellte Verwaltungseinheiten, sodass Artikel 63 Abs. 2 auch auf sie direkt anwendbar ist.

Artikel 50: Zentrale Dienste

1. Die Funktion der zentralen Dienste ist es, Querschnittsfunktionen, welche die gesamte Verwaltung betreffen, wahrzunehmen. Diese Einheiten haben dem Staatsrat und allen Direktionen zur Verfügung zu stehen (*Abs. 1*). Ihre Beziehungen mit den anderen Verwaltungseinheiten sind durch den Staatsrat zu regeln (*Abs. 3, 2. Satz*).

2. Insoweit diese Einheiten allen Direktionen zur Verfügung stehen, darf die Direktion, der sie angehören, ihnen gegenüber keine Vormachtstellung einnehmen. *Absatz 2, 1. Satz* verleiht daher diesen Einheiten die **notwendige Unabhängigkeit** für die Erfüllung ihrer Querschnittsfunktionen; diese Unabhängigkeit haben sie auch, wenn sie Funktionen ausüben, welche die Direktion betreffen, der sie unterstellt sind; in diesem Sinne erteilt auch der Vorentwurf für ein neues Personalgesetz dem Staatsrat die Kompetenz, die Chefin oder den Chef der zentralen Dienste anzustellen.

Diese in Artikel 57 Abs. 3 bestätigte Unabhängigkeit weist nicht dieselben Merkmale auf wie jene der administrativ zugewiesenen Einheiten. In erster Linie gilt die Unabhängigkeit nur für die Ausübung von Querschnittsfunktionen; für alle anderen Belange bleibt die Einheit der Direktion unterstellt (*Abs. 2, 3. Satz*), was insbesondere bedeutet, dass die Befugnis, die zentralen Dienste zu organisieren, der Direktion zusteht (vgl. Art. 68 Abs. 2). In zweiter Linie beinhaltet sie kein echtes Antragsrecht dem Staatsrat gegenüber; die zentralen Dienste geben in der Regel dem Staatsrat gegebenenfalls nur Stellungnahmen ab.

Zu präzisieren ist, dass die Übermittlung dieser Stellungnahmen an den Staatsrat wesentlich ist; sie wird daher in einem Verfahren erfolgen, das demjenigen für die Übermittlung der Anträge der administrativ zugewiesenen Einheiten entspricht (*Abs. 2, 2. Satz*; zu vergleichen mit Art. 58 Abs. 1 Bst. a). Ausserdem ist in Anwendung von Artikel 31 auch die Bildung von Staatsratsausschüssen, die sich mit der Vorbereitung der Kollegiumsverhandlungen in Bezug auf die Belange eines bestimmten zentralen Dienstes befassen, möglich; beispielsweise besteht bereits heute ein Ausschuss für Personalangelegenheiten.

3. Es ist vorzuziehen, auf eine ausdrückliche Bezeichnung der verschiedenen zentralen Dienste im Gesetz zu verzichten und diese dem Staatsrat (*Abs. 3, 1. Satz*) oder der Spezialgesetzgebung zu überlassen. Gegenwärtig wären als zentrale Dienste zu betrachten: die Materialzentrale, das Amt für Gesetzgebung, das Staatsschatzamt, das Personalamt (wie denn auch in Art. 18 des StPG-Entwurfs vorgesehen), das Informatikzentrum und, unter Vorbehalt der Annahme einer gesetzlichen Regelung seiner Aufgaben und Kompetenzen, das Gebäudedepartement.

Artikel 51: Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit

1. Mit dem Ausdruck «Anstalten» werden in der freiburgischen Gesetzgebung drei verschiedene Arten von Rechtsformen bezeichnet: Einheiten ohne Rechtspersönlichkeit wie die kulturellen Institutionen oder die Kollegien; staatliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit wie die Anstalten von Bellechasse oder das Kantonsspital; und Regiebetriebe wie die Kantonalbank und, im Moment noch, die Freiburgischen Elektrizitätswerke (FEW) (die FEW werden jedoch durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Oktober 2000 über die Rechtsform der Freiburgischen Elektrizitätswerke und ihrer

Pensionskasse, ABl 2000 S. 2098 ff., für das noch bis 1. Februar 2001 die Referendumsfrist läuft, in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt).

Artikel 51 gilt nur für die zweite Kategorie, das heisst auf die staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (sie werden in den Erläuterungen zu Art. 48, Pkt. 3, aufgezählt). Die Anstalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind gewöhnliche Verwaltungseinheiten. Die Regiebetriebe ihrerseits gehören nicht direkt der Verwaltung an; die entsprechende Gesetzgebung hebt im Übrigen hervor, dass diese «vom Staat getrennt» sind.

2. Die *eigene Rechtspersönlichkeit* kann einer Verwaltungseinheit nur über ein Gesetz in formellem Sinn verliehen werden (*Abs. 1, 1. Satz*; vgl. auch Umkehrschluss aus Art. 68 Abs. 1 Bst. a). Mit Erlangung der Rechtspersönlichkeit wird das hierarchische Unterstellungsverhältnis der Einheit zur Direktion automatisch aufgelöst (*Abs. 1, 2. Satz*; vgl. Erläuterungen zu Art. 48, Pkt. 3). Im Übrigen bleibt eine staatliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit eine Einheit der Kantonsverwaltung, und ihre Eigenständigkeit bewahrt sie nicht gegenüber dem Staat selber, sondern gegenüber den Behörden.

Ihre Organisation und ihre Führung haben demnach nach der in diesem Gesetzesentwurf und seinen Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Regelung zu erfolgen (*Abs. 2*), ebenso wie ihr Personal – unter Vorbehalt einer anders lautenden ausdrücklichen Bestimmung – der Gesetzgebung über das Staatspersonal unterstellt ist (Art. 1 Abs. 1 StPG; diese Lösung ist in Art. 2 Abs. 2 StPG-Entwurf übernommen worden) und ihre Finanzverwaltung sich nach der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates richtet (Art. 2 Abs. 2 FHG).

Der Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit kann aber auf gewissen Gebieten die gleiche Stellung wie die einer Direktion eingeräumt werden; Dies ist beispielsweise im Bereich der Personalbewirtschaftung (vgl. insbesondere Art. 3 Abs. 2 StPG; Art. 16 StPG-Entwurf) bei den Rechtsmitteln (vgl. Art. 114 Abs. 1 Bst. b VRG) der Fall.

