

**BERICHT Nr. 225
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die territoriale Gliederung
des Kantons Freiburg**

16. November 2010

Dieser Bericht über die «territoriale Gliederung des Kantons», den wir Ihnen hiermit vorlegen, ist Teil der Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004. Er betrifft die Gesetzgebungsprojekte Nr. 26 «Festlegung der Wahlkreise» (Art. 95 Abs. 3 / Art. 151 KV) und Nr. 35 «Territoriale Gliederung» (Art. 134 Abs. 4, 136, 95 Abs. 3 KV). Die beiden Projekte sind im Anhang des Berichts Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 15. November 2004 enthalten (TGR 2004 S. 1726 ff.).

Nach einer kurzen Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens der beiden fraglichen Bereiche und der Herausforderungen, die daraus entstehen, skizziert dieser Bericht die verschiedenen Lösungen, die es im Hinblick auf die Anwendung der neuen verfassungsrechtlichen Massnahmen zu konkretisieren gilt. Er stützt sich gemäss dem Auftrag, der ihm vom Staatsrat übertragen wurde, im Wesentlichen auf die eingehenden Überlegungen des Projektausschusses.

Ein solches Projekt muss die Frage beantworten, ob die gegenwärtige territoriale Gliederung noch zweckmässig ist und ob, um einen vorwärtsgerichteten Ansatz zu verfolgen, sie nicht an die Entwicklung der staatlichen Aufgaben des 21. Jahrhunderts angepasst werden muss. Da die Problematik der Festlegung der Wahlkreise eng mit der territorialen Einteilung des Kantons verbunden ist, muss bestimmt werden, ob die aktuellen Wahlkreise ebenfalls angepasst werden müssen und falls ja, ob sie mit den Bezirksgrenzen übereinstimmen müssen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1 DER VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMEN UND SEINE HERAUSFORDERUNGEN	3
1.1 Artikel 136 der Kantonsverfassung	3
1.2 Artikel 95 der Kantonsverfassung	3
2 GESCHICHTLICHES ZUR PROJEKTORGANISATION	3
2.1 Der allgemeine Auftrag des Projektausschusses und die erste Phase der Arbeiten	3
2.2 Die Übersichtsplanung und der Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007	4
2.3 Die zweite Phase der Arbeiten	5
3 VERWALTUNGSSTRUKTUR: THEORETISCHE GRUNDLAGEN	6
3.1 Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration	6
3.1.1 Definitionen	6
3.1.2 Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme	7
3.2 Trends schweizweit	9
3.2.1 Die Reform der territorialen Gliederung im Kanton Bern	9
3.2.2 Die Bezirksreform im Kanton Waadt	11
4 DIE TERRITORIALE ORGANISATION: EINE ZUSTANDSANALYSE	12
4.1 Der Begriff «Bezirk»	12
4.1.1 Ein kurzer geschichtlicher Überblick	12
4.1.2 Versuch einer Definition	13
4.2 Aktuelle Situation der territorialen Verwaltungsorganisation	13
4.3 Allgemeine Überlegungen	13
4.3.1 Bezirk und Staat	13
4.3.2 Bezirk und Gemeinde	15

4.3.3	<i>Der Umriss des Bezirks</i>	16
4.3.4	<i>Der Bezirk im interkantonalen und nationalen Umfeld</i>	17
4.3.5	<i>Zusammenfassung der Überlegungen des Projektausschusses</i>	18
5	BÜRGERNÄHE: AN DIE ANFORDERUNGEN DES 21. JH. ANGEPASSTER VERFASSUNGSBEGRIFF	20
5.1	Verfassungsbegriff	20
5.1.1	<i>Die Bürgernähe der öffentlichen Dienste bezogen auf den Wohnort</i>	21
5.1.2	<i>Die öffentliche Verkehrsverbindung vom Wohnort zum Hauptort</i>	21
5.1.3	<i>Zeitaufwand bei privatem Transport vom Wohnort zum Hauptort</i>	21
5.1.4	<i>Die Qualität der Verkehrsverbindung</i>	21
5.1.5	<i>Die Häufigkeit des Zugangs zum öffentlichen Dienst</i>	21
5.2	Umfrage bei den Nutzerinnen und Nutzern	22
5.2.1	<i>Einleitung</i>	22
5.2.2	<i>Tragweite</i>	22
5.2.3	<i>Ziele</i>	22
5.2.4	<i>Methode</i>	23
5.2.5	<i>Ergebnisse</i>	24
5.2.6	<i>Schlussfolgerungen</i>	31
6	DIE ROLLE DES OBERAMTMANNS: GESTERN, HEUTE UND MORGEN	31
6.1	Die Oberamtsperson unter dem gegenwärtigen Gesetz	31
6.1.1	<i>Von der Vertretung der Regierung zur gewählten Magistratsperson</i>	32
6.1.2	<i>Die Hauptaufgaben der Oberamtspersonen</i>	33
6.1.3	<i>Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Stellung der Oberamtspersonen</i>	34
6.2	Die Oberamtsperson von morgen	35
6.2.1	<i>In Betracht gezogene Stellungen</i>	35
6.2.2	<i>Die wünschenswerte Stellung</i>	36
7	GELEGENHEIT FÜR EINE TERRITORIALE NEUEINTEILUNG	36
7.1	Die Einteilungsoptionen unter Berücksichtigung einiger «unausweichlicher» Grundsätze	37
7.1.1	<i>Option Nummer 1: Geografische Präsentation der Option</i>	38
7.1.2	<i>Option Nummer 2: Geografische Präsentation der Option</i>	40
7.1.3	<i>Option Nummer 3: Geografische Präsentation der Option</i>	43
7.1.4	<i>Option Nummer 4: Geografische Präsentation der Option</i>	45
7.1.5	<i>Die vom Projektausschuss bevorzugte Option</i>	47
7.2	Drei Bezirke, eine realistische aber kaum durchführbare Vision	47
7.2.1	<i>Eine Option ohne grossen Nachteil</i>	47
7.2.2	<i>Klare Vorteile</i>	49
7.2.3	<i>Entscheidende Vorteile?</i>	49
8	WEITERE DENKANSÄTZE	50
8.1	Die Überprüfung der Aufgaben der Oberamtsperson	50
8.2	Vom Bezirk zum Verwaltungskreis	51
8.3	Der Bezirk als einzige Anlaufstelle der dezentralisierten Verwaltung	52
9	DIE BESONDERE FRAGE DER WAHLKREISE	53
9.1	Kurze Repetition der Begriffe zu den Wahlsystemen	54
9.2	Gegenwärtige Sitzverteilung im Grossen Rat	56
9.3	«Theoretische» Beispiele für neue Wahlkreise	59

9.4 Zusammenfassung der Antworten des Fragebogens	61
10 OPTIONEN DER REGIERUNG.....	61
11 SCHLUSSFOLGERUNG.....	63

Anhang 1: Tabelle «Verwaltungsorganisation: theoretische Grundlagen»

Anhang 2: Kartographie der gegenwärtigen territorialen Verwaltungsorganisation

1 DER VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMEN UND SEINE HERAUSFORDERUNGEN

Bei den entsprechenden Bestimmungen handelt es sich um Artikel 136 der Verfassung, der sich den Verwaltungsbezirken widmet, und Artikel 95 über die Wahlkreise.

1.1 Artikel 136 der Kantonsverfassung

Der unter dem VII. Titel der Verfassung, «Gemeinden und territoriale Gliederung», integrierte Artikel lautet wie folgt:

¹ Das Kantonsgebiet ist in Verwaltungsbezirke aufgeteilt.

² Eine von den Stimmberechtigten gewählte Oberamtsperson leitet den Bezirk und erfüllt die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben.

Im Gegensatz zur Verfassung aus dem Jahr 1857 legt jene von 2004 die Anzahl der Verwaltungsbezirke nicht fest. Und während die Verfassung von 1857 dem Oberamtmann noch die Aufgabe zuwies, den Staatsrat in den Bezirken zu vertreten, schweigt sich die neue Verfassung auch über die Zuständigkeiten dieses Magistraten aus. Das Gesetz muss also gleichzeitig die Anzahl Bezirke und die Funktion der Oberamtsperson festlegen.

1.2 Artikel 95 der Kantonsverfassung

Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung, der den Wahlkreisen gewidmet ist, hält fest, dass «*das Gesetz [...] höchstens acht Wahlkreise [bestimmt] und die angemessene Vertretung der Regionen des Kantons [...] gewährleistet [ist]*». Unter der Verfassung von 1857 war die Anzahl von acht Wahlkreisen explizit erwähnt.

Gegenwärtig muss das Gesetz also die Anzahl Wahlkreise festlegen. Bei der Festlegung der Wahlkreise wird der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu dem im Proporzverfahren zulässigen natürlichen Quorum berücksichtigen müssen.

2 GESCHICHTLICHES ZUR PROJEKTORGANISATION

2.1 Der allgemeine Auftrag des Projektausschusses und die erste Phase der Arbeiten

Mit Beschluss vom 10. Oktober 2006 und gestützt auf eine Vorstudie hat die Regierung eine Projektorganisation eingesetzt, die den Auftrag hatte, die gegenwärtig bestehende territoriale Gliederung als Ganzes zu überprüfen und gegebenenfalls eine neue, an die aktuellen Anforderungen angepasste Gliederung zu entwerfen.

Der Projektausschuss unterstand einem Leitungsausschuss, dem der Vorsteher der Volkswirtschaftsdirektion (VWD), der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Vorsteher der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) angehörten. Der Projektausschuss, dessen Arbeiten zu diesem Bericht führten, setzte sich zusammen aus:

- einem Vertreter jeder Direktion,
- drei Oberamtmännern,
- einem Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands,
- einem Vertreter der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden,
- dem Vorsteher des Amts für Statistik (StatA),
- dem Vorsteher des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA).

Unterstützende Arbeiten wurden einer Projektgruppe übertragen, die sich aus Mitarbeitern der ILFD und einem Oberamtmann zusammensetzte, und die auch Sachverständige beziehen konnte.

Der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft hatte das Präsidium der Projektorganisation inne.

Im Anschluss an die erste Phase der Arbeiten wurde dem Staatsrat am 20. Juni 2007 ein erster Bericht unterbreitet. Auf der Grundlage der Überlegungen des Projektausschusses unterbreitete der Leitungsausschuss dem Staatsrat folgende Vorschläge:

- a) Die mögliche Umwandlung des Bezirks in ein dezentralisiertes Gemeinwesen mit Autonomie, einem eigenen Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ, ist nicht wünschenswert.
- b) Die Neueinteilung der Bezirke muss als Grundsatz gelten und es muss insbesondere geprüft werden, ob nicht der Lösung mit drei Bezirken Vorrang eingeräumt werden soll.
- c) Die Gesetzgebung über die Oberamtmänner muss überprüft werden, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Stellung und ihrer Zuständigkeiten.

2.2 Die Übersichtsplanung und der Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007

Gestützt auf die Berichte des Projektausschusses und des Leitungsausschusses erklärte der Staatsrat, dass er sich den wesentlichen Vorschlägen, die daraus hervorgingen, anschloss. Mit dem *Staatsratsbeschluss vom 30. Oktober 2007* bestätigte er die mit dem Staatsratsbeschluss vom 10. Oktober 2006 eingesetzte Projektorganisation. Er lud sie ein, eine zweite Phase des Projekts in Angriff zu nehmen und erteilte ihr die folgenden Aufträge:

- Die Prüfung einer Neueinteilung der Bezirke fortführen;*
- Der Option, die die Bildung von drei Bezirken vorsieht, den Vorrang einräumen;*
- Die Gesetzgebung über die Oberamtmänner überprüfen, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Stellung und ihrer Zuständigkeiten.*

Die Projektorganisation sollte ausserdem darauf achten, ihre Arbeiten mit den laufenden Revisionen des Raumplanungs- und Baugesetzes, des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung sowie mit der Revision der Gerichtsorganisation und der Überprüfung der Wahlkreise zu harmonisieren.

Am 30. Oktober 2007 hat der Staatsrat ausserdem eine *Übersichtsplanung des Projektausschusses* für die zweite Phase der Arbeiten genehmigt, in welcher der Auftrag des Projektausschusses im Detail beschrieben ist.

2.3 Die zweite Phase der Arbeiten

Auf der Grundlage der Übersichtsplanung des Staatsrats nahm der Projektausschuss also die zweite Phase der Arbeiten in Angriff, die nun in diesem Bericht mündete.

Um die ihm von der Regierung übertragenen Aufträge auszuführen, hat der Projektausschuss die folgende Arbeitsplanung verabschiedet:

- a) Prüfung der Option «drei Bezirke»
 - unter einem allgemeinen, institutionellen und organisatorischen Blickwinkel
 - im Hinblick auf die Hauptaufgaben der Oberamtspersonen
 - unter dem Blickwinkel der wichtigsten dezentralisierten Tätigkeiten
 - unter dem Blickwinkel der Umschreibung der Wahlkreise
 - in Bezug auf die Gerichtsorganisation
 - in Bezug auf die neue Regionalpolitik
 - in Bezug auf die Raumplanung
 - in Bezug auf die Weiterführung der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse
- b) Versuch einer geografischen Einteilung
- c) Überprüfung des Gesetzes über die Oberamtmänner
- d) Ist eine andere Einteilung möglich und kann eine andere Einteilung in Betracht gezogen werden?

Der Projektausschuss hat zwischen Dezember 2007 und Dezember 2008 elf Sitzungen abgehalten. Zudem fanden zwei Sitzungen statt, an denen mit Mitgliedern der im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien erste Überlegungen zu den Wahlkreisen in Angriff genommen wurden.

Nach Beendigung seiner Arbeiten gelangte der Projektausschuss zu einer gewissen Anzahl Feststellungen, die es ihm ermöglichen, Empfehlungen abzugeben. Er hat auch andere Ansätze geprüft, die zwar nicht im Auftrag des Staatsrats enthalten waren, aber dennoch ein gewisses Interesse darstellten. Das Ergebnis seiner Überlegungen hat er in einem Schlussbericht, der am 12. Oktober 2009 verabschiedet wurde, festgehalten.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen dieses Berichts können wie folgt formuliert werden:

- die Aufteilung in drei Bezirke ist eine realistische, aber kaum umsetzbare Vision;*
- eine Neudefinition der Stellung und der Funktion der Oberamtsperson drängt sich hingegen auf;*
- einer der weiteren, zur Sprache gebrachten Denksätze bestünde darin, den Bezirk in einen einfachen Verwaltungskreis, dem keine Magistratsperson vorsteht, umzuwandeln.*

3 VERWALTUNGSSTRUKTUR: THEORETISCHE GRUNDLAGEN

3.1 Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration

3.1.1 Definitionen

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

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

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

Die Dekonzentration kann zwei Formen annehmen:

- Sie ist *territorial*, wenn sie durch ein dezentrales Amt für alle administrativen Bereiche im gesamten Verwaltungskreis wahrgenommen wird, der grundsätzlich der Rechtspersönlichkeit entbehrt.