Artikel 52: Kommissionen

1. Die Kommissionen entsprechen nicht der Definition der Verwaltungseinheit, da ihre Mitglieder ihre Funktionen nebenamtlich ausüben. Sie stellen dennoch ein wichtiges Instrument der Verwaltungstätigkeit dar, gibt es doch in der freiburgischen Verwaltung nahezu hundert Kommissionen. In den meisten Fällen beruhen sie auf einer *gesetzlichen Grundlage*; es kommt jedoch vor, dass sie durch einen internen Entscheid ins Leben gerufen werden; diese Möglichkeit muss bestehen bleiben (*Abs. 1, 1. Satz*).

Ohne anders lautende Bestimmung sind die Kommissionen administrativ jener Direktion zugeteilt, der sie angehören (*Abs. 1, 2. Satz*).

2. Wenn auch die Mehrheit der Kommissionen rein beratende Organe sind, deren Funktion darin besteht, Stellungnahmen abzugeben, so gibt es doch eine nicht unbeachtliche Anzahl von Kommissionen, die mit echten *Entscheidungsbefugnissen* ausgestattet sind. *Absatz 2* bestimmt, dass solche Entscheidungsbefugnisse auf einer gesetzlichen Grundlage und nicht bloss auf einem internen Entscheid beruhen müssen.

3. Eine allgemeine Regelung besteht hinsichtlich der staatlichen Kommissionen zurzeit nur für die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder (vgl. Gesetz vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter, SGF 122.8.2) und ihre Besoldung (vgl. Beschluss vom 28. November 1983 betreffend die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen der Staatsverwaltung, SGF 122.8.41; Beschluss vom 28.

Dezember 1984 über die Stundenentschädigungen der Mitglieder gewisser Kommissionen des Staates für die ausserhalb von Sitzungen geleisteten Arbeiten sowie der mit einem Auftrag betrauten Personen, SGF 122.8.42).

Der Staatsrat ist also mit dem Erlass allgemeiner Bestimmungen über die Kommissionen beauftragt (Abs. 3), welche insbesondere deren Zusammensetzung, ihre Organisation, ihre Arbeitsweise, ihre Beziehungen zu den Direktionen und zu den Verwaltungseinheiten betreffen, sei es unter dem Gesichtspunkt der Zusammenarbeit oder unter jenem ihrer finanziellen Verwaltung. Dies wird es erlauben, die Spezialgesetzgebung zu vereinfachen oder ihre Lücken zu schliessen; *Absatz 3, 2. Satz* ist diesbezüglich eine gesetzliche Grundlage, die es erlaubt, die Kommissionsmitglieder dem Amtsgeheimnis zu unterstellen, sei es allgemein oder bei bestimmten Kommissionen.

6. Kapitel: Geschäftsführung

Das 6. Kapitel schafft eine Mindestregelung für die Geschäftsführung; diese betrifft hauptsächlich die Führung der Verwaltungseinheiten (Art. 54 f.), deren Beziehungen zu den Direktionen (Art. 57 f.), die Zusammenarbeit in der Verwaltung (Art. 59 f.) sowie die Zuweisung und die Delegation der Kompetenzen (Art. 62 ff.). Im Übrigen beauftragt das Kapitel über die Vollzugsmassnahmen den Staatsrat mit dem Erlass ergänzender Regeln (vgl. Art. 67).

Artikel 53: Grundsätze

1. Artikel 53 *Abs. 1* enthält eine Wiederholung **der für die Verwaltungstätigkeit geltenden allgemeinen Grundsätze**. Das Erfordernis nach Zweckmässigkeit bezieht sich auf die Frage, ob ein Handlungsbedarf besteht oder nicht, wohingegen der Verweis auf die Rationalität eher mit der Handlungsweise zu tun hat. Was die anderen in Absatz 1 aufgezählten Grundsätze anbelangt, sind diese zwar schon in Artikel 8 VRG enthalten; ihre Aufzählung in den Bestimmungen über die Kantonsverwaltung ist aber wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Prinzipien dennoch gerechtfertigt. Diese Grundsätze sind denn auch auf die Tätigkeit des Staatsrates anwendbar.

2. Wenn man die heutige einschlägige Terminologie zur Hand nimmt, so lassen sich die **wichtigsten Grundsätze für die Geschäftsführung** der Verwaltungseinheiten in einigen Worten aufzählen: Wirksamkeit (Fähigkeit, die festgelegten Ziele zu erreichen), Effizienz (Fähigkeit, die Ziele mit einem Minimum an Aufwand zu erreichen; manchmal wird der Ausdruck «Wirtschaftlichkeit» verwendet) und «Kundennähe» (Rücksichtnahme auf Dienstleistungsempfänger). In *Absatz 2* werden diese Grundsätze auf etwas weniger lapidare Weise beschrieben.

Artikel 54 und 55: Führung der Verwaltungseinheiten

1. Die Artikel 52 und 53 enthalten die allgemeinen Grundsätze für die Führung der Verwaltungseinheiten. Sie gelten für alle Einheiten, einschliesslich der staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 51 Abs. 2).

2. *Artikel 54* behandelt das **Führen mit Zielen**. Um den gewünschten Spielraum zu erhalten, werden im Gesetz die Zeitabstände, in denen die Ziele jeweils wieder neu festzulegen sind, nicht näher bestimmt (*Bst. a*). Zur Entfaltung ihrer vollen Wirksamkeit müssen mit den Zielsetzungen eine Planung (*Bst. b*), eine laufende Kontrolle (Überprüfung der Verwirklichung der festgelegten Ziele, *Bst. c*) und die Vornahme der nötigen Verbesserungen (*Bst. d*) einhergehen.

3. *Artikel 55* zählt die übrigen **Hauptaufgaben** der Personen auf, die innerhalb der Verwaltung Führungsaufgaben wahrnehmen.

Eine kohärente Zuweisung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten (*Abs. 1 Bst. a*) sollte es den Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten ermöglichen, sich ihren Führungsaufgaben zu widmen; dies dürfte wohl auch zur Verbesserung der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beitragen.

Die Zusammenarbeit mit den anderen Einheiten (*Abs. 1 Bst. c*) ist in den Artikeln 59 und 60 näher erörtert. Die Koordination und die Information innerhalb der Einheit sind aber ebenso wichtig (*Abs. 1 Bst. b*); es wird denn auch allgemein anerkannt, dass das wichtigste Element bei der Führung darin besteht, zu informieren und auf interner Ebene informiert zu sein

Anzuführen ist schliesslich, dass die Organisation einer Einheit nicht ein für alle Mal festgelegt werden kann und soll, sondern laufend den Bedürfnissen angepasst werden muss (*Abs. 1 Bst. d*); unter Einhaltung des Prinzips, das Artikel 68 zu Grunde liegt, sind die Chefinnen und Chefs der Einheiten somit gehalten, der höheren Ebene die notwendigen Änderungen zu beantragen.

4. Die Finanzverwaltung der Verwaltungseinheiten richtet sich nach dem Finanzhaushaltsgesetz; die Personalbewirtschaftung ihrerseits wird im künftigen Gesetz über das Staatspersonal detailliert geregelt sein; Artikel 55 *Abs. 2* verweist daher auf diese Gesetze.

Artikel 56: Führung der Direktionen

1. Die Hauptaufgabe der Mitglieder des Staatsrates in ihrer Eigenschaft als Vorsteherinnen und Vorsteher einer Direktion (vgl. Art. 10 Abs. 1) liegt in der Führung der Direktion: ihrer Direktion gegenüber erfüllen die Staatsrätinnen und Staatsräte eine **Funktion, die in etwa jener einer Chefin oder eines Chefs einer Verwaltungseinheit entspricht**. Die Direktionen sind ja insgesamt ebenfalls Einheiten in weiterem Sinne. Für ihre Führung sind somit insbesondere eine Planung und eine Festlegung von eigenen Zielen, eine rationelle Zuweisung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten (welche hier die Form einer Kompetenzdelegation annimmt, vgl. Art. 63 Abs. 2), beträchtliche Anstrengungen in Bezug auf die Zusammenarbeit und der Koordination sowie eine periodische Überprüfung ihrer allgemeinen Organisation erforderlich.

2. Die Kompetenzen der Staatsrätinnen und Staatsräte bei der Führung ihrer Direktion können jedoch nicht auf dieselbe Weise wie jene der Chefinnen und Chefs der ordentlichen Verwaltungseinheiten ausgeübt werden. Artikel 56 präzisiert daher, dass die Anwendung der Bestimmungen bezüglich der Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten **sinngemäss** anzuwenden sind; ausserdem betont er, dass die Führungsaufgaben der Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher weitgehend **mit der Unterstützung der Stabsstellen** wahrzunehmen sind.

Artikel 57 und 58: Beziehungen zwischen den Direktionen und den Verwaltungseinheiten

1. Die Beziehungen zwischen den Direktionen und den Verwaltungseinheiten stellen mehrere Probleme, die im geltenden Gesetz nicht behandelt sind und im Vorentwurf von 1991 auch nicht Gegenstand von Lösungsvorschlägen bildeten. Diese Beziehungen – seien es gewöhnliche oder Aufsichtsbeziehungen – sind unterschiedlich, **je nachdem, ob es um eine unterstellte Einheit** (Art. 57) **oder um eine administrativ zugewiesene Einheit geht** (Art. 58).

2. Im Bereich der **ordentlichen Beziehungen** zwischen den Direktionen und den Verwaltungseinheiten bestehen diese Unterschiede in Folgendem:

Das Unterstellungsverhältnis verleiht den Direktionen – neben der in Artikel 68 Abs. 2 erwähnten Organisationskompetenz – ein allgemeines Weisungsrecht und das Recht zu, in eine bestimmte Sache einzugreifen (*Art. 57 Abs. 1*). Es ist darauf hinzuweisen, dass dieses Eingriffsrecht auf drei Arten ausgeübt werden kann: durch die Möglichkeit, in einem Einzelfall Weisungen zu geben; durch die Ausübung des Evokationsrechts (Befugnis, anstelle der unterstellten Behörde zu entscheiden); schliesslich durch den Gebrauch des Widerrufsrechts (Befugnis, einen von der unterstellten Behörde bereits gefällten Entscheid aufzuheben oder zu ändern).

Dies verhält sich anders in Bezug auf die administrativ zugewiesenen Einheiten (*vgl. Art. 58 Abs. 1, Einleitungssatz*); in diesem Fall beschränkt sich die Rolle der Direktionen hauptsächlich darauf, Verbindungsglied zwischen der Einheit und dem Staatsrat zu sein.: Die administrativ zugewiesene Einheit hat die Möglichkeit, dem Kollegium Anträge zu stellen, muss diese aber über die Direktion vorbringen (*Art. 58 Abs. 1 Bst. a*).

3. Der Umfang der *Aufsicht* der Direktionen über die Verwaltungseinheiten ist ebenfalls unterschiedlich: bei den unterstellten Einheiten erstreckt sich die Aufsicht sowohl auf die Aufgabenerfüllung wie auf die Geschäftsführung (*Art. 57 Abs. 2*), wohingegen sie bei den administrativ zugewiesenen Einheiten nur die Geschäftsführung betrifft (*Art. 58 Abs. 2, 2. Satz*).

4. Sowohl im Rahmen einer administrativen Zuweisung wie bei Bestehen eines Unterstellungsverhältnisses ist *der Spezialgesetzgebung Rechnung zu tragen* (*Art. 57 Abs. 3 und 58 Abs. 2, 1. Satz*), die sich nicht nur auf die ordentlichen Beziehungen zwischen Direktionen und Einheiten auswirkt, sondern auch auf die Aufsichtsbeziehung.

Die Dienstgewalt gegenüber den unterstellten Einheiten muss unter Einhaltung der Bestimmungen ausgeübt werden, die diesen Einheiten eine Autonomie in der Geschäftsführung oder ausdrücklich Entscheidungsbefugnisse übertragen (*vgl. Art. 57 Abs. 3*). Werden den Einheiten ausdrücklich Kompetenzen erteilt, sollten die Direktionen somit von ihrem Evokations- und Widerrufsrecht (welches in direktem Gegensatz dazu steht) nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen; das Recht, Weisungen zu erteilen (allgemeine oder im Einzelfall), sollte, auch wenn es an sich noch immer Bestand hat, ebenfalls mit grösserer Zurückhaltung in Anspruch genommen werden (für Entscheide im Sinne des VRG sieht Art. 119 dieses Gesetzes eine direkte Beschwerde an die obere Behörde vor). Mit der Verweisung auf Artikel 50 Abs. 2 wird im Übrigen die Unabhängigkeit der zentralen Dienste in der Ausübung ihrer Querschnittsfunktionen betont.