Beispiel: die Oberämter

- Sie ist *funktionell*, wenn ein aus der Zentralverwaltung ausgegliedertes Verwaltungsorgan von einer zentralen Dienststelle geleitet wird und einen bestimmten Verwaltungszweig betrifft.

Beispiele: Schulinspektoren, Grundbuchämter, Betreibungsämter, Zivilstandsämter usw.

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

- Sie ist *territorial*, wenn sich ein Gemeinwesen selbst verwaltet. In diesem Sinne bedeutet Dezentralisierung ein Gemeinwesen mit eigenen Befugnissen.

Die Merkmale der territorialen Dezentralisierung sind: obligatorische, öffentlichrechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht (im Gegensatz zur hierarchischen Kontrolle), Wahl der Organe und Zuweisung allgemeiner Befugnisse.

Beispiel: die Gemeinden

- Sie ist *funktionell*, wenn die Tätigkeit autonomer Dienststellen gemeint ist. Die Merkmale der funktionellen Dezentralisierung sind: mögliche öffentlichrechtliche juristische Rechtspersönlichkeit, Autonomie der Organe in der Verwaltungsorganisation, Aufsicht, Ernennung der Organe und beschränkte Befugnis der öffentlichen Anstalten innerhalb ihres Fachgebiets.

Beispiele: Strafanstalten von Bellechasse, Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve.

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

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

3.1.2 Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme

Die Zentralisierung

Vorteile:

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

Nachteile:

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

Die Dekonzentration

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

Vorteile:

- Durch die Dekonzentration erhalten die lokalen Vertreter mehr Befugnisse, um die Zentralgewalt von bestimmten administrativen Arbeiten zu entlasten.
- Dekonzentrierte Vertreter der Zentralverwaltung sorgen für mehr Bürgernähe; da sie ihr ein menschliches Gesicht verleihen, wird die Zentralverwaltung zugänglicher.

- Lokal gefällte Entscheide kommen in der Regel besser an, wenn sie nicht von der Zentralgewalt, sondern von Personen verbreitet werden, die in einem lokalen Rahmen handeln.
- Die hierarchische Kontrolle gewährleistet wie bei der Zentralisierung einen einheitlichen Ansatz bei der Verwaltungsführung.
- Der Bevölkerung kann eine zügig arbeitende Verwaltung geboten werden.
- Die Verwaltung ist – zum Teil wegen der hierarchischen Kontrolle – grundsätzlich unvoreingenommen.

Nachteile:

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

Die Dezentralisierung

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

Vorteile:

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

Nachteile:

- Der Lebensstandard kann je nach den verfügbaren finanziellen Ressourcen von einem dezentralisierten Gemeinwesen zum anderen erheblich variieren, da nicht alle die gleichen finanziellen Möglichkeiten haben.

- Bei der Dezentralisierung können lokale Interessen über das Allgemeinwohl gestellt werden.
- Die Dezentralisierung kann zu Unterschieden und Disparitäten der Verwaltung führen.

Diese Begriffe sowie ihre Vorteile und Nachteile sind in einer Tabelle schematisch dargestellt (s. Anhang 1).

3.2 Trends schweizweit

Die Kantone Bern und Waadt haben ihre territoriale Gliederung deutlich verändert.

3.2.1 Die Reform der territorialen Gliederung im Kanton Bern

Im Rahmen des Projekts «Haushaltsanierung 99» hat der Kanton Bern 1996 beschlossen, die Gliederung und die Aufgaben der Regierungsstatthalter zu überprüfen. 1999 wurde in einer Planungserklärung eine Straffung der dezentralen Verwaltungsstrukturen verlangt.

Vom Reformprojekt betroffen waren sehr unterschiedliche Bereiche:

Betroffene Bereiche
26 Amtsbezirke mit einem vom Volk gewählten Regierungsstatthalter
13 Kreisgrundbuchämter, mit Zweigstellen
4 regionale Betreibungs- und Konkursämter, mit Dienststellen
4 regionale Handelsregisterämter, mit Zweigstellen
24 Zivilstandsämter
5 regionale Sektionskontrollführer
2 Kreiskommandanten
5 Regionen für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung mit 19 Beratungs- und Informationszentren
11 Erziehungsberatungsstellen
5 regionale Schulinspektorate
5 regionale Steuerverwaltungen mit Staatskasse
13 erstinstanzliche Gerichte
4 regionale Untersuchungsrichterämter

Die dezentralisierte Verwaltung war in einer Vielzahl von Orten und Gebäuden untergebracht. Den Bürgerinnen und Bürgern war nicht immer bewusst, wo sie die benötigten Leistungen finden konnten. Aus wirtschaftlicher Sicht war diese Situation problematisch, weil es zu viele verschiedene Gebäude hatte.

Unterschiedlich war auch die organisatorische und hierarchische Ordnung der einzelnen Aufgabenbereiche. Sie waren namentlich verschiedenen Direktionen unterstellt. Auch der Grad an Autonomie der einzelnen Einheiten variierte von einem Aufgabenbereich zum anderen.

Weiter mussten die Amtssprachen der dezentralisierten Verwaltung berücksichtigt werden, d. h. Französisch im Berner Jura, Deutsch und Französisch im Amtsbezirk Biel und Deutsch im übrigen Kantonsgebiet. Eine Planungserklärung des Grossen Rates verlangte, dass die Verwaltungsregion Seeland insgesamt zweisprachig sein soll.

Während der Projektarbeiten wurden folgende Fragen behandelt:

- Sollen die derzeit dezentral wahrgenommenen Aufgaben weiterhin dezentral wahrgenommen werden?
- Könnten die Aufgaben, die bisher in unterschiedlichen dezentralen Strukturen wahrgenommen wurden, in gleiche Strukturen überführt werden?
- Eignen sich gegenwärtig zentral wahrgenommene Aufgaben für eine Dezentralisierung?

Entscheidend war aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, *dass im Falle der Notwendigkeit einer direkten Vorsprache der Standort der betreffenden Verwaltungsstelle bekannt und mit zumutbarem Aufwand erreichbar ist, sofern nicht andere Möglichkeiten der Geschäftserledigung möglich sind.*

Der Kanton Bern ist fortan in 5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise eingeteilt:

Regionen	Kreise
1. Jura bernois	1. Jura bernois
2. Seeland	2. Biel/Bienne
3. Bern-Mittelland	3. Seeland
4. Emmental-Oberaargau	4. Bern-Mittelland
5. Oberland	5. Emmental
	6. Oberaargau
	7. Thun
	8. Obersimmental-Saanen
	9. Frutigen-Niedersimmental
	10. Interlaken-Oberhasli

Dieser Gebietsvorschlag ist koordiniert mit den Vorhaben einer Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Er lehnt sich an den heutigen Perimeter der Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) an; dieser soll an die hier vorliegende Gebietsdefinition angepasst werden, womit nachher eine einheitliche Gebietsumschreibung für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (und die Justizreform), die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit und die regionalen Verkehrskonferenzen besteht. Auch die Polizeiregionen der Kantonspolizei sollen mit den Verwaltungsregionen weitestgehend in Übereinstimmung gebracht werden. Zu prüfen wird in einer späteren Phase, ob auch die Wahlkreise für den Grossen Rat anzupassen sind. Auf die Bezeichnung von Hauptorten der Verwaltungsregionen und Verwaltungskreise wird verzichtet; entscheidend ist ohnehin der Ort der Aufgabenerfüllung.

Aufgaben der Verwaltungsregionen	Aufgaben der Verwaltungskreise
Grundbuchwesen	Aufsicht und erstinstanzliche dezentralisierte Verwaltungsjustiz gegenüber den Gemeinden
Betreibungs- und Konkursämter	Koordination bei Katastrophen
Zivilstandswesen (zusätzliche Trauungslokale)	Aufsicht im Vormundschaftsbereich; fürsorgerischer Freiheitsentzug
Militärverwaltung (regionale Sektionskontrollführer)	Baubewilligungen und Baupolizei

Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Aussenstellen)	Ombudsfunktion
Schulinspektion	
Steuerverwaltung / Staatskasse	

Für bestimmte Aufgaben, die bisher von den Regierungsstatthalterämtern ausgeführt wurden, sind andere Stellen zuständig. Auf andere Aufgaben wurde ganz verzichtet.

Die Reform der dezentralisierten Verwaltung sollte folgende *jährliche Einsparungen* ermöglichen: Aufhebung von rund 50 Arbeitsstellen (4 Millionen Franken jährlich), Einsparungen von Räumlichkeiten, weitere Einsparungen (eine Million Franken pro Jahr). Sie zog Investitionen nach sich (5,4 Millionen Franken für den Umbau von Liegenschaften, 5 Millionen für den Bau neuer Gebäude). Aus der Veräußerung freigewordener kantonaler Verwaltungsgebäude sollte sich gemäss Schätzungen ein *Buchgewinn* von 37,4 Millionen Franken ergeben.

3.2.2 Die Bezirksreform im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt sind die Bezirke Verwaltungs- und Gerichtseinheiten, in denen grundsätzlich dezentrale Aufgaben des Staates wahrgenommen werden; sie stellen für den Staat die Dienstleistungen in der näheren Umgebung sicher. Die Bezirke bilden auch die Wahlkreise.

Die Verfassung des Kantons Waadt von 2003 lud den Staatsrat ein, «*eine neue Gebietsaufteilung des Kantons im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl der Bezirke [zu beantragen und] dabei die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Kommunikationsmöglichkeiten zu berücksichtigen*».

Der Leitungsausschuss, der damit beauftragt war, dem Staatsrat Vorschläge zu unterbreiten, ist bei seinen Überlegungen von der Entwicklung der Bevölkerung und der Bevölkerungsdichte seit Anfang des 19. Jahrhunderts, von den Pendlerstatistiken, die die Verteilung der Arbeitszentren aufzeigen, von der räumlichen Verteilung der verschiedenen Dienststellen und schliesslich vom territorialen Zusammenhalt und dem fliessenden Übergang der Grenzen ausgegangen.

Anschliessend hat er sechs Aufteilungsmodelle vorgeschlagen. Die Anzahl Bezirke wurde schliesslich auf 10 festgelegt (zuvor waren es 19). Eine Besonderheit besteht darin, dass *die Anzahl der Oberamtspersonen nicht mit der Anzahl Bezirke übereinstimmt*. Der Staatsrat hat die Anzahl der Oberamtspersonen im Kanton auf 17 festgelegt. Die grössten Bezirke haben mehr als eine Oberamtsperson.

Seit dem 1. Januar 2008 sind die Oberamtspersonen wie folgt verteilt:

- Je ein Oberamtmann in den Bezirken Aigle, Lavaux-Oron, Broye-Vully, Gros-de-Vaud und Lausanne-West,
- Je zwei Oberamtspersonen in den Bezirken Nyon, Morges und Riviera-Pays-d'Enhaut,
- Je drei Oberamtspersonen in den Bezirken Lausanne und Jura-Nord vaudois.

4 DIE TERRITORIALE ORGANISATION: EINE ZUSTANDSANALYSE

4.1 Der Begriff «Bezirk»

4.1.1 Ein kurzer geschichtlicher Überblick¹

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

Die Helvetische Verfassung von 1798 wird ein im Innern morsches System grundlegend verändern. Die Schweiz, eine unteilbare Republik, wurde zum Einheitsstaat, die Kantone wurden zu einfachen Verwaltungskreisen, die von Regierungsstatthaltern verwaltet wurden. Das Gesetz vom 30. Mai 1798 teilte das Gebiet der Stadt und Republik Freiburg in 12 Bezirke auf².

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

In der Verfassung von 1814 wurden die zwölf Oberämter beibehalten³. 17 Jahre später wurde mit der Verfassung von 1831 eine bedeutende Änderung eingeführt: Die Stadt Freiburg wurde in zwei Bezirke aufgeteilt, einen für den deutschsprachigen und einen für den französischsprachigen Teil. Aus zwölf Bezirken wurden so 13. Diese Aufteilung sollte bis 1848 bestehen bleiben.

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

Seit ihrer Einführung hatten die Bezirke verschiedene Aufgaben, die vom Gericht, über die Waisendirektion bis hin zum Friedensgericht reichten. Auch die Funktion des Oberamtmanns hat eine beachtliche Entwicklung hinter sich: *Im Jahr 1848 sollten die Oberamtmänner administrative Vollzugsorgane der Regierung sein, Kontrolleure der im Bezirk vorherrschenden politischen Gesinnung und Sittenrichter. Die Hauptaufgabe dieser Oberamtmänner bestand darin, über alles was sie sahen und hörten Bericht zu erstatten. Es bestand eine Tendenz zur Zentralisierung. Die Bezirke waren nicht Partner des Staates, sondern lediglich Verwaltungskreise ohne klar definierte Bestimmung; es bestand keine Absicht, sie weiter zu entwickeln und zu lebendigen Einheiten zu machen*⁴.

Mit dem Gesetz von 1975 wurde der Zuständigkeitsbereich der Oberamtmänner vergrössert. Der Oberamtmann sorgt von nun an für die wirtschaftliche, touristische und soziokulturelle Entwicklung

¹ GEORGES EMERY, Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg, Freiburg 1986, S. 18 ff.

² Freiburg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches und Murten.

³ Freiburg, Murten, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

⁴ GEORGES EMERY, op. cit. S. 226.

des Bezirks. Er wird zum Schmied der interkommunalen Zusammenarbeit, zum regionalen Koordinator. Seine Rolle als Aufsichtsperson und Zensor weicht der Rolle des Beraters der Gemeinden. Seit 1982 ist der Oberamtmann die Behörde für Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen der Gemeinden⁵.

4.1.2 Versuch einer Definition

Basierend auf der Auseinandersetzung mit den Arbeiten des Verfassungsrats und den Überlegungen des Projektausschusses ergibt sich für den Freiburger Bezirk die folgende Definition:

Der Bezirk ist die Grundgebietseinheit für die grösstmögliche Zahl dezentrierter Aufgaben, jede andere Gebietseinteilung stellt die Ausnahme dar.