Als Ausgleich für die gewährte Unabhängigkeit sieht die Spezialgesetzgebung hinsichtlich der administrativ zugewiesenen Einheiten oft vor, dass die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher deren Verwaltungsrat oder ein anderes Organ präsidiert. Sie kann auch für eine solche Einheit ein teilweises Subordinationsverhältnis einführen; dies ist der Fall für das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, welches über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, für die Anwendung der Strassen- und Schifffahrtsgesetzgebung aber an die Weisungen und Richtlinien der Polizeidirektion gebunden ist (*vgl. Art. 9 Abs. 3 ASSG*). Die Spezialgesetzgebung kann schliesslich auch eine Abweichung vom Prinzip vorsehen, dass die Geschäfte einer administrativ zugewiesenen Einheit dem Staatsrat über die Direktion, der sie angehört, vorgelegt werden müssen; dies ist beispielsweise der Fall in Artikel 87 Abs. 2 VRG, der vorsieht, dass eine durch die Staatsanwaltschaft instruierte Beschwerde gegen einen Entscheid einer Institution, der ein Mitglied des Staatsrates vorsteht, dem Staatsrat von dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter vorgelegt wird.

Schliesslich ist auf die grosse Bedeutung der Spezialgesetzgebung auch auf dem Gebiet der Aufsicht hinzuweisen; abgesehen davon, dass sie die Aufsicht über die Anstalten mit eigener

Rechtspersönlichkeit ausschliesslich regelt (*Art. 58 Abs. 2, 2. Satz*), kann sie sowohl den Umfang der Aufsicht ändern wie andere Kontrollorgane vorsehen.

Artikel 59 und 60: Zusammenarbeit

1. Die **allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit** zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten (*Art. 59 Abs. 1*) ist ein grundsätzliches Element der Verwaltungstätigkeit; dafür zu sorgen, dass sie eingehalten wird, ist Bestandteil der Führungsaufgaben der Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten (vgl. *Art. 55 Abs. 1 Bst. c*). Diese Pflicht gilt jedoch nicht nur für die Verwaltungseinheiten – ob diese nun unterstellt oder administrativ zugewiesen sind –, sondern auch für die Direktionen und die Kanzlei (vgl. *Art. 54*). Diese allgemeine Pflicht wird in den Artikeln 59 und 60 unter zweierlei Aspekten erörtert.

2. *Artikel 59 Abs. 2* behandelt die Pflicht der Einheiten, sich **gegenseitig die Auskünfte zu erteilen**, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind und entspricht im Wesentlichen dem Grundsatz der Zusammenarbeit unter den Dienststellen, der bereits in der Personalgesetzgebung aufgestellt ist (vgl. *Art. 13 Abs. 1 StPG*, der in *Art. 70* des StPG-Entwurf übernommen worden ist) Da die Information für die gesamte Verwaltung ein wichtiges Arbeitsinstrument darstellt, ist diese Pflicht von grosser Bedeutung. Darunter zu verstehen ist nicht nur die Pflicht zur Beantwortung von Auskunftsgesuchen (diese Pflicht wird manchmal in der Spezialgesetzgebung näher umschrieben, vgl. z. B. *Art. 50 VRG* oder *Art. 142 DSStG*), sondern auch die Pflicht, aus eigenem Antrieb alle den anderen Einheiten nützliche Informationen zu vermitteln.

Diesbezüglich ist die zunehmende Bedeutung der Zurverfügungstellung über Informationen auf dem elektronischen Weg hervorzuheben: Die bis zum heutigen Zeitpunkt gemachten Erfahrungen zeigen deutlich, welche ideale Plattform das Intranet für den Austausch von Informationen darstellt. Zum Vergleich ist zu erwähnen, dass auf Bundesebene das Intranet eine derartige Entwicklung durchgemacht hat, dass das Bedürfnis nach einer zentralisierten Informationsquelle immer mehr zunimmt; der Bundesverwaltung soll daher schon bald eine elektronische Hauszeitung zur Verfügung stehen (Projekt «Intr@bund»), welche drei Informationsebenen umfasst: Bund, Departemente und Ämter.

Trotz ihrer Wichtigkeit hat die Informationspflicht auch ihre Grenzen (*Art. 59 Abs. 3*). Insbesondere ist die Übermittlung von Informationen den Artikeln 10 ff. DSchG unterstellt, welche beispielsweise vorschreiben, dass der Zugang zu Personendaten über ein Abrufverfahren nur gestattet ist, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht. Ausserdem gibt es noch andere Geheimhaltungspflichten, seien diese allgemeiner Natur (Amtsgeheimnis, *Art. 11 StPG* und *Art. 67 StPG-Entwurf*) oder spezifischer Natur (z. B. Steuergeheimnis, vgl. *Art. 139 DSStG*).

3. Die Informationspflicht wird ergänzt mit einer allgemeinen **Koordinationspflicht** (*Art. 60 Abs. 1*).

Im Bereich der Koordination unterscheidet man in der Regel zwischen der hierarchischen und der nichthierarchischen Koordination. Die **hierarchische Koordination** obliegt den Chefinnen und Chefs der Einheiten in Bezug auf die ihnen unterstellten Personen (vgl. *Art. 55 Abs. 1 Bst. b*), den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern in Bezug auf die ihnen unterstellten oder zugewiesenen Einheiten (*Art. 56* und *55 Abs. 1 Bst. b*) und dem Staatsrat in Bezug auf die gesamte Verwaltung (*Art. 4 Abs. Bst. c*). Da aber der Weg über die obere Instanz oftmals ein langwieriges Verfahren darstellt und bei Weitem nicht immer erfolgreich ist, schafft der *Artikel 60 Abs. 2, 1. Satz* das Prinzip der **nichthierarchischen Koordination**; er zählt dabei die Mittel dieser Koordination auf: Einholung der von der Gesetzgebung vorgesehenen Stellungnahmen und

Genehmigungen und Zusammenarbeit unter den verschiedenen betroffenen Einheiten, gleichgültig ob sie derselben Direktion angehören oder nicht.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Koordination sich nicht allein auf ihren negativen Aspekt beschränken sollte (Bereinigung der Reibungspunkte zwischen den Verwaltungseinheiten); wenn dies beispielsweise im Rahmen der Ausarbeitung eines besonderen Projektes geboten scheint, sollte die Koordination auf eine **positive Koordination** ausgedehnt werden, welche darin besteht, dass mehrere Einheiten für die Verwirklichung eines gemeinsamen Zieles ihre Mittel zusammenlegen.

Für Geschäfte, die dem Staatsrat unterbreitet werden müssen, sind die genannten Koordinationsmittel in gewissen Fällen durch das Mitberichtsverfahren zu ergänzen (*Art. 60 Abs. 2, 2. Satz*, der auf Art. 30 verweist). Handelt es sich um Geschäfte, welche mehrere Direktionen betreffen, und für die es notwendig erscheint, eine einzelne Bezugsstelle vorzusehen, sieht Artikel 60 Abs. 3 die Bezeichnung der hauptverantwortlichen Direktion durch den Staatsrat vor.

Die nicht hierarchische Koordination ist gewiss von wesentlicher Bedeutung, aber es besteht dennoch das Bedürfnis, **Fachstellen und -gremien** mit Koordinationsaufgaben zu beauftragen; deren Einsetzung obliegt dem Staatsrat (vgl. Art. 69 Bst. c). Es kann sich dabei um ständige (dies ist bereits der Fall für die Konferenz der Generalsekretäre) handeln oder auf Zeit berufene Organe (z. B. die Gruppe Freulex, die beauftragt ist, die allgemeine Information der Direktionen und die Koordination der Arbeiten für die Anpassung an die sektoriellen Abkommen Schweiz – Europäische Gemeinschaft sicherzustellen).

Artikel 61: Projektführung

1. Ein Projekt ist ein eher umfangreiches Dossier mit einer klar definierbaren Ausgangslage und einem klar definierbaren Ergebnis; es zeichnet sich oft aus durch interdisziplinäre Aspekte oder verlangt oft nach besonderen Kenntnissen und Erfahrungen und kann in der Regel nicht durch bereits bestehende Organe realisiert werden. Artikel 61 *Abs. 1* verankert eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die **Schaffung besonderer Strukturen** zur Sicherstellung der Führung bestimmter Projekte.

Diese Strukturen umfassen manchmal externe Expertinnen oder Experten oder gar Vertreterinnen oder Vertreter externer Kreise, die durch das in Frage stehende Projekt direkt betroffen sind (z. B. Gemeinden). Für gewisse Fälle ist es nämlich wichtig, dass diese Kreise bereits bei der Gestaltung des Projektes, und nicht erst am Vernehmlassungsverfahren beteiligt sind: Sie nehmen dadurch in den verschiedenen Phasen des Projektes die Stellung eines vollwertigen Partners ein.

2. Absatz 2 behandelt die **Organisation der bedeutenden Projekte**, wobei die betroffenen Projektarten nicht näher bestimmt werden. Es ist nämlich kaum möglich, die entsprechenden Sachgebiete abschliessend zu definieren; insbesondere geht es hier aber um Gesetzgebungs-, Informatik-, Investitions- und Reorganisationsprojekte. Die Bedeutung der Projekte ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Die verschiedenen Staats- und Verwaltungsreformprojekte würden beispielsweise unter diese Kategorie der bedeutenden Projekte fallen.

Es obliegt dem Staatsrat, für eine spezifische Organisation für die Durchführung des Projektes zu sorgen (Kommission, Projektausschuss, Projektleitung usw.) und die nötigen Mittel zu dessen Verwirklichung zur Verfügung zu stellen, beispielsweise indem er ein Kadermitglied des Staates, das eine wichtige Funktion bei der Ausarbeitung des Projektes erfüllt, während dieser Zeit vertreten lässt oder entlastet (*Abs. 2, 1. Satz*).

3. Absatz 2, 2. Satz schreibt zudem für die bedeutenden Projekte ein **Vernehmlassungsverfahren** vor, was nicht ausschliesst, dass auch Projekte kleineren Ausmasses diesem Verfahren unterstellt werden.

Die in diesem Artikel angesprochene Vernehmlassung geht weiter als die in Artikel 60 Abs. 2 vorgesehene Koordinationsmassnahme (Mitwirkung der betroffenen Direktionen und Einheiten); sie betrifft denn auch nicht nur die Verwaltung, sondern auch die betroffenen externen Kreise (z. B. Gemeinden, politische Parteien usw.).

Es kann vorkommen, dass für einzelne Projekte aus Zeitgründen kein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann. Für bedeutende Projekte scheint es aber kaum möglich, auf jegliche Vernehmlassung zu verzichten; in diesem Fall müsste ein vereinfachtes Verfahren, beispielsweise eine Anhörung ins Auge gefasst werden.

Artikel 62–65: Übertragung von Kompetenzen

1. Eine kurze **historische Betrachtung** des Problems, das sich bei der Verteilung und der Delegation von Kompetenzen stellt, lässt erkennen, dass der Artikel 56 KV vom Prinzip ausgeht, dass alle Entscheide der Exekutive durch den Staatsrat selber getroffen werden müssen. Wie dies auch auf Bundesebene der Fall war, hat sich diese Vorstellung rasch als unrealistisch erwiesen; ab dem 19. Jahrhundert, vor allem aber ab den 50er Jahren wurden deshalb durch Spezialgesetze zahlreiche Ausnahmen eingeführt. Seitdem erfolgt die Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen hierarchischen Stufen innerhalb der Exekutive (Staatsrat, Direktionen, Verwaltungseinheiten) meistens über Spezialgesetze.

Um den Staatsrat und seine Mitglieder von zweitrangigen Geschäften zu entlasten, hat ausserdem die Gesetzesnovelle von 1980 im SDOG die Artikel 68^{bis} und 68^{ter} eingefügt. Diese Bestimmungen sehen vor, dass der Staatsrat die Direktionen mit der Behandlung von Geschäften beauftragen kann, die Direktoren ihrerseits «einem Beamten für bestimmte Sachbereiche die Kompetenz übertragen können, gewisse zweitrangige Geschäfte selber zu führen».