4.2 Aktuelle Situation der territorialen Verwaltungsorganisation

Aufgrund von Entscheidungen, die im Laufe der Geschichte gefällt worden sind, ist die territoriale Organisation der Verwaltung des Staates Freiburg nicht homogen. Die Kartographie dieser territorialen Organisation befindet sich im Anhang.

4.3 Allgemeine Überlegungen

In einer ersten Phase der Arbeiten hat der Projektausschuss Überlegungen zu den Beziehungen zwischen dem Bezirk und den übrigen Körperschaften einerseits und zum Umriss des zukünftigen Bezirks andererseits angestellt. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist im Folgenden zusammengefasst.

4.3.1 Bezirk und Staat

Der Bezirk als «lokale Zweigstelle» des Staates

Der Projektausschuss hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob unser Kanton noch eine institutionelle Zwischenstufe zwischen dem Staat und den Gemeinden benötigt. Die Verfassung mag diese Frage zwar beantwortet haben, aber die Definition der zukünftigen Rolle des Bezirks, wie auch der geografische Verlauf seiner Grenzen setzten voraus, dass man sich vorbehaltlos die Grundsatzfrage seiner Beibehaltung stellte.

- *Der Bezirk, eine Stufe, die beibehalten werden muss*

Der Projektausschuss vertrat einstimmig die Meinung, dass der Staat über regionale Vorposten verfügen können muss, in denen eine bestimmte Anzahl Dienststellen und Aufgaben konzentriert sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Status quo beibehalten werden muss. Eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Oberamtperson und der Oberämter, sowie eine Prüfung der Aufgaben, die dieser Magistratsperson anvertraut sind oder anvertraut werden könnten, erwiesen sich als unerlässlich.

⁵ Ibidem, S. 227.

- *Ein schwer auszumachendes Gravitätszentrum*

Vergleicht man unseren Kanton mit den Kantonen Neuenburg und Wallis, könnte man ein wenig den Eindruck erhalten, einen «*Durchzugkanton*» vor sich zu haben: Der Kanton Neuenburg verfügt über ein weltweit anerkanntes Uhrenindustriezentrum, der Kanton Wallis hat den Schwerpunkt Tourismus. Im Kanton Freiburg gibt es keinen eigentlichen Schwerpunkt. Er ist hin- und hergerissen zwischen der Region Bern (mit den damit verbundenen Pendlerströmen) und der Region Genfersee (deren Besiedelungsstruktur und Entwicklung vom Autobahnnetz geprägt sind). Unser Kanton tut sich schwer damit, sein Gravitätszentrum zu finden, wobei einzuräumen ist, dass seine sprachliche Brückenfunktion ein eindeutiger Vorteil ist.

Es ist unbestritten, dass der Kanton Freiburg ein hervorragender Bildungsplatz ist, der über ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Angebot verfügt.

- *Eine beunruhigende Sichtweise*

Der Projektausschuss hat von den Ergebnissen einer eingehenden Studie mit dem Titel «*Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait*» Kenntnis genommen, die unter der Leitung des Studio Basel durchgeführt worden ist.

Freiburg wird darin als stille Zone zwischen den Zentren urbaner Entwicklung des Arc Lémanique und des Berner Mittellandes betrachtet. Eine solche politische Wahl würde einem Verbot jeglicher ernsthafter Entwicklung gleichkommen.

Ohne allzu schwarz malen zu wollen, erachtete der Projektausschuss diese Sichtweise doch als beunruhigend. Seiner Ansicht nach sollte unser Kanton sich im Hinblick auf eine qualitativ gute wirtschaftliche Entwicklung mit seinen Vorzügen profilieren: der Vielfalt der Landschaft, der Lebensqualität und den Verkehrswegen.

- *Zunehmendes demografisches Gewicht*

Das Bundesamt für Statistik sagt für den Kanton Freiburg ein Bevölkerungswachstum von 21 % bis im Jahr 2030 voraus.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung gilt es, vorausschauend zu handeln und das Kantonsgebiet so zu organisieren, dass die dezentralisierten Ämter des Staates an Orten eingerichtet werden, die den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen und günstige Verkehrsverbindungen berücksichtigen.

- *Abnehmendes Zugehörigkeitsgefühl zum Bezirk*

Das Zugehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Bezirk hat in den letzten Jahren stark abgenommen; insbesondere bei den jüngeren Generationen. Die Bevölkerung erwartet vom Staat qualitativ gute und erschwingliche Leistungen in einer vernünftigen Entfernung, ohne jedoch der territorialen Abgrenzung des Bezirks, der sie wahrnimmt, zu viel Bedeutung beizumessen.

- *Aus der Sicht des Benutzers*

Der Vollzug der dezentralisierten Aufgaben soll nicht nur unter dem Blickwinkel der Bedürfnisse und der Ressourcen des Staates betrachtet werden, sondern auch aus der Sicht der Nutzerinnen und Nutzer oder Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Leistungen. In diesem Zusammenhang muss die Entwicklung elektronischer Kommunikationsmittel (E-Government) berücksichtigt wer-

den, wobei es für gewisse Aufgaben immer nötig sein wird, dass die Dienstleistung in der näheren Umgebung erbracht wird.

- *Der Oberamtmann, ein gefragter und geschätzter Gesprächspartner*

Die Funktion des Oberamtmanns kommt gegenwärtig den Erwartungen sowohl seitens der Bürger als auch der Gemeinden entgegen. Auf der Grundlage der aktuellen Organisation sollte diese Funktion daher nicht geschwächt werden, vielmehr muss die Oberamtperson in ihrer Rolle als bevorzugte Gesprächspartnerin der öffentlichen Körperschaften und (was die ihr übertragenen Aufgaben betrifft) der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat bestärkt werden.

Hin zu einer verstärkten Dezentralisierung

Der Projektausschuss hat auch die Frage einer allfälligen Verstärkung der Dezentralisierung zu gunsten einer suprakommunalen Struktur aufgeworfen. Die Fragestellung lautete wie folgt: Wäre eine Umwandlung des Bezirks in eine mit einer Beschluss fassenden Versammlung ausgestattete Region in Betracht zu ziehen?

- *Eine mögliche Dezentralisierung*

Der Projektausschuss war nicht grundsätzlich gegen eine verstärkte Dezentralisierung gewisser Aufgaben. Denn auch wenn die Anzahl Gemeinden noch zurückgehen sollte, so ist es dennoch unvermeidlich, dass sie sich für die Wahrnehmung gewisser Aufgaben zusammenschließen müssen.

- *Ablehnung einer Regionalisierung*

Der Projektausschuss äusserte sich jedoch gegen jegliche zusätzliche Stufen zwischen der Gemeinde und dem Staat (nebst denen, die in der Verfassung und im Gesetz vorgesehen sind). Das gegenwärtige System, das – nebst den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit – die Agglomeration, die regionalen Verwaltungsstrukturen und die Bezirke vorsieht, ist bei weitem ausreichend, um nicht zu sagen übertrieben, für einen Kanton der Grösse des Kantons Freiburg. Ein eigenes Steuerwesen für eine solche Region stiess erst recht auf Ablehnung.

Doch während der Grundsatz einer Beschluss fassenden Bezirksversammlung abgelehnt wird, ist die als Konferenz organisierte Sitzung der Ammänner ein interessanter Ansatz.

Auch wenn man in Richtung einer verstärkten Dezentralisierung geht, sollte die Tendenz eher in Richtung Mehrzweckverbände (die je nach Situation auch angepasst werden können) gehen, als hin zu einer zusätzlichen institutionellen Stufe.

4.3.2 Bezirk und Gemeinde

- *Die «regionalen Verwaltungsstrukturen»*

Der Projektausschuss prüfte auch die Frage der «*regionalen Verwaltungsstrukturen*», wie sie in der Verfassung von 2004 vorgesehen sind.

Er befand, dass dieser Begriff nicht klar definiert sei. Zwar handelt es sich um eine Gemeindestruktur, die dem kantonalen Gemeinderecht unterstellt ist. Was aber unterscheidet sie von den Gemeindeverbänden?

Falls gewisse Aufgaben nicht oder nicht mehr auf Gemeindeebene (oder von den Gemeindeverbänden) wahrgenommen werden können, würde man eher den Kanton damit betrauen, als eine zusätzliche Ebene zu schaffen, deren Konturen sehr unscharf bleiben.

- *Die Oberamtperson als Vertretung des Staats und/oder der Gemeinden?*

Wird der Bezirk zu einem dezentralisierten Gemeinwesen mit eigenem Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ, könnte die Oberamtperson gemäss dem Projektausschuss nicht mehr als Vertreter des Staates fungieren.

Behält der Bezirk jedoch seine Rolle als Unterabteilung der Verwaltung bei, was dem Wunsch des Projektausschusses entspricht, muss die Oberamtperson ihre Funktion als Verbindungsstelle zwischen Staat, Gemeinden und – im Rahmen ihrer Kompetenzen – Bürgerinnen und Bürgern beibehalten.

Für den Projektausschuss ist jedoch die Tatsache, dass die Oberamtperson «zwei Ämter bekleidet» (Vertreter des Staates und Fürsprecher der Region), problematisch. Die Wahl der Oberamtpersonen durch das Volk hat diese Ambiguität noch verstärkt. Die Funktion und die Stellung der Oberamtpersonen sollten daher erneut diskutiert werden.

4.3.3 Der Umriss des Bezirks

- *Der Bezirk nimmt am Leben im Hauptort teil*

Der Bezirk nimmt durch die Dienstleistungen, die er anbietet, am Leben im Bezirkshauptort teil, sei es durch Arbeitsplätze oder durch die induzierten Auswirkungen (Attraktivität des Hauptortes).

Diese Erwägung darf jedoch keinesfalls als Vorwand dienen, um die gegenwärtigen Konturen der Bezirke erstarren zu lassen. Mit einer harmonischen Raumplanungspolitik kann man auch anders zum gleichen Resultat gelangen. Man könnte auch darüber nachdenken, gewisse Ämter des Staates zu verlegen. Diese Überlegung muss im Rahmen der Arbeiten der neuen Regionalpolitik und der erneuten Überprüfung der Aufgaben des Staates gemacht werden.

- *Eine neu zu entwerfende Karte*

Die grosse Mehrheit des Projektausschusses hat die Meinung geäussert, dass die Bezirke nicht zwingend mit den heutigen Umrissen übereinstimmen müssen. Die Bezirkskarte muss vorbehaltlos gezeichnet werden, um den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und den Ressourcen des Staates zu entsprechen, und zwar unter Berücksichtigung der Entwicklung der physischen und elektronischen Kommunikationsmittel der letzten zwanzig Jahre.

- *Ein Bezirk, der um seine Bevölkerung oder um die Anzahl Gemeinden herum angeordnet ist?*

Der Projektausschuss vertritt die Meinung, dass wenn eine Reihenfolge der Prioritäten festgelegt werden soll, zuerst dem Kriterium der Bevölkerung, gefolgt von den geografisch-topografischen Bedingungen, Rechnung getragen werden soll. Das hängt natürlich von den Aufgaben ab, die auf

Bezirksebene erfüllt werden. Die Überlegungen, die zur erfolgreichen Regionalisierung der Polizei und des Amts für Strassenverkehr und Schifffahrt geführt haben, sollten als Inspiration dienen.

- *Ablehnung eines rein deutschsprachigen Bezirks*

Der Projektausschuss hat die Bildung eines rein deutschsprachigen Bezirks einstimmig abgelehnt. Die Zweisprachigkeit, ein Trumpf, den der Kanton noch mehr ausspielen muss, würde darunter beträchtlich leiden.

4.3.4 Der Bezirk im interkantonalen und nationalen Umfeld

- *Eine durch die Zentren Berns und des Genferseegebiets beeinflusste territoriale Unterteilung?*

Aus statistischer Sicht ist die Abhängigkeit des Kantons von den Agglomerationen Berns und des Genferseegebiets aufzuzeigen. Muss die institutionelle territoriale Organisation in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden?

Der Projektausschuss ist davon überzeugt. Die Interkantonalität spielt für die Grenzbezirke eine immer bedeutendere Rolle, wie mehrere kürzlich umgesetzte Projekte belegen (z. B. Interkantonales Spital der Broye, Interkantonales Gymnasium der Region Broye). In dieser Hinsicht müssen die Regionen unseres Kantons verstärkt werden. Weitere Instrumente, wie der interkantonale regionale Richtplan oder Strukturen, die je nach Situation auch angepasst werden können, müssen verwendet werden. Dies gilt umso mehr, als die Kantone Bern und Waadt ihre territoriale Organisation erst kürzlich vollständig umgestaltet haben, um ihre Zentren noch attraktiver zu machen.

- *Welches Organisationsmodell?*

Welches Organisationsmodell soll unter Berücksichtigung der interkantonalen Gegebenheiten angestrebt werden? Eine zentralisiertere Organisation? Möglicherweise dezentriert oder im Gegen teil dezentralisiert?

Für den Projektausschuss muss der Vorgang der Dekonzentration und der Dezentralisation im Rahmen der Aufgabenteilung geschehen.

- *Die Agglomeration als Konkurrentin des Bezirks?*

Der Option mit einer starken Agglomeration Freiburg (Agglo-FR) wurde der Vorrang eingeräumt. Welche Folgen ergeben sich daraus für die Organisation der Bezirke?

Die Verstärkung des Kantonszentrums und eine neue Definition der territorialen Gliederung schliessen sich in den Augen des Projektausschusses nicht gegenseitig aus. Es muss ein Gleichgewicht zwischen der Agglomeration und den übrigen Regionen gefunden werden; diese müssen im Rahmen der territorialen Gliederung ein Gegengewicht zur Agglo sein.

- *Bezirk und Regionsgemeinschaften gemäss dem RPBG*

Das neue Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) sieht die Einrichtung von Regionsgemeinschaften vor, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgestaltet und mit der Ausführung der Raumplanung beauftragt sind. Ist es denkbar, den Bezirk über diese Region zu stellen?

Noch einmal hat der Projektausschuss den Wunsch geäussert, die Stufen nicht zu vermehren. In dieser Hinsicht ist eine Überlagerung der beiden Institutionen wünschenswert. Die Kriterien, die zur Definierung der Umrisse dieser Raumplanungsregion dienen, sind absichtlich schwer zu umgrenzen, um ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit beizubehalten. Auf jeden Fall müsste verhindert werden, dass sich eine solche Regionsgemeinschaft über zwei Bezirke erstreckt.