Der Vorentwurf von 1991 hat diese Bestimmungen nicht übernommen und die Behandlung der Probleme der Vollzugsgesetzgebung überlassen. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zu diesem Vorentwurf ist jedoch die Wichtigkeit der Kompetenzdelegationen im Hinblick auf eine rationelle und effiziente Verwaltungstätigkeit deutlich zum Vorschein gekommen. In diesem Zusammenhang sind auch andere Aspekte hervorgetreten, so das Bedürfnis nach Entlastung des Staatsrates und der Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher und die Notwendigkeit einer Verbesserung der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (diese Notwendigkeit bildet im Rahmen des Projektes «New Public Management» ein wichtiges Thema).

2. Die Artikel 62 ff. legen allgemeine Regeln für die Verteilung und die Delegation von Kompetenzen fest, wobei jedoch die Spezialbestimmungen über die Finanz- und die Rechtsetzungskompetenzen vorbehalten werden (*Art. 65*). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Tatsache, dass der Staatsrat und die Direktionen alle Vorarbeiten den unteren hierarchischen Stufen anvertrauen können, nicht eigentlich eine Frage der Verteilung und der Delegation von Kompetenzen ist; wie dies aus Artikel 48 Abs. 1, 2. Satz klar hervorgeht, wird die **Erfüllung dieser Vorbereitungsaufgaben** nämlich bereits abgedeckt durch die Pflicht der unteren Einheiten, bei der Erfüllung der Aufgaben der Direktion mitzuwirken.

3. Die Artikel 62 und 63 machen eine, sich aus dem Vorgehen bei der Erteilung der Kompetenzen ergebende **Unterscheidung zwischen Zuweisung und Delegation**. Diese Unterscheidung hat wichtige Folgen.

Die Zuweisung der Kompetenzen erfolgt durch eine gesetzliche Regelung. Die Kompetenzübertragung beruht somit auf einer gesetzlichen Norm. Das in dieser Norm bezeichnete Organ fällt demnach Entscheide in eigenem Namen. Das Organ, das an sich die Dienstgewalt ausübt, ist in dieser Hinsicht stark eingeschränkt, insbesondere was sein Weisungsrecht und sein Evokationsrecht anbelangt (vgl. auch Art. 57 Abs. 3 und die entsprechenden Erläuterungen).

Die Kompetenzdelegation ist ein Verwaltungsakt, durch welchen ein Organ, dem eine gesetzliche Kompetenz zugeteilt wurde, ein unterstelltes Organ beauftragt, an seiner Stelle zu handeln. Der Delegationsnehmer fällt einen Entscheid also nicht in seinem Namen, sondern im Namen des Delegationsgebers. Die Delegation kann daher beschränkt sein, jederzeit aufgehoben werden oder mit Richtlinien verbunden sein. Ausserdem ist das delegierende Organ weiterhin befugt, in einem besonderen Fall Weisungen zu erteilen oder von seinem Evokationsrecht Gebrauch zu machen. Fällt ein Entscheid unter das VRG, so wird er, was die Rechtsmittel anbelangt, als Entscheid des delegierenden Organs betrachtet (vgl. Verwaltungsgericht in FZR 1992 S. 397 ff., Erw. 2c).

4. Die **Zuweisung der Kompetenzen** wird meistens direkt im Gesetz vorgenommen. Der Staatsrat hat somit auf diesem Gebiet im Prinzip nur subsidiäre Befugnisse (*Art. 62 Abs. 1*); denn er ist an die gesetzlich vorgesehene Zuweisung gebunden. Es kommt jedoch vor, dass eine Aufgabe allgemein dem Staatsrat übertragen wird, ohne dass das Gesetz die Verteilung der Kompetenzen direkt regelt; zudem kann der Gesetzgeber auch inskünftig bestimmen, dass der Staatsrat diese Frage regeln kann. Dieser hätte dann die in *Artikel 62 Abs. 2* enthaltenen Kriterien zu beachten.

5. Das Problem der **Kompetenzdelegation** betrifft sowohl den Staatsrat wie die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher und die Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten.

Die Möglichkeit des Staatsrates, eine ihm ausdrücklich erteilte Kompetenz zu delegieren, ist nicht allgemein zulässig. Der Staatsrat ist eine Kollegialbehörde, und er trifft seine Entscheide im Kollegium; die Delegation seiner Entscheidungsbefugnisse stellt somit eine Abweichung vom Kollegialitätsprinzip dar und kann daher nur erfolgen, wenn sie ausdrücklich vorgesehen ist (*Art. 63 Abs. 1 Bst. a*). Dem Staatsrat bleibt jedoch die Möglichkeit offen, eine ihm im Rahmen einer gesetzlichen Zuweisung nicht ausdrücklich übertragene Kompetenz zu delegieren (*Art. 63 Abs. 1 Bst. b*).

Was die Direktionen anbelangt, gestaltet sich die Situation ein wenig anders (*Art. 63 Abs. 2*). Die Entscheide liegen in der Hand der Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, und nicht des Kollegiums. Die Möglichkeit einer Delegation, welche im Interesse einer Effizienzsteigerung liegt, kann folglich grosszügiger zugelassen werden: Im Vergleich zu Artikel 68^{ter} des geltenden Gesetzes ist daher die Beschränkung auf zweitrangige Geschäfte fallen gelassen worden. Dabei ist hervorzuheben, dass die Delegation naturgemäss nur zu Gunsten unterstellter Einheiten (einschliesslich der Stabsstellen) erfolgen kann; den administrativ zugewiesenen Einheiten können die Direktionen hingegen keine Kompetenzen delegieren. Anzumerken ist schliesslich, dass die im geltenden Gesetz enthaltenen formellen Voraussetzungen (Zustimmung des Staatsrates und Eintragung in das Register der Kompetenzübertragungen) aufgegeben worden sind; die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten, die natürlich besondere Voraussetzungen vorsehen kann (so sieht etwa Art. 15 Bst. e des

StPG-Entwurfs vor, dass Kompetenzdelegationen bei der Personalbewirtschaftung vom Staatsrat genehmigt werden müssen).

Innerhalb der Verwaltungseinheiten erfolgt die Kompetenzdelegation in Form der Erteilung einer Unterschriftsberechtigung, über die der Staatsrat allgemeine Regeln zu erlassen hat (*Art. 64*).

Artikel 66: Zuständigkeitskonflikte

Das VRG enthält drei Bestimmungen über Zuständigkeitskonflikte (*Art. 18–20 VRG*). Wenn der Konflikt sich auf die Zuständigkeit zur Fällung eines Entscheides im Sinne des VRG bezieht, so hat die in Artikel 66 vorgesehene Verweisung deklarative Wirkung. Für alle anderen Zuständigkeitskonflikte hat sie konstitutive Wirkung.

7. Kapitel: Vollzugsmassnahmen

Artikel 67: Ergänzende Bestimmungen

1. Wegen der dem Staatsrat auf dem Gebiet der Organisation und der Geschäftsführung gewährten **Eigenständigkeit** (vgl. hierzu Pkt. I.B.e.3) räumt der Entwurf der Vollzugsregelung weiträumig Platz ein.

Im Bereich der **Organisation** wird die Eigenständigkeit des Staatsrates hauptsächlich in dessen Organisationsbefugnis zum Ausdruck kommen (vgl. *Art. 68 Abs. 1*). Der Staatsrat wird aber auch allgemeine Organisationsregeln erlassen können (*Art. 67 Abs. 1*), welche zum Beispiel die Funktionen und die Struktur der Stabsstellen oder die Beziehungen zwischen den zentralen Diensten und den anderen Verwaltungseinheiten zum Gegenstand haben könnten.

Mit den durch den Staatsrat zu erlassenden ergänzenden Bestimmungen über die **Geschäftsführung** (*Art. 67 Abs. 2*) werden Bestimmungen des 6. Kapitels näher ausgeführt, beispielsweise jene über das Führen mit Zielen, die interne Information, die Zusammenarbeit zwischen den Einheiten, das Vorgehen bei Vernehmlassungsverfahren, die Kompetenzdelegation und die Unterschriftsberechtigung, die Modalitäten der Aufsicht oder die Organisation und Leitung wichtiger Projekte. Sie können aber auch andere Aspekte der Verwaltung zum Gegenstand haben, so etwa die systematische Dossierführung, die Aufzeichnung der Verwaltungstätigkeit, die Einführung eines Controlling-Systems (Instrument, das der Direktion erlaubt, auf allen Stufen der Verwaltung Einblick in den Ablauf der Arbeiten im Hinblick auf das Erreichen der festgelegten Ziele zu nehmen), die Administrativuntersuchungen, die Zuteilung von Aufträgen, die Information der Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Dienstleistungen, usw.

2. Wenn gewisse Bestimmungen auch in Form eines Reglementes oder eines Beschlusses erlassen werden, können sich in gewissen Fällen aber auch interne Akte wie Richtlinien oder Weisungen als ausreichend erweisen.

Artikel 68: Organisationskompetenz

1. Wo es im vergangenen Jahrhundert noch Gesetze gab, welche die Organisation gewisser Direktionen regelten, so existiert zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein einziger Erlass, der die interne Organisation der Direktionen auf allgemeine Weise festlegt. *Absatz 1 Bst. b* stellt gewissermassen eine **Zwischenlösung** dar, was schon einen bedeutenden Fortschritt gegenüber der heutigen Situation bedeutet. Diese Zwischenlösung wird in *Absatz 1 Bst. a* näher ausgeführt

(allgemeine Zuständigkeit des Staatsrates, Verwaltungseinheiten zu schaffen). Diese Regeln entsprechen dem Prinzip, wonach es den vorgesetzten Behörden vorbehalten ist, die Organisation der ihnen unmittelbar unterstellten Einheiten festzulegen. Dieser Grundsatz gilt logischerweise auch für die untere Ebene, da die Organisation der unterstellten Einheiten ausdrücklich den Direktionen übertragen wird (*Abs. 2*; zu erwähnen ist, dass dieser Absatz auch für die zentralen Dienste nach Art. 50 gilt). Dabei ist aber festzuhalten, dass der Handlungsspielraum des Staatsrates und der Direktionen beschränkt sein wird, da eine ganze Reihe von Verwaltungseinheiten durch die Spezialgesetzgebung geschaffen werden.

2. Absatz 1 Bst. c betont die Bedeutung, welche *dem Organigramm* der Direktionen zukommt. Auch wenn ein Organigramm nur ein Gerüst darstellt, gibt es doch Aufschluss über die Charakteristik der Organisation, die es ja gerade widerspiegeln soll. Um seinen Zweck zu erfüllen, muss ein Organigramm aus sich selber verständlich sein, der Wirklichkeit entsprechen (Transparenz) und ein Maximum an Detailinformationen über die Strukturen, die es wiedergibt, vermitteln.

Artikel 69: Fachstellen

1. Ein grosser Teil der Aufgaben in der Organisation und der Geschäftsführung obliegt den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern und den Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten sowie vor allem den Stabsstellen. Dennoch ist das *Bedürfnis nach spezialisierten Strukturen* in diesen Bereichen deutlich spürbar, und ohne die Schaffung dieser Strukturen werden die Regeln des II. Titels kaum umgesetzt werden können.

Artikel 69 beauftragt den Staatsrat, die nötigen Massnahmen zu treffen. Die zu schaffenden Strukturen können *dauerhaft oder zeitlich beschränkt* angelegt werden; je nach Bereich kann es sich um Verwaltungseinheiten, Kommissionen, Arbeitsgruppen, Konferenzen, usw. handeln.

2. Gewisse Strukturen bestehen im Übrigen bereits heute. So umfasst das Personalamt eine Abteilung «Organisation» (die zugegebenermassen über geringe Mittel verfügt). Im Jahr 1990 hat der Staatsrat auch mit Reglement vom 11. Dezember 1990 (SGF 122.0.31) die Konferenz der Generalsekretäre ins Leben gerufen, welche zu einem wichtigen Koordinations- und Beratungsorgan geworden ist.

C. III. Titel: Schluss- und Übergangbestimmungen

Artikel 70–72: Aufhebung und Änderungen

1. Die gesamthafte Aufhebung des Gesetzes von 1848 über die Organisation des Staatsrates und seiner Direktionen (*Art. 70*) bringt die Aufhebung der Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Direktionen mit sich, die gegenwärtig in den Artikeln 51–58 SDOG festgelegt ist. Damit das neue Gesetz in Kraft treten kann, muss der Staatsrat daher zuvor den Beschluss über diese Aufteilung erlassen, wie er in Artikel 45 vorgesehen ist.