- *Bezirk und Neue Regionalpolitik*

Im Rahmen der Einführung der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) ist auch die Rede von «Regionen». Ist es denkbar, den Bezirk über diese Region zu stellen?

Die Schwierigkeit liegt in der Tatsache, dass die Regionalpolitik die Regionen nicht festlegt, ganz im Gegensatz zur IHG, die auf klar definierten Regionen basiert. Die Freiheit der Kantone, die Regionen festzulegen, muss beibehalten werden; es muss verhindert werden, dass die Dinge erstarren.

Aus der Sicht der NRP muss die Region als Plattform angesehen werden, von der aus Projekte mit einer optimalen territorialen Wirkung ausgearbeitet werden können. Auf die Frage, ob diese Plattform mit den Bezirksgrenzen übereinstimmen muss, gibt es keine definitive Antwort, weder vonseiten der NRP, noch vonseiten der territorialen Gliederung. Hingegen ist sicher, dass sich die beiden Einrichtungen gegenseitig beeinflussen.

Der Projektausschuss hat den Wunsch geäussert, allein schon wegen der Kosten die Strukturen nicht zu vermehren.

4.3.5 Zusammenfassung der Überlegungen des Projektausschusses

- *Der Bezirk als Raum der Dekonzentration und der Nähe*

Der Bezirk, der 1798 gebildet, 1848 umgestaltet und 2004 aufrechterhalten wurde, ist die massgebliche dezentrierte Stufe des Staates. Ihn weiterzuführen ist eine Voraussetzung für die verstärkte Aufgaben-Dekonzentration, die von der Mehrheit des Projektausschusses befürwortet wird.

Der Ausschuss war der Ansicht, dass der Bezirk weiterhin für die komplexen Kompetenzen in der näheren Umgebung zuständig sein soll und so eine umfassendere Ebene darstellt als die Gemeinde oder die Interkommunalität. Dieser Bedarf nach einem weitläufigeren Gebiet als jenen der Gemeinde oder der interkommunalen Strukturen, rechtfertigt sich auch dadurch, dass eine stärkere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Gemeinwesen bzw. zwischen den Bezirken selbst geschaffen werden muss.

- *Klarstellen der Befugnisse jeder strukturellen Ebene*

Das zunehmende Eingreifen jeder Körperschaft in den Zuständigkeitsbereich der anderen stört das anfängliche Schema, nach dem jede Körperschaft umfassende Kompetenzen übernimmt. Staat, Bezirke, Gemeindeverbände und Gemeinden können sich so als Akteur im selben Zuständigkeitsbereich wiederfinden.

Die Organisation der Dezentralisierung ist schrittweise komplexer geworden. Zu den drei üblichen Ebenen (Staat, Bezirke, Gemeinden) kamen neue lokale Strukturen dazu (Gemeindeverbände, Agglomeration). Diese Komplexität ist an sich nicht kritisierbar, da sie ja einen Bedarf abdeckt, aber wenn man so will verdeutlicht sie die mangelnde Angepasstheit des Umfangs der verschiedenen Ebenen. Ausserdem begünstigt sie nicht unbedingt die Skaleneffekte.

Der Nutzer, der Wähler weiss manchmal nicht mehr wer wofür zuständig ist. Die Verantwortungen sind verwässert. Es ist unerlässlich, dass die Gewählten die präzise definierten Verantwortungen übernehmen. Jedem Gebiet muss ein Kompetenzenblock entsprechen.

Der Projektausschuss hielt es daher für notwendig, die Kompetenzen des einen oder anderen klar festzulegen und zu vermeiden, dass ein Gemeinwesen in den Zuständigkeitsbereich eines Gemeinwesens einer anderen Ebene eingreift (namentlich der Staat und die Gemeinden, auch wenn es Bestrebungen dazu gab).

- *Dekonzentration, Parallelbewegung zur Dezentralisierung*

Zahlreiche Aufgaben wurden den Gemeinden übertragen, von denen sich einige zusammenschlossen, um eine effiziente und sparsame Ausführung sicherzustellen. Angesichts einer verstärkten lokalen gewählten Macht schien es notwendig, eine lokale Staatsmacht zu haben, die fähig ist zu entscheiden und zu handeln.

Der Ausschuss möchte daher, dass die Aufgaben des Staates auf der Ebene der Oberamtspersonen neu definiert werden. Ihre Rolle als Ansprechpartner der lokalen Gewählten für den Staat soll in dieser Hinsicht verstärkt werden. Namentlich soll jeder Versuch, auf Bezirksebene jemand anderes als den Oberamtmann als Ansprechperson für den Staat einzusetzen, vereitelt werden.

Auf der Grundlage der gegenwärtigen Organisation forderte der Projektausschuss den Staat dazu auf, der Oberamtsperson im Bereich der Koordination der dezentralisierten öffentlichen Körperschaften mehr Macht zu erteilen.

- *Ablehnung einer Umwandlung der Bezirke in dezentralisierte Gemeinwesen (Regionalisierung)*

Der Projektausschuss war ganz und gar nicht für eine Umwandlung des Verwaltungsbezirks in ein regionales Gemeinwesen mit Autonomie, einem eigenen Steuerwesen und einem Beschluss fassenden Organ. Die Grösse des Kantons, die Beschleunigung der Informationsvermittlung, die Entwicklung der Interkommunalitäten und die Bildung einer neuen Ebene in der Gestalt der Agglomeration sprechen gegen ein solches Modell, das im Übrigen hohe zusätzliche Kosten verursachen würde.

- *Klarstellen der Befugnisse im Bereich Entwicklung und Infrastrukturen*

Der Vorschlag des Staates zur territorialen Gliederung muss mit dem Strategieentwurf für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit koordiniert werden.

Noch allgemeiner befand der Projektausschuss, dass der Bezirk im Bereich Entwicklung und regionale Transporte Hauptansprechpartner für die Definition der Entwicklungsperimeter des regionalen öffentlichen Verkehrs und der Regionalplanung ist.

- *Erneuerung der territorialen Organisation des Staates als Bedingung einer leserlichen und kohärennten territorialen Karte*

Die Perimeter der verschiedenen Ämter des Staates und seiner öffentlichen Einrichtungen sind überlagert und verschachtelt, während von den örtlichen Gemeinwesen eine Rationalisierung verlangt wird. Es ist wichtig, dass die Ziele der Leserlichkeit, der Vereinfachung und der Kohärenz auf den Staat angewendet werden. So sollte eine gewisse Anzahl dezentralisierter Ämter den gleichen Aktionsperimeter haben wie der Bezirk und in den Oberämtern konzentriert sein.

Der Projektausschuss hat den Staat aufgefordert, die Konstellation seiner dezentralisierten Ämter durch die Konzentration auf Bezirksebene zu überprüfen.

- *Die Neueinteilung der Bezirke, kein Tabu*

Der Projektausschuss vertrat die Meinung, dass die Aufteilung der Bezirke entsprechend sozio-demografischen und geografisch-topografischen Überlegungen und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Kommunikationsmittel (physisch und elektronisch) in den vergangenen Jahrzehnten vorgenommen werden sollte. Eine allfällige Neueinteilung der territorialen Gliederung muss rund um zwei Leitideen aufgebaut sein:

Erstens muss die Verstärkung der Agglomeration Freiburg durch die Bildung von starken, klar identifizierten Regionen mit zunehmenden Befugnissen ausgeglichen werden.

Zweitens darf eine Strukturreform die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen nicht einschränken, sondern soll dazu beitragen.

Der Projektausschuss sah keinen Grund, der gegen die Veränderung der geografischen Grenzen der Bezirke und entsprechend gegen die Reduktion der Anzahl Bezirke sprechen würde.

- *Harmonisierung mit der Justizreform*

Nach dem Vorbild unserer Berner Nachbarn *hielt es der Projektausschuss für sinnvoll, dass die Reform der territorialen Organisation des Staates parallel mit einer Neueinteilung der erstinstanzlichen Gerichtskreise erfolgt.*

- *Neueinteilung der Wahlkreise*

Um die vom Projektausschuss geforderte Leserlichkeit der kantonalen Karte sicherzustellen, *muss die Reform der territorialen Gliederung unbedingt mit einer Neueinteilung der Wahlkreise einhergehen*. Ansonsten würden die Überlegungen an Kohärenz verlieren.

5 BÜRGERNÄHE: AN DIE ANFORDERUNGEN DES 21. JH. ANGEPASSTER VERFASSUNGSBEGRIFF

Die Frage der territorialen Gliederung im 21. Jahrhundert verlangt auch nach einer Antwort auf den Verfassungsauftrag der Bürgernähe. Aufgrund einer Umfrage, die bei den Nutzerinnen und Nutzern bestimmter dezentralisierte Ämter durchgeführt wurde, können die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger des Kantons in Sachen Bürgernähe besser definiert werden.

5.1 Verfassungsbegriff

Nach Artikel 118 Abs. 2 der Verfassung von 2004 sorgt der Staatsrat dafür, dass die Verwaltung «*bürgernah ist*».

Allerdings muss der Inhalt dieses Begriffs näher bestimmt werden.

Muss der Bezirk so eingegrenzt werden, dass jeder Bürger in kürzester Zeit die öffentlichen Dienste erreichen kann, die in den Hauptorten konzentriert sind? Diese Frage fasst die Überprüfung dieses Begriffs am Besten zusammen.

Heute scheint die Forderung nach physischer Nähe weniger akut als noch vor zehn Jahren. Die technischen Hilfsmittel erlauben es, Informationen zu erhalten oder zahlreiche verwaltungstechnische Vorhaben wahrzunehmen, ohne sich dazu zu den Behörden begeben zu müssen.

Anhand von fünf Kriterien können wir uns diesem Begriff besser annähern.

5.1.1 Die Bürgernähe der öffentlichen Dienste bezogen auf den Wohnort

Unsere Lebensweise erfuhr tiefgreifende Veränderungen. Die Nutzerinnen und Nutzer arbeiten immer seltener an ihrem Wohnort. Unter diesen Umständen scheint es nicht mehr nötig, dass die öffentlichen Dienste dezentriert in den Regionen bleiben, wohin die meisten betroffenen Personen nur zum Schlafen zurückkehren. Wäre der Dienst an der Bevölkerung nicht besser gewährleistet, wenn die Verwaltung in den grossen Zentren konzentriert wäre, wo die Menschen täglich arbeiten gehen?

5.1.2 Die öffentliche Verkehrsverbindung vom Wohnort zum Hauptort

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verfügen über ein Privatfahrzeug; ausserdem, und das liegt klar auf der Hand, sollten die Verwaltungszentren nicht an Orten angesiedelt werden, die nicht mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sind. Ist die öffentliche Verkehrsverbindung zu einem Verwaltungszentrum aber immer noch ein wichtiges Kriterium angesichts der oben angesprochenen technischen Entwicklung?

5.1.3 Zeitaufwand bei privatem Transport vom Wohnort zum Hauptort

Dieser Punkt unterscheidet sich von Kriterium a) dadurch, dass hier die Definition des Hauptortes hervorgehoben wird. Auch wenn die physische Nähe der öffentlichen Dienste in den Hintergrund rücken kann, so wünschen sich die Nutzerinnen und Nutzer möglicherweise trotzdem, den Hauptort ohne zu grossen Zeitaufwand erreichen zu können. Das ist ein wichtiges Thema für die Festlegung der Bezirksumrisse. Wer von Domdidier nach Bulle reisen muss, um ein Dokument abzuholen, ist der Meinung, dass die Zeit, um den Hauptort zu erreichen, zu lang ist, auch wenn es nicht unbedingt nötig ist, dass sich alle öffentlichen Dienste in einer konstanten geografischen Nähe befinden.

5.1.4 Die Qualität der Verkehrsverbindung

Fällt das Problem der geografischen Nähe mit der Qualität der Verbindung zusammen? Ist ein bürgernaher Dienst schneller als eine in einem grossen Zentrum konzentrierte Verwaltung? Solche Fragen werden mit diesem Kriterium angesprochen.

5.1.5 Die Häufigkeit des Zugangs zum öffentlichen Dienst

Es wurde eine Umfrage über die Häufigkeit des Zugangs zu den verschiedenen dezentrierten Diensten durchgeführt⁶. Wenn sie auch lehrreich sein mag, muss man trotzdem die Tragweite der Umfrage infrage stellen. Ist die Frequentierung eines dezentrierten Dienstes der Beweis für ein wirkliches Bedürfnis nach Bürgernähe oder ist es im Gegenteil die Dekonzentration, die die Frequentierung begünstigt? Gewisse Nutzerinnen und Nutzer könnten problemlos gewisse Vorhaben telefonisch, schriftlich oder über das Internet wahrnehmen; der Einfachheit halber gehen sie trotz-

⁶ s. Pt. 5.2.2

dem bei der Verwaltung vorbei. Welche Bedeutung räumen die befragten Personen dieser Frequenzierung für die Festlegung der Bezirke bei?

5.2 Umfrage bei den Nutzerinnen und Nutzern

Anhand der Umfrage, die bei den Nutzerinnen und Nutzern bestimmter öffentlichen Dienste durchgeführt wurde, sollte herausgefunden werden, ob die Hauptbetroffenen die Meinung der Mitglieder des Projektausschusses teilen.

5.2.1 Einleitung

Die Bürgernähe ist ein Evaluationskriterium der Vorteile, die sich aus der Dezentralisierung gewisser Dienste der Kantonsverwaltung ergeben. Hauptzweck der Studie war es, einige quantitative Elemente zu diesem Aspekt der Problematik der territorialen Gliederung einzubringen. Es sei jedoch bemerkt, dass der Auftrag auf die Untersuchung der Fragen zur Bürgernähe im «topografischen» Sinn beschränkt war, unter Ausschluss der sozialen Aspekte, die ebenfalls auf die Effizienz und die Qualität der Dienste an der Bevölkerung einwirken.

Vor Beginn der eigentlichen Umfrage wurden die betroffenen Dienste entweder mündlich oder anhand eines E-Mails informiert. Das Umfragematerial, bestehend aus dem Formular, einem Anschlag zur Ankündigung bei der Bevölkerung, einem Brief mit Erläuterungen des Amts für Statistik und einem Motivationsbrief des Regierungspräsidenten, wurde 10 Tage vor Beginn der Umfrage versendet, die vom 24. bis 30. November 2008 stattfand.

5.2.2 Tragweite

Die Umfrage wurde bei folgenden Ämtern durchgeführt:

- Oberämter
- Grundbuchämter
- Betreibungs- und Konkursämter
- Zivilstandsämter.

5.2.3 Ziele

Folgende Elemente sollten mit der Umfrage evaluiert werden:

- die Anzahl Besuche innerhalb eines Jahres
- die Art der Besuche
- der Grund, weshalb ein persönlicher Besuch nötig oder vorzuziehen war
- die zurückgelegte Distanz
- das verwendete Transportmittel
- die Häufigkeit der Besuche einer Person.

5.2.4 Methode

- *Umfrage*

Die Umfrage wurde anhand eines schriftlichen Fragebogens durchgeführt, der vom Schalterpersonal vollständig über die angebotenen Dienstleistungen und innerhalb einer Woche ausgefüllt wurde. 1823 Formulare wurden ausgefüllt, davon wurden 47 als unplausibel betrachtet. Die 1776 plausiblen Formulare wurden durch 75 Aufrechnungen (für die Behandlung der fehlenden Daten des Grundbuchamts des Geyerbezirks) und 424 Verdoppelungen (Daten des Betreibungsamtes des Saanebezirks) ergänzt, sodass in dieser Woche insgesamt 2275 validierte Besuche zusammenkamen.

- *Stichprobe*

Dass die Umfrage für die Schätzung der Anzahl Besuche für ein ganzes Jahr nur eine Woche dauernte, mag vereinfachend erscheinen. Dieser Entscheid wurde getroffen, weil man die Kosten der Umfrage für die betroffenen Ämter tief halten wollte.

- *Zusatzbefragung*

Aufgrund der relativ schwachen Stichprobe von einer Woche, von der auf das ganze Jahr geschlossen wurde, wurde die Hauptumfrage über die effektiven Besuche kompensiert, indem zusätzlich eine Befragung der Vorsteher jedes Amtes zu ihrer Schätzung der Anzahl Besuche in ihrem Amt während des ganzen Jahres durchgeführt wurde.

- *Validierung*

Die Daten wurden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Die Extremwerte wurden überprüft. Diese Überprüfungen erlaubten namentlich, Grenzfälle aufzudecken, bei denen Personen jährlich mehr als 100 Besuche beim gleichen Amt machten. Die Fälle, bei denen es sich um die Post oder einen internen Kurier handelte, wurden mit dem Status «Kurier» markiert, der im Allgemeinen aus den Resultatetabellen ausgeschlossen wurde. Bei Fällen, in denen eine unplatible Distanz in Bezug auf den Anfang der Strecke angegeben war, wurden mit dem Code «unplausibel» markiert und ebenfalls aus den Resultatetabellen ausgeschlossen. Besuche, die allein eine Zahlung zum Zweck hatten, wurden nicht mitgerechnet. Sie wurden in der Rubrik «Abgabe oder Abholen eines Dokuments» erfasst.

- *Hochrechnung*

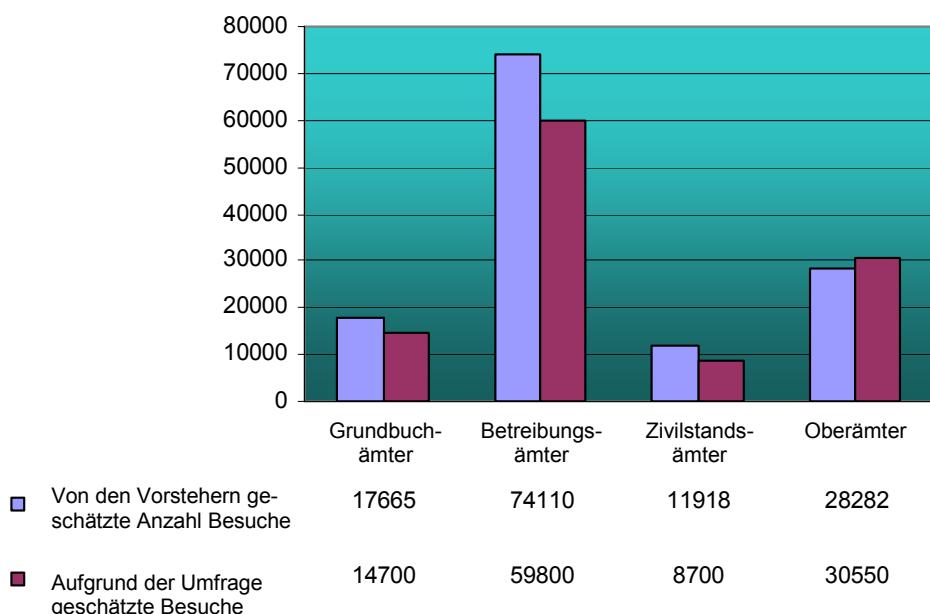
Für die Hochrechnung der Anzahl Besuche ging man davon aus, dass das Jahr 52 Wochen hat und rund 10 Feiertage auf Werktagen fallen. Der Expansionsfaktor (inverser Stichprobenanteil) wurde somit auf 50 festgelegt. Für das Betreibungsamt des Saanebezirks wäre es unverhältnismässig gewesen, die Umfrage über den Zeitraum von einer Woche durchzuführen, da die Anzahl Besuche sehr hoch ist. Auf Ersuchen dieses Amtes wurde die Umfrage deshalb auf einen Tag beschränkt und das Gewicht jeder Bemerkung wurde mit 5 multipliziert. Um die Analyse der Daten mit konventionellen Instrumenten zu erleichtern und eine systematische Gewichtung der Informationen zu vermeiden, wurden die Bemerkungen des Betreibungsamts Saane in der Datei einfach fünfmal wiederholt. Die fehlenden Daten des Grundbuchamts des Geyerbezirks wurden gemäss einer Schätzung des Vorstehers des Amtes verbucht.

- *Antwortausfall*

Die Nichtbeantwortung einzelner Fragen (« *Item Non-Response* ») wurde nicht besonders behandelt, was bedeutet, dass man von der impliziten Hypothese ausging, dass die Non-Response-Werte nicht von den Durchschnittswerten abweichen.

5.2.5 Ergebnisse

- *Vergleich der Schätzungen*



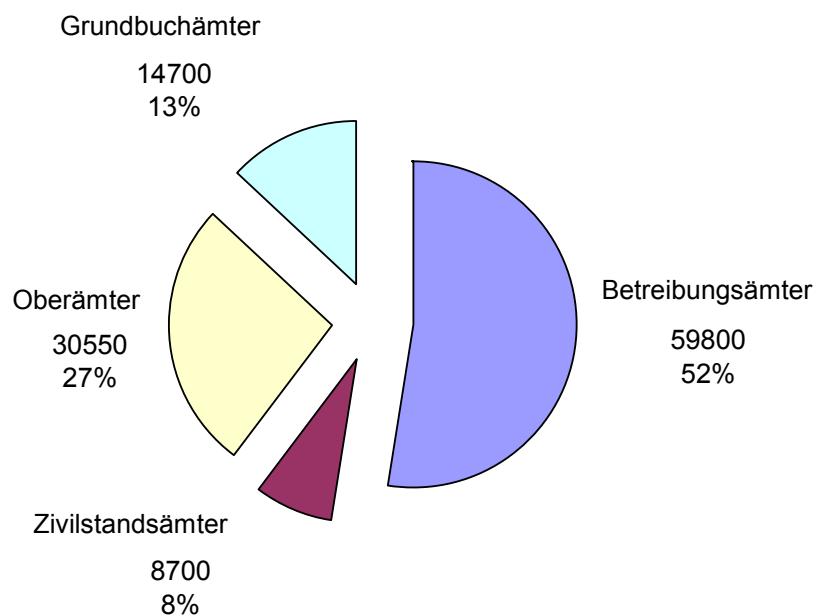
Ausgehend von den Ergebnissen der Untersuchung beläuft sich die geschätzte Gesamtzahl der Besuche pro Jahr auf 113 750, während die von den Vorstehern gelieferte Schätzung bei 131 974 liegt, was einer Differenz von 18 224 oder 16 % entspricht. Die Antwortausfälle unserer Umfrage zur Schätzung der jährlichen Besuche durch die Vorsteher der Ämter (5 Fälle auf 28 Ämter) wurden von uns ergänzt anhand der durchschnittlichen Besuche in den anderen Ämtern der gleichen Art gewichtet mit der Anzahl Einwohner. In Anbetracht der zu erwartenden Fehlermarge bei diesen beiden Schätzungsarten, die nicht berechnet werden kann, kann diese Differenz als akzeptabel betrachtet werden.

Mit Ausnahme der Oberämter lagen die Schätzungen der verschiedenen Ämter im Durchschnitt über der Zahl, die aus der Umfrage hervorging. Verschiedene Amtsvorsteher haben um Übrigen darauf hingewiesen, dass die Besucherzahl saisonalen Schwankungen unterliegt, die in unserer Umfrage nicht erfasst wurden, da sie sich auf nur eine Woche beschränkte. Es wäre technisch möglich, die Ergebnisse der Novemberumfrage an den Schätzungen der Amtsvorsteher zu kalibrieren. Da die Differenz zwischen den beiden Schätzungen die Ergebnisse der Umfrage jedoch nicht grundlegend infrage stellt, schlägt das Amt für Statistik vor, keine Kalibrierung vorzunehmen, jedoch den Schluss zu ziehen, dass die für die Umfrage gewählte Woche gewisse saisonale Spitzen der verschiedenen Ämter nicht zu widerspiegeln vermag.

Im restlichen Teil dieses Kapitels wird ausschliesslich auf Schätzungen Bezug genommen, die anhand der Ergebnisse der Novemberumfrage gemacht wurden, die mehr Details liefern.

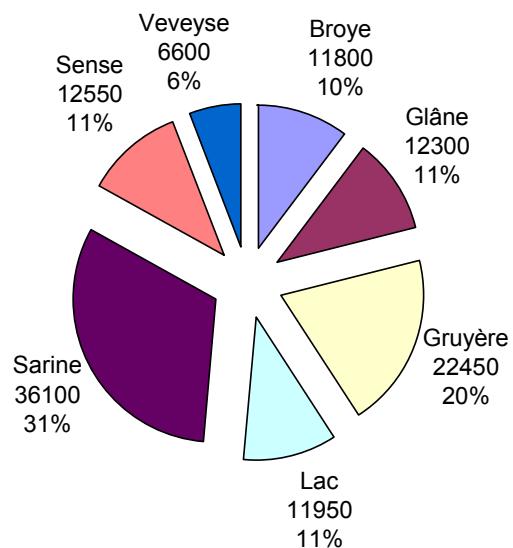
- *Aufteilung nach Art der Ämter*

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



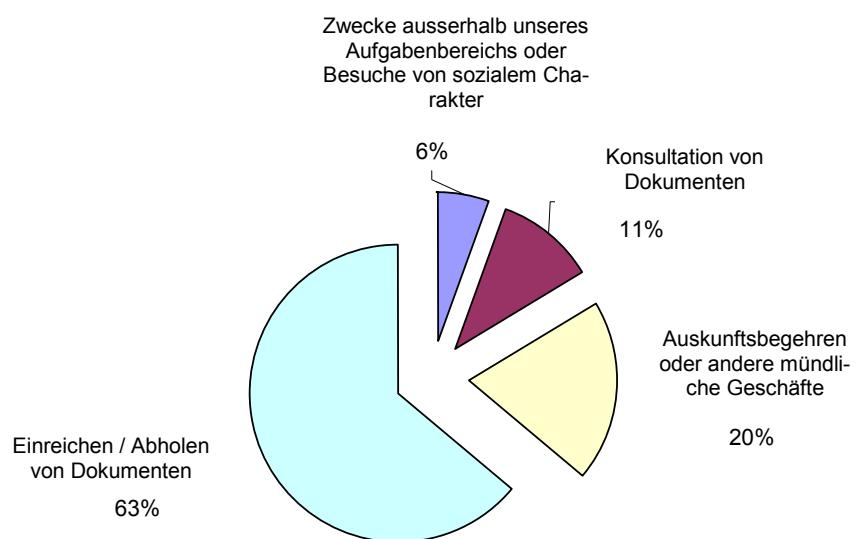
- *Aufteilung nach Bezirken*

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



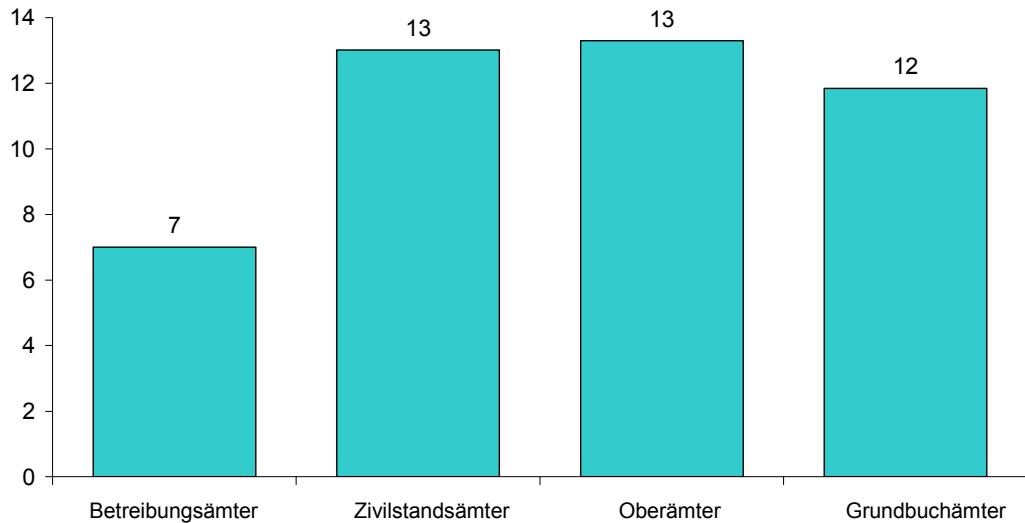
- *Zweck der Besuche*

Geschätzte Anzahl der Besuche in einem Jahr



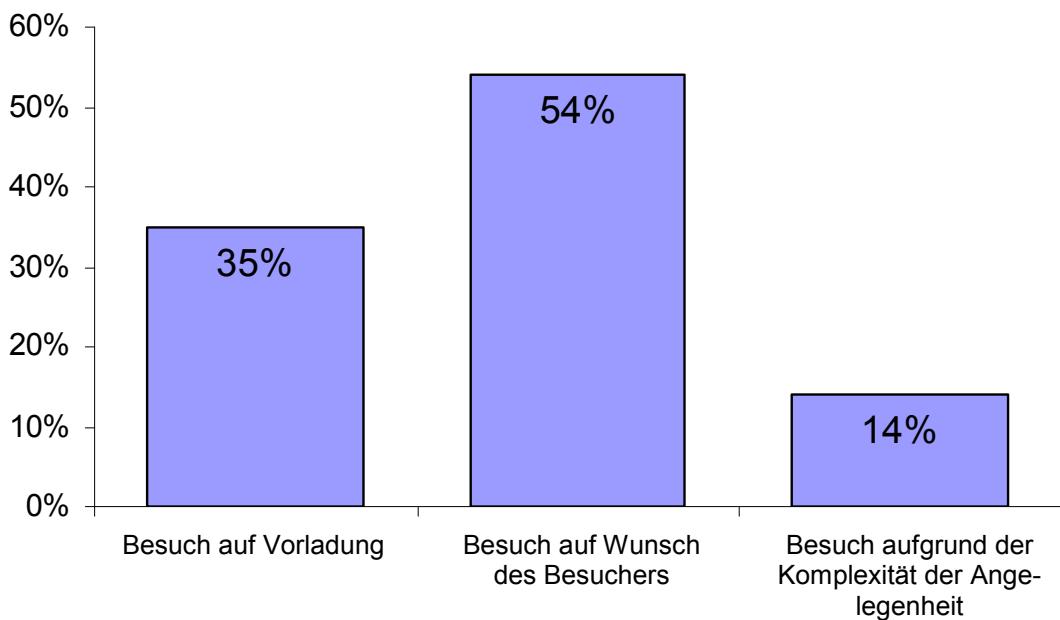
- *Dauer*

Durchschnittliche Dauer in Minuten



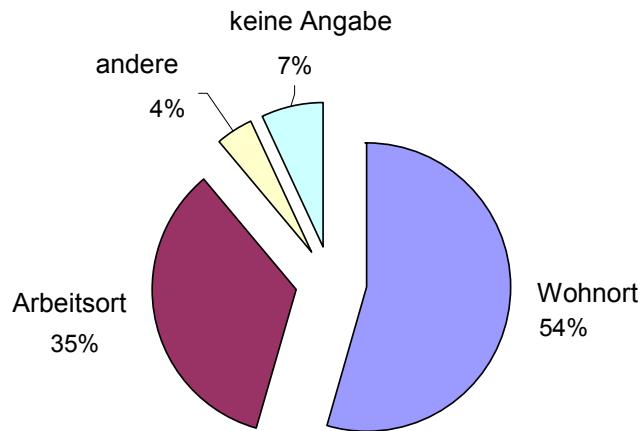
- *Gründe für den Gang ins Amt*

Anlass der Besuche in % der Antworten
(mehrere Antworten möglich)



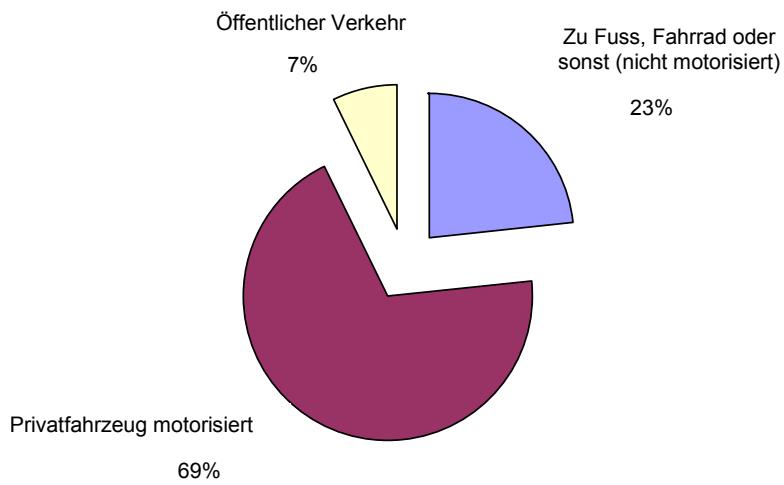
- *Herkunft*

Aufteilung der Besuche nach dem Ursprung des Reisewegs



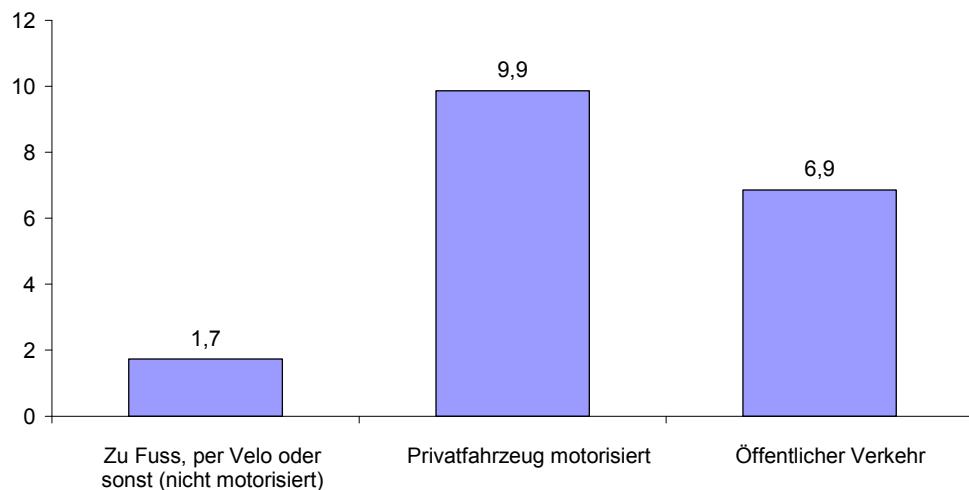
- *Transportmittel*

Aufteilung der Besuche nach Transportmittel



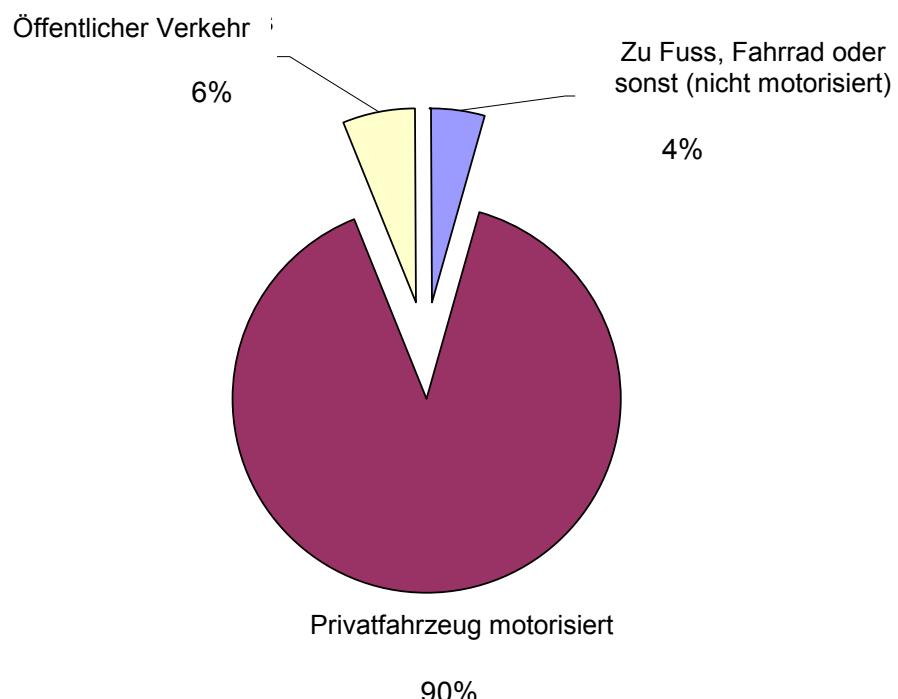
- *Distanzen*

Durchschnittliche Distanzen nach Transportmittel
Ein Weg, in Kilometern



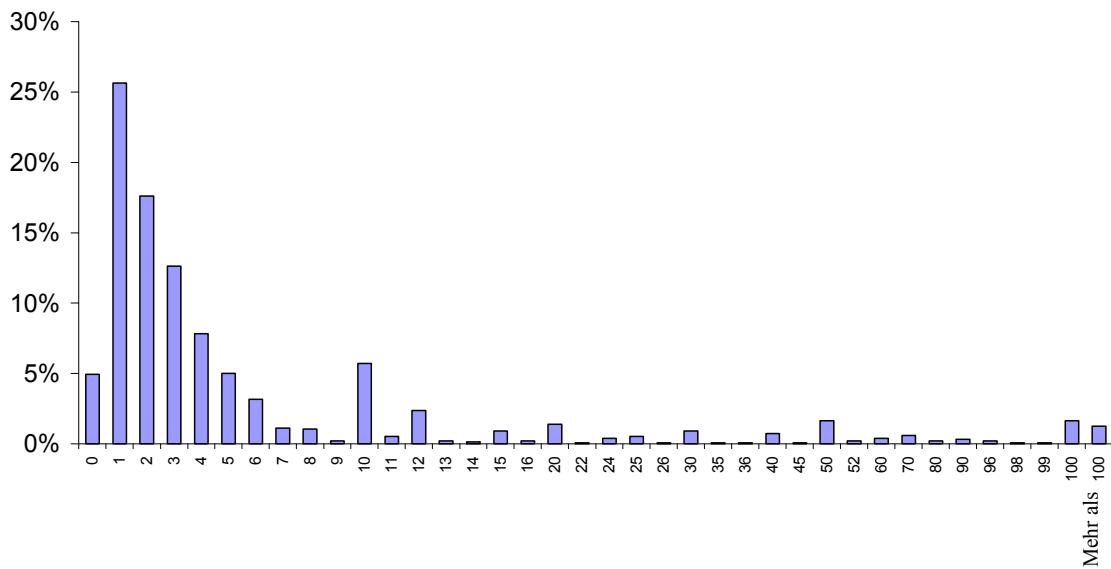
Die durchschnittliche von Besuchern, die eine Distanz und ein Transportmittel angegeben hatten, zurückgelegte Gesamtdistanz beträgt 8,0 Kilometer. Insgesamt und nach Korrektur der Daten ohne Angaben werden somit rund 911 000 Kilometer pro Jahr zurückgelegt (einfache Fahrt ohne Rückweg), um zu einem dezentralisierten Amt des Staates zu gelangen, davon 90 % mit einem motorisierten Privatfahrzeug.

Aufteilung der zurückgelegten Distanzen nach Transportmittel



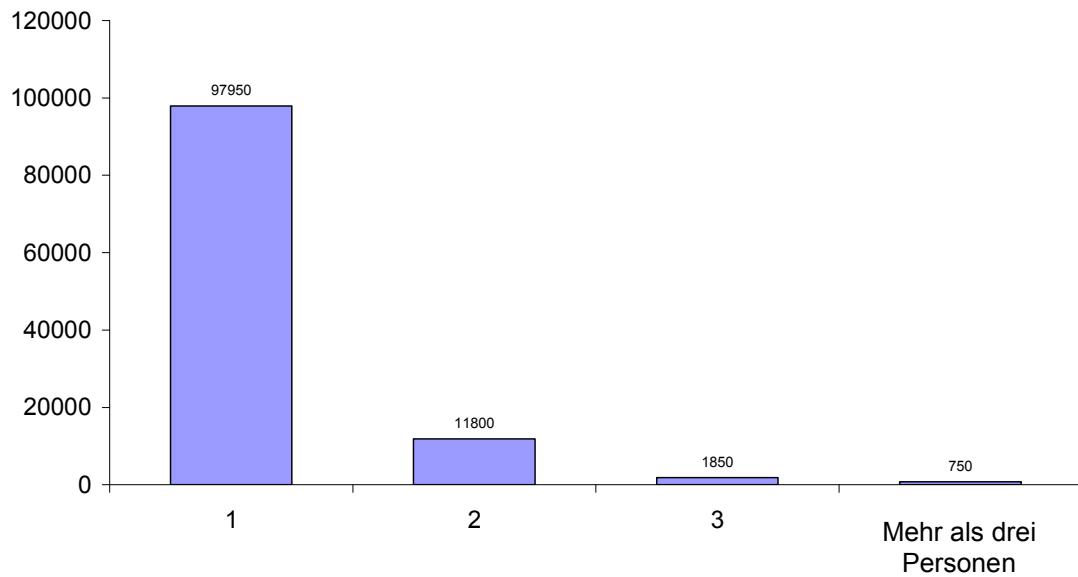
- Aufschlüsselung der Besucher nach Häufigkeit der Besuche in den letzten 12 Monaten

Aufteilung der Besucher nach der Anzahl Besuche in den letzten 12 Monaten



- Aufschlüsselung der Besuche nach Anzahl der betroffenen Personen

Besuche nach der Anzahl Personen



Die Hochrechnung der Anzahl Besucher aufgrund der gelieferten Antworten auf das ganze Jahr ergibt eine Zahl von 130 000 «Personen», wobei eine Person mehrmals gezählt werden kann, wenn sie mehrere Besuche abgestattet hat. Da wir darauf verzichtet haben, die Personen formell zu identi-

fizieren, ist es nicht möglich, eine genaue Nettozahl der pro Jahr von den Besuchen betroffenen Personen zu erhalten.

5.2.6 Schlussfolgerungen

Die Freiburgerinnen und Freiberger legen pro Jahr insgesamt rund 911 000 km zurück, um sich zu einem dezentralisierten Amt zu begeben (nur Hinweg). Diese a priori bedeutende Zahl muss jedoch relativiert werden. Pro Person und Jahr entspricht dies lediglich rund 3,5 km, also ein km weniger als ein Freiburger im Durchschnitt an einem einzigen Tag allein für seine Einkäufe zurücklegt, oder sogar 15-mal weniger, als derselbe Freiburger im Durchschnitt an einem einzigen Tag zurücklegt. Insgesamt und selbst wenn man berücksichtigt, dass der Rückweg gleich lang ist wie der Hinweg, so machen diese Fahrten weniger als 0,4 % der freiburgischen Mobilität aus.

Die Nutzerinnen und Nutzer begeben sich zu Fachstellen des Staates im Wesentlichen mit privaten Motorfahrzeugen (nahezu 70 % der Fälle oder 90 % der zurückgelegten Distanz), eventuell zu Fuß oder mit dem Fahrrad (23 %), jedoch selten mit dem öffentlichen Verkehr (7 %).

Obwohl die Umfrage nicht festzustellen vermag, wie viele Personen von diesen Besuchen in den dezentralisierten Dienststellen des Staates betroffen sind, kann man davon ausgehen, dass mit 113 750 Besuchen (130 000 Personen) bei über 260 000 Einwohnern und mit einer relativen hohen Wiederholungsquote bei gewissen kleinen Bevölkerungsgruppen die Wahrscheinlichkeit, dass irgendeine Person sich mindestens einmal pro Jahr in das eine *oder* andere betroffene Amt begibt, weit unter 50 % liegt.

In den meisten Fällen beschliessen die Personen, sich ins Amt zu begeben, weil sie es so vorziehen. In mehr als einem Drittel der Fälle ist die Person jedoch verpflichtet, im Amt zu erscheinen, da sie vorgeladen wurde. Die Komplexität einer Angelegenheit wird relativ selten als Grund angeführt (14 % der Fälle), um den Besuch im Amt zu rechtfertigen. In fast zwei Dritteln der Fälle hängt der Besuch damit zusammen, dass ein Dokument eingereicht oder abgeholt werden muss.

Gewisse Personen begeben sich sehr häufig in das eine oder andere Amt, bis zu viermal pro Tag. Das Amt für Statistik hat einen Teil dieser Extremfälle als Kurierdienste oder Postboten identifiziert. Diese Fälle wurden aus den vorliegenden Ergebnissen eliminiert. Es gibt jedoch Fälle von Personen, die mehrere Dutzend Besuche pro Jahr abstimmen, ohne dass ein Grund dafür ersichtlich wäre. Diese Fälle haben einen gewissen Einfluss auf die Ergebnisse, es ist jedoch schwierig zu beurteilen, wie relevant sie für diese Studie sind, ohne genaue Kenntnisse der jeweiligen Situation zu haben.

6 DIE ROLLE DES OBERAMTMANNS: GESTERN, HEUTE UND MORGEN

Dieses Kapitel ist die Antwort auf den Auftrag des Staatsrats, die Entwicklung der Funktion der Oberamtsperson zu überdenken. Diese Frage ist wichtig, weil sie eng mit dem Begriff der Bezirke und ihrer Einteilung verbunden ist.

6.1 Die Oberamtsperson unter dem gegenwärtigen Gesetz

Wie wurde der Regierungsstatthalter, der Oberamtmann von 1858, zu der gewählten Magistratsperson, die mit einer für die staatliche Verwaltung ungewöhnlichen Autonomie ausgestattet ist und eine immer aktiver Rolle zugunsten ihrer Region einnimmt? Welches sind die Aufgaben der Oberamtsperson? Mit welchen Schwierigkeiten sieht man sich heute konfrontiert?

6.1.1 Von der Vertretung der Regierung zur gewählten Magistratsperson

Der Oberamtmann, wie ihn der Verfassungsgeber von 1858 sah, war das Auge, das Ohr, die Stimme, der verlängerte Arm der Regierung in jedem Bezirk. Die Schwäche, um nicht zu sagen die Dürftigkeit der Kommunikations- und Transportmittel bedingte, dass die Regierung über einen Vermittler verfügte, der mit allgemeinen Zuständigkeiten ausgestattet und mit den Interessen des Staates, der Verwaltungskontrolle der Gemeinden und der Einhaltung der Gesetze betraut war. Ohne daraus ein Hehl zu machen, orientierte sich dieses Modell direkt am französischen *Préfet*, wie er vom Ersten Konsul Bonaparte gewollt und verstanden wurde, um nach der Revolution die Departemente zu kontrollieren und den Frieden im Land wiederherzustellen⁷.

So enthielt die Verfassung von 1858 den Grundsatz, dass der Staatsrat in jedem Bezirk durch einen Oberamtmann vertreten wird. Auf diese Weise wurde der Oberamtmann untrennbar mit seinem Bezirk verbunden und sein doppelter Verfassungsauftrag verankert⁸:

- Der Oberamtmann *vertritt die Regierung*, nimmt Weisungen von ihr an und erstattet ihr Bericht. Als Mittelperson, die innerhalb der Grenzen eines Territoriums handelt, nimmt er an der Gestaltung und Durchführung der Politik teil.
- Zu dieser politischen Funktion kam die *Leitung eines Teils der dezentralisierten Verwaltung* im Bezirk.

Das Gesetz über die Oberamtmänner von 1975⁹ verankerte diesen Verfassungsauftrag, indem es den Oberamtmann ganz klar als Stellvertreter der Regierung einsetzte:

- Der Oberamtmann vertritt den Staatsrat und jede seiner Direktionen im Bezirk (Art. 1).
- Der Staatsrat übt die Aufsicht und die Disziplinargewalt aus (Art. 5).
- Der Oberamtmann ist unmittelbar dem Staatsrat und seinen Direktionen unterstellt. Er untersteht verwaltungsmässig der Direktion, der die Oberämter zugewiesen sind (Art. 7).
- Er übt die Aufgaben und Befugnisse aus, die ihm durch die Gesetze und Reglemente auferlegt werden. Er führt die Befehle und Weisungen des Staatsrats und seiner Direktionen aus (Art. 14).
- Er übermittelt dem Staatsrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und die Lage in seinem Bezirk (Art. 21).

Gemäss diesen Gesetzesbestimmungen ist der Oberamtmann ein Vertreter der Zentralgewalt, der damit beauftragt ist, die Weisungen und Befehle des Staatsrats und dessen Direktionen auszuführen. Somit verfügt er über keinerlei Autonomie; seine Handlungen sind der Aufsicht und der Sanktion der kantonalen Exekutive unterstellt. Unter diesem Aspekt betrachtet, erscheint der Oberamtmann als typisches Element der dezentralisierten Verwaltung¹⁰.

Seit 1974 wird der Oberamtmann in Freiburg vom Volk gewählt, während die anderen dezentralisierten Vertreter von der vorgesetzten Behörde eingesetzt werden. Durch diese Änderung wird dem Oberamtmann Gewicht verliehen, was die Funktion, die ihm ursprünglich zugeordnet wurde, verändert, ja für einige sogar verfälscht. Nunmehr mit der Entwicklung seines Bezirks und der regi-

⁷ Er hatte so viel Macht, dass der Comte de Vaublanc, der spätere *Préfet* von Metz, 1805 geschrieben hat, dass diese Magistratur eine der monarchischsten Institutionen war, die man sich vorstellen könne.

⁸ s. Ideenheft Nr. 4, «Territoriale Gliederung», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 18 ff.

⁹ SGF 122.3.1.

¹⁰ s. Ideenheft Nr. 4, «Territoriale Gliederung», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 20.

onalen und interkommunalen Zusammenarbeit betraut, spielt der Oberamtmann eine immer politischere Rolle, in dem Masse wie der Bezirk selbst, vom einfachen Verwaltungsbezirk ebenfalls zu einem Kreis mit politischer Dimension wird. Die Hilfs- und Beratungsfunktionen der Oberamtmänner für die Gemeinden haben zur Erhöhung ihres politischen Gewichts beigetragen. Schliesslich musste ihnen zur Erfüllung dieser Aufgabe in einem Bereich, der über ihre verwaltungstechnischen Funktionen hinausgeht, ein nicht unwesentlicher Freiraum zugestanden werden. Diese Befugnisse haben die Oberamtmänner Schritt für Schritt zu Fürsprechern ihrer Bezirke gemacht. Vom Status eines Stellvertreters in einem dezentralisierten System haben sie sich gewissermassen der hierarchischen Kontrolle der Zentralgewalt entzogen um als «dezentralisierte Vertreter» zu fungieren¹¹.

Während der Arbeiten des Verfassungsrats zur Erhaltung der Bezirke wurde die Funktion des Oberamtmanns von gewissen Mitgliedern angesprochen. Verfassungsratsmitglied Yvonne Gendre machte darauf aufmerksam, dass die Gemeinden schwach und die politische Funktion, die sie übernehmen sollten, immer öfter dem Oberamtmann vorbehalten seien. Sie plädierte daher für eine Kürzung auf drei oder vier Bezirke, wollte aber dennoch keine «Supersyndics», die sich jeglicher Kontrolle entziehen. Sie äusserte den Wunsch, dass die Funktion der Oberamtsperson klargestellt und demokratisiert werde. Ein Oberamtmann, der einem grossen Bezirk vorsteht, würde mit der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zu viel Macht auf sich vereinen im Vergleich zu den Gemeinden und dem Staatsrat. Sie brachte die Möglichkeit zur Sprache, einen Oberamtsrat zu bilden.

Rose-Marie Ducrot verteidigte hingegen die Beibehaltung der gegenwärtigen Strukturen, die sich gut bewährt hätten. Sie führte an, dass der Oberamtmann flexibel sein müsse, um eine Doppelaufgabe zu erfüllen: in seinem Bezirk die Botschaften des Staates verständlich machen und in Freiburg die Optionen seiner Region verteidigen. Ihrer Meinung nach besteht keine Ambiguität, wenn er als Brücke zwischen zwei Körperschaften fungiert, und die Rolle des Botschafters, die dem Oberamtmann übertragen wird, könne ihn nur in seiner Funktion bestätigen.

Jacques Barras seinerseits sah in dem vom Volk gewählten und den Staat repräsentierenden Oberamtmann ein Gegengewicht für einen Beamtenstand, der zu bequem werden könnte.

6.1.2 Die Hauptaufgaben der Oberamtspersonen¹²

Wie wir bereits gesehen haben, *vertritt der Oberamtmann den Staatsrat und jede seiner Direktionen im Bezirk*¹³. Dies betrifft namentlich die Vertretung des Staatsrats bei Anlässen, (Hundertster Geburtstag von Bürgerinnen und Bürgern, Veranstaltungen, Versammlungen)¹⁴. Es ist seine Aufgabe, die vom Volk gewählten Personen (Generalräte, Gemeinderäte) und gewisse Angestellte des Staates (Zivilstandsbeamte, Gerichtsschreiber, Wildhüter-Fischereiaufseher usw.) zu vereidigen. Er kann ausserdem Dokumente beglaubigen und er stellt den regulären Ablauf bei Abstimmungen sicher.

Der Oberamtmann ist auch die *erstinstanzliche Verwaltungsbehörde im Bezirk*: Er erteilt die Baubewilligungen, gewisse Patente und Genehmigungen betreffend die öffentlichen Gaststätten und die

¹¹ Bereits 1974 sagte der Bericht bezüglich der Revision des Gesetzes über die Oberamtmänner das zwangsläufige Auftreten von Autoritäts- und Autonomieproblemen voraus. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass der Staatsrat seine Autorität über die Oberamtmänner festigen müsse, was kein leichtes Unterfangen sei ... aber dass es dem Oberamtmann selbst schwerfallen werde, seine Unabhängigkeit gegenüber den Bürgern und den Gemeinden des Bezirks sowie insbesondere auch der Partei, die ihn unterstützt hat, zu bewahren – schliesslich bewirke die Wahl durch das Volk einzig eine Verlagerung des Problems der politischen Zugehörigkeit und der daraus entstehenden Schwierigkeiten» s. Ideenheft Nr. 4, «Territoriale Gliederung», im Rahmen der Totalrevision der Verfassung, S. 20.

¹² siehe u. a. Anhang 2

¹³ Art. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1)

¹⁴ Art. 20 des Gesetzes über die Oberamtmänner.

Reklamebewilligungen¹⁵. Er wird um Stellungnahmen gebeten. Und er ist die Vermittlungsstelle, namentlich im Bereich der Fremdenpolizei.

Der Oberamtmann ist weiter die *erstinstanzliche Justizbehörde im Bezirk: In Strafsachen* verhängt er bestimmte Strafen. Er ist mit der Bestrafung von Zu widerhandlungen gegen die Bauauflagen beauftragt. Er übt die Funktionen der vermittelnden Behörde aus. *In Verwaltungssachen* ist er zuständig für Beschwerden gegen Entscheide der kommunalen oder interkommunalen Behörden.

Der Oberamtmann ist auch *Polizeibehörde*: Er ist allgemein verantwortlich für die öffentliche Ordnung in seinem Bezirk. Er ist mit gewissen Überwachungs- bzw. Interventionsmassnahmen im Bereich Brandschutz beauftragt.

Der Oberamtmann ist *Koordinationsbehörde*: Er steht der Bezirkskommission für die Hilfe und Pflege zu Hause sowie der Pflegeheimkommission seines Bezirks vor. Er veranlasst und fördert die regionale Zusammenarbeit. Er stellt die Förderung und die Einleitung der Gemeindefusionen sicher.

Schliesslich ist der Oberamtmann *eine Vermittlungs- und Informationsinstanz*: Er wird oft angerufen um Informationen zu erteilen, damit sich die Bürgerinnen und Bürger im Labyrinth der Gesetzgebung zurechtfinden. Er hat auch die Rolle des Ombudsmannes bei den Beziehungen zwischen Bürger und Staat, Bürger und Gemeinde oder bei den Gemeinden untereinander inne.

6.1.3 Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Stellung der Oberamtspersonen

Die Funktion der Oberamtspersonen hat sich, wie wir gesehen haben, tiefgreifend verändert. Von einer administrativen ist sie so zu einer politischen Funktion geworden. Das Besondere an dieser Entwicklung ist, dass sie nicht in ihrer Gesamtheit überdacht wurde, sondern uneinheitlich vonstattenging. Die Wahl der Oberamtmänner durch das Volk hat ihren Anteil an dieser Veränderung. Die gesetzlich festgelegte Aufgabe der Förderung des Bezirks und der regionalen Zusammenarbeit darf jedoch nicht unterschätzt werden.

Das Ergebnis dieser Entwicklung wirft einige Fragen auf.

Diese Fragen basieren *erstens* auf den Aufgaben der Oberamtmänner auf dem Gebiet der Gemeinden. Einerseits stehen die Oberamtmänner den Gemeinden gesetzeshalber unterstützend und beratend zur Seite; damit betraut, die interkommunale Zusammenarbeit anzutreiben und zu fördern, wurden sie veranlasst, den Gemeindeverbänden vorzustehen, zu deren Gründung sie beigetragen haben. Gleichzeitig bestimmt das Gesetz über die Gemeinden die Oberamtmänner auch zur Aufsichtsperson derselben Gemeinden und interkommunalen Verbände.

Die letzte Revision des Gesetzes über die Gemeinden hat den Status quo aufrechterhalten. Die Gemeinden wurden zwar verstärkt dazu verpflichtet, selbst die Lösungen für ihre Schwierigkeiten zu finden, dem Oberamtmann wurde seine Aufsichtsfunktion jedoch nicht entzogen. Allerhöchstens wurde die Frage der Aufsicht der Verbände, in denen der Oberamtmann eine Funktion innehat, auf pragmatische Weise geklärt¹⁶.

Sind diese Funktionen immer noch zweckmäßig? Können die Oberamtmänner die Gemeinden, die sie beraten und mit denen sie täglich zu tun haben, zur Ordnung rufen?

¹⁵ Art. 9, 13 und 18 des Gesetzes vom 6. November 1986 über die Reklamen (SGF 941.2).

¹⁶ Artikel 146 Abs. 4 des Gesetzes über die Gemeinden sieht vor, dass wenn der Oberamtmann im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion innehat, die Aufsicht von einem anderen, vom Staatsrat bezeichneten Oberamtmann ausgeübt wird.

Zweitens erlaubte die immer politischere Rolle der Oberamtmänner ihnen, sich in gewissem Masse der hierarchischen Kontrolle des Staatsrats zu entziehen.

Kann diese Situation fortbestehen? Müsste der Vertreter der Region, der der Oberamtmann nunmehr ist, der Kontrolle einer anderen Behörde unterstellt sein?

6.2 Die Oberamtperson von morgen

Im Gegensatz zur Verfassung von 1858 ist Artikel 136 der Verfassung vom 16. Mai 2004 keine grosse Hilfe, um die Rolle des Oberamtmannes zu definieren:

«¹ Das Kantonsgebiet ist in Verwaltungsbezirke aufgeteilt.

² Eine von den Stimmberchtigten gewählte Oberamtperson leitet den Bezirk und erfüllt die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben.»

Um diese Fragen zu beantworten wurden drei Optionen in Erwägung gezogen, anhand derer die erwünschte Stellung und die erwünschte Funktion dieses Magistraten definiert werden können.

6.2.1 In Betracht gezogene Stellungen

- *Die Oberamtperson als Magistratsperson «sui generis»*

Um die weiter oben genannten Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Zwitterstellung der Oberamtperson zu mildern, könnte diese zu einer *gewählten, vom Zentralstaat unabhängigen Magistratsperson werden*. Sie wäre nicht mehr der hierarchischen Kontrolle des Staatsrats sondern, dem Beispiel der Gemeinden folgend, der *Oberaufsicht* des Staates unterstellt, der diese über eine zu bestimmende Behörde ausübt (z. B. den Grossen Rat). Sie würde keine Weisungen der Staatsorgane mehr erhalten, und müsste ihnen auch nicht Bericht erstatten. Ihre Entscheide wären nur noch Gegenstand der gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel.

Der Oberamtperson würde vor allem die Aufgabe *zuteil*, ihren Bezirk zu fördern und die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu veranlassen und zu fördern. Sie könnte mit ihr vom Staat delegierten Aufgaben betraut werden, die sie unter ihrer eigenen Verantwortung ausführt, so wie die Gemeinden Aufgaben des Staates übernehmen, die ihnen delegiert werden.

- *Die Oberamtperson als Organ des Zentralstaats*

Man könnte auch darüber nachdenken, die *ursprünglichen Aufgaben* der Oberamtperson wiederherzustellen, d. h. sie damit zu beauftragen, die Entscheide und Weisungen des Zentralstaats durch eine Generaldelegation auszuführen. So wäre es wieder die Hauptaufgabe der Oberamtperson, von Neuem und *ausschliesslich* als Vertretung des Staatsrats und jeder seiner Direktionen im Bezirk zu fungieren. Sie wäre nicht mehr mit der Entwicklung ihres Bezirks und der regionalen Zusammenarbeit betraut. Die derzeitige Dichotomie einer Magistratsperson, die gleichzeitig die Ausführung der vom Zentralstaat getroffenen Entscheidungen garantiert und bei demselben Staat die Interessen seiner Region vertritt, würde dadurch aufgehoben.

Ist diese Option realistisch?

Einerseits könnte man davon ausgehen, dass die Volkswahl, die der Oberamtperson eine politische Legitimation gibt, nicht mit einer solch reduzierten Funktion einhergeht.

Andererseits könnte man denken, dass die Wahl nicht die Funktion bestimmt. Die Funktion wird vom Gesetz vorgegeben; die Wahl dient ausschliesslich zur Bestimmung der Magistratsperson. Zum Vergleich, die Aufgaben des Genfer Generalstaatsanwalts verändern sich nicht aufgrund der Tatsache, dass er durch die Volksabstimmung gewählt wird. Er bleibt damit beauftragt, Straftaten zu verfolgen – das ist seine ausschliessliche Funktion; er wird nicht in einer politischen Rolle eingesetzt. Eine Neudefinition der Aufgaben der Oberamtsperson könnte somit durchaus in Betracht gezogen werden.

- *Die Oberamtsperson als dezentralisiertes Staatsorgan*

Ein Mittelweg besteht darin, die nunmehr politische Dimension der Funktion der Oberamtsperson zu berücksichtigen, indem der Oberamtsperson der Status eines dezentralisierten Staatsorgans gegeben wird. Sie würde als dezentralisierte Einrichtung des Zentralstaats wahrgenommen, ohne dass jedoch der Bezirk eine Rechtspersönlichkeit erhalten würde. Sie würde der Aufsicht (im Gegensatz zur hierarchischen Kontrolle) des Staatsrats unterstellt und einer der Direktionen administrativ angegliedert. Sie erhielte keine Weisungen des Staates mehr, sondern übte ihre Funktionen in dem durch das Gesetz definierten Rahmen aus. Ihre Entscheide wären Gegenstand der gesetzlich vorsehenen Rechtsmittel. Mit anderen Worten, die Oberamtsperson führt die in einem Spezialgesetz festgelegten Funktionen vollumfänglich aus, ohne dass ihr der Staatsrat Weisungen erteilen kann. Sie würde nur der Aufsicht des Staates unterstellt, falls ein Fehlverhalten festgestellt würde.

6.2.2 Die wünschenswerte Stellung

Sowohl der Projektausschuss als auch die Direktionen, die Stellung nahmen, bevorzugten eine autonome Magistratsperson, deren Aufgabenbereiche überprüft werden. Diese Änderung wäre dadurch gerechtfertigt, dass die Aufgaben der Oberamtspersonen zu zahlreich und verstreut erscheinen, als dass diese weiterhin ihre Rolle als Förderer ihrer Bezirke voll einnehmen könnten. Man kann nicht von ihnen verlangen, regionale Projekte zu koordinieren, sich mit der territorialen Entwicklung oder dem öffentlichen Verkehr zu beschäftigen, ohne sie von Aufgaben zu entbinden, die den Gemeinden oder der Zentralverwaltung übertragen werden können.

Dazu kommt, dass die durch den hybriden Charakter der Funktion der Oberamtsperson ausgelöste Malaise (Regierungsstatthalter und Bezirksförderer) in Zukunft beseitigt werden muss.

Die Oberamtsperson als Vertretung des Staatsrats und seiner Direktionen im Bezirk muss einer autonomen Magistratsperson weichen. Diese könnte sich auf ihren Grundauftrag konzentrieren. Die Regierung hat heute direkten Kontakt zu den Dossiers. Sie benötigt den Kanal über die Oberamtsperson weniger als zuvor – weder um zu informieren noch um sich informieren zu lassen. Die Arbeiten des Verfassungsrats haben im Übrigen gezeigt, dass eine Regierung mit fünf Mitgliedern vorstellbar wäre. Aus Gründen der politischen Ordnung, was die repräsentative Vertretung der politischen Strömungen und die Regionen betrifft, wurde entschieden, die Anzahl von sieben Mitgliedern beizubehalten. Diese Entscheidung bedeutet auch, dass die Staatsräte den Angelegenheiten ihrer Direktionen mehr Aufmerksamkeit schenken können und somit eine komplettere Informationen ihrer Themen erhalten.

7 GELEGENHEIT FÜR EINE TERRITORIALE NEUEINTEILUNG

Gemäss der Übersichtsplanung des Staatsrats vom 30. Oktober 2007 hat der Projektausschuss Versuche unternommen, das Gebiet in drei Bezirke einzuteilen. Anschliessend ist die Frage zu behandeln, ob diese Option dem Status quo vorzuziehen ist.

7.1 Die Einteilungsoptionen unter Berücksichtigung einiger «*unausweichlicher*» Grundsätze

Es gab mehrere Optionen für konkrete Einteilungsversuche. Wir haben uns entschieden, einige unausweichliche Grundsätze zu berücksichtigen, die sich aus den oben erwähnten Überlegungen des Projektausschusses ergaben. Jeder Einteilungsversuch muss die Fakten sowie gewisse Gleichgewichte berücksichtigen. Es steht beispielsweise ausser Frage, einen Bezirk zu bilden, der die natürliche Grenze zwischen dem Schwarzsee und dem Jauntal missachtet, oder der die beiden städtischen Zentren Bulle und Freiburg vereinigen würde.

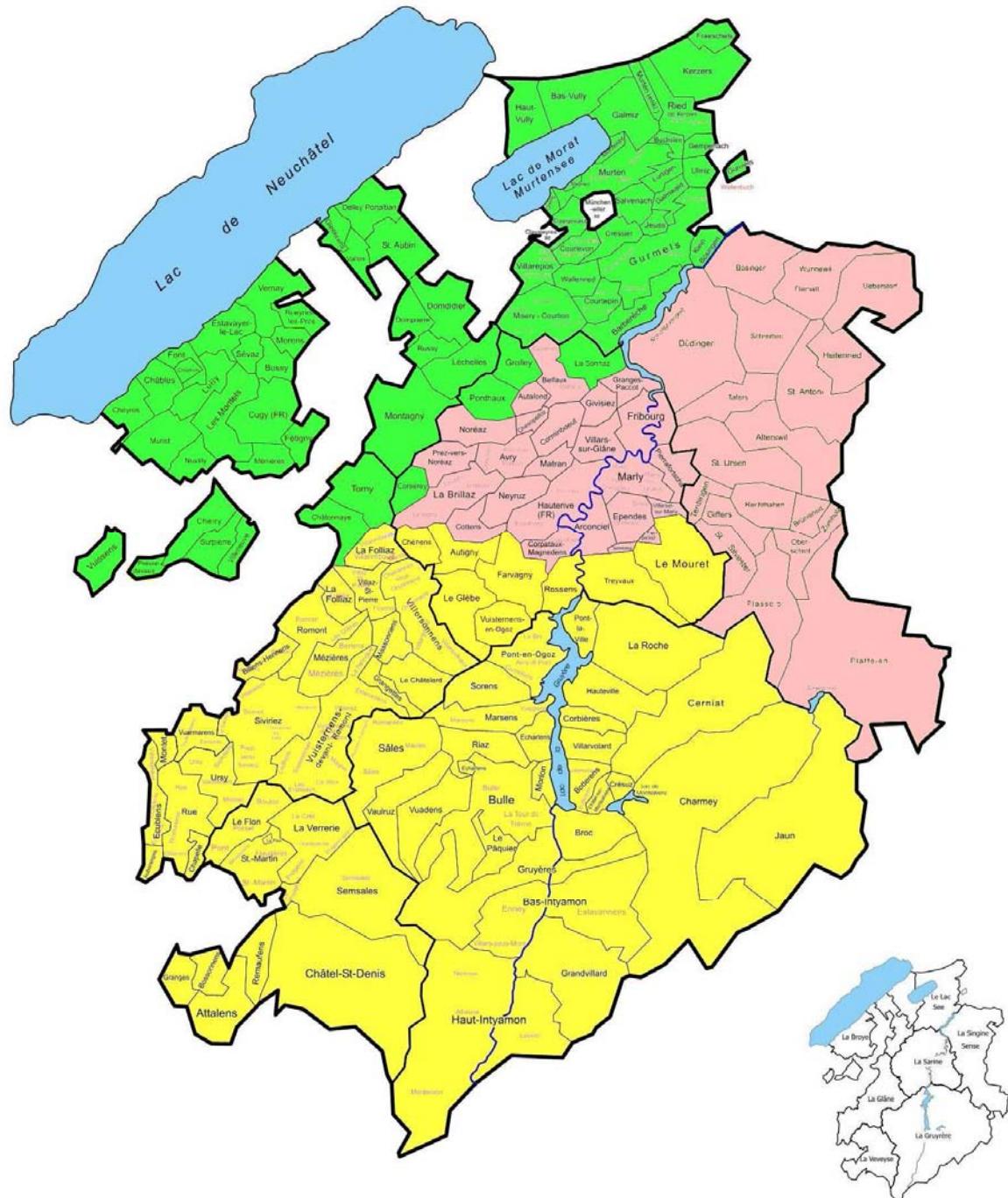
Folgende unausweichliche Grundsätze müssen beachtet werden:

- geografisch-topografische Kriterien (Gelände, Stadt-/Land-Beziehung, kantonale Zentren)
- demografische Kriterien
- geopolitische Kriterien (Agglo, Gemeindezusammenschlüsse, Interkommunalität, Sprachen).

Nachdem diese Grundsätze gegeben waren, wurden vier Optionen in Betracht gezogen.

7.1.1 Option Nummer 1: Geografische Präsentation der Option

Seen/Süd/Zentrum-Ost



© Service du cadastre et de la géomatique
L:/carte/carte_de_base_06

Analyse der Option Nr. 1

- *Geografisch-topografische Kriterien*

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen.

Dasselbe gilt für das *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land*: Die städtischen Standorte und die ländlicheren Gebiete scheinen gut verteilt zu sein. Die städtische Zusammenballung – die daher röhrt, dass Freiburg und Düdingen dem gleichen Bezirk angehören – wird dadurch kompensiert, dass der Bezirk Süd umfassender ist und der Bezirk Nord die gesamte Seeregion enthält.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Estavayer-le-Lac und Murten beide im Bezirk Nord liegen.

- *Demografische Kriterien*

Diese Option schafft ein grosses Ungleichgewicht im Bereich der *Bevölkerung*; im Zentrumbezirk herrscht ein starkes Übergewicht:

-	Süd:	88'033 Einwohner
-	Zentrum:	115'929 Einwohner
-	Nord:	59'279 Einwohner
<hr/>		
263'241 Einwohner		

Die Zusammenlegung des Saane- und des Sensebezirks wird jedoch ausgeglichen durch die Übertragung einiger Gemeinden an die beiden anderen Bezirke.

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

-	Süd:	64 Gemeinden
-	Zentrum:	43 Gemeinden
-	Nord:	61 Gemeinden
<hr/>		
168 Gemeinden		

- *Geopolitische Kriterien*

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken.