2. Neben der Aufhebung des geltenden Gesetzes bedingt der Entwurf eine gewisse Anzahl von Anpassungen der Spezialgesetzgebung. Diese Anpassungen werden insbesondere die Aufhebung der Departemente ermöglichen. Aber auch weitere Aspekte, die direkt oder indirekt mit dem Entwurf zusammenhängen, müssen überprüft werden, so etwa die Auswirkungen der neuen Regeln über die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Gesetzgebung und gegebenenfalls die

Auswirkungen der neuen Aufteilung selbst. Auf jeden Fall übersteigen die entsprechenden Arbeiten den üblichen Umfang von Änderungen bei Weitem und erfordern eine Überprüfung der gesamten Gesetzgebung. Deshalb werden die Änderungen in einem *separaten Gesetz und in einem Anpassungsbeschluss* vorgenommen werden (*Art. 72*); es ist aber nicht auszuschliessen, dass die praktische Ausführung in mehreren Etappen erfolgen wird.

3. Der Entwurf beschränkt sich somit auf eine Änderung, die keine Anpassung darstellt und die in den Katalog der Massnahmen einzureihen ist, welche die Staatsrätinnen und Staatsräte von einem Teil ihrer Aufgaben entlasten sollen. *Artikel 71* schlägt vor, im *Gesetz über das Reglement des Grossen Rates* die Möglichkeit einzuführen, dass sich die Mitglieder des Staatsrates in den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen vertreten lassen können.

Nicht immer wird der Gebrauch dieser Möglichkeit zweckmässig sein; die Anwesenheit an den Sitzungen erweist sich oftmals als wertvoll, insoweit sie dem betroffenen Mitglied des Staatsrates ermöglicht, das Kollegium über die im Kreise des Kollegiums geführten Diskussionen sowie über die sich abzeichnenden Tendenzen zu orientieren. Dennoch gibt es Fälle, in denen diese Anwesenheit nicht immer notwendig ist (z. B.: Einbürgerungskommission). Es wird daher dem betroffenen Staatsratsmitglied überlassen sein, einen vernünftigen Gebrauch von dieser Möglichkeit zu machen, wobei zwei Einschränkungen im Gesetz festgelegt sind: Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident muss ihre oder seine Zustimmung gegeben haben und die Vertreterin oder der Vertreter der Staatsrätin oder des Staatsrates muss dem höheren Verwaltungskader angehören.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eine ähnliche Lösung schon von der Kommission für die Parlamentsreform bei ihren Arbeiten, die zur Einführung des Systems der ständigen Kommission im GRRG geführt haben, angeregt wurde; die Botschaft der Kommission vom 25. August 2000 hält nämlich fest, dass ein Teil der Arbeit in Subkommissionen wird geleistet werden können, ohne Beisein der Staatsräte, wobei allenfalls die Dienstchefs allein teilnehmen können (fachliche Informationen) (Pkt. V.2.2.a der Botschaft).

Artikel 73 und 74: Übergangsrecht

1. Der Entwurf legt einen allgemeinen Rahmen fest und räumt dem Staatsrat eine grosse Eigenständigkeit ein, dies sowohl hinsichtlich des Erlasses der Ausführungsregeln wie bezüglich der konkreten Annahme von Organisationsmassnahmen im eigentlichen Sinne (vgl. Pkt. I.B.e.3). Als *Ansporn* setzt er eine Frist, nach deren Ablauf die Ausführungsgesetzgebung angenommen worden sein muss und die mit der Aufstellung von Regeln über die Organisation und die Geschäftsführung der Verwaltung beauftragten Fachstellen eingesetzt sein müssen (*Art. 73*).

2. Die «*Departemente*» der freiburgischen Verwaltung müssen aus den oben genannten Gründen, (vgl. Pkt. 4 der Erläuterungen zu Artikel 48) aufgehoben oder in einfache Verwaltungseinheiten umgewandelt werden. Es ist daher angezeigt, bis zur Annahme der entsprechenden Bestimmungen das Problem der Entscheidungskompetenzen, die den Departementen durch die Spezialgesetzgebung übertragen werden, zu regeln.

Davon ausgehend, dass diese Kompetenzen den Departementen in ihrer Eigenschaft als Einheit, die durch die Vorsteherin oder den Vorsteher einer Direktion geleitet wird, erteilt worden sind, überträgt *Artikel 74 Abs. 1* die fraglichen Kompetenzen direkt diesen Direktionen.

Der Sonderfall des Gebäudedepartements und des Strassen- und Brückendepartements wird vorbehalten (Art. 74 Abs. 2), weil es sich bei diesen beiden Verwaltungsbehörden um richtige Ämter handelt; die Bezeichnung «Departement» wird jedoch geändert werden müssen.

Wir beantragen Ihnen die Annahme dieses Gesetzesentwurfs über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG).

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

IM NAMEN DES STAATSRATES

Der Präsident:

CL. GRANDJEAN

Der Vizekanzler:

G. VAUCHER

Anhang: Verzeichnis der mit ihrer Abkürzung zitierten Erlasse

ASSG:	Gesetz vom 7. Mai 1996 über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (SGF 122.23.7)	KV:	Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (SGF 10.1)
BV:	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)	PolG:	Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (SGF 551.1)
DSchG:	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1)	PRG-Entwurf:	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte, Totalrevision des GABR, Entwurf des Staatsrates vom 26. April 2000
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1)	RVOG:	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
EMRK:	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)	SDOG:	Gesetz vom 8. Mai 1848 über die Organisation des Staatsrates und seiner Direktionen (SGF 122.0.1)
FHG:	Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1)	StGB:	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
FHR:	Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.11)	StPG:	Gesetz vom 22. Mai 1975 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (SGF 122.70.1)); siehe auch StPG-Entwurf
GABR:	Gesetz vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte (SGF 115.1); siehe auch PRG-Entwurf	StPG-Entwurf:	Gesetz über das Staatspersonal, Entwurf des Staatsrates vom 28. November 2000
GG:	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)	StPO:	Strafprozessordnung vom 14. November 1996 (SGF 32.1)
GOG:	Gesetz vom 22. November 1949 über die Gerichtsorganisation (SGF 131.0.1)	StPR:	Reglement vom 10. Juli 1985 für das Staatspersonal (SGF 122.70.11)
GRRG:	Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates (SGF 121.1); NB: Für die Änderung vom 15.11.2000 (ABI 2000 S. 2297 ff.), deren Inkrafttreten auf den 1.1.2001 festgesetzt ist, läuft die Referendumsfrist noch bis 1.3.2001	VGOG:	Gesetz vom 24. April 1990 über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SGF 151.1)
HGG:	Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1)	VRG:	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)
		WSG:	Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1)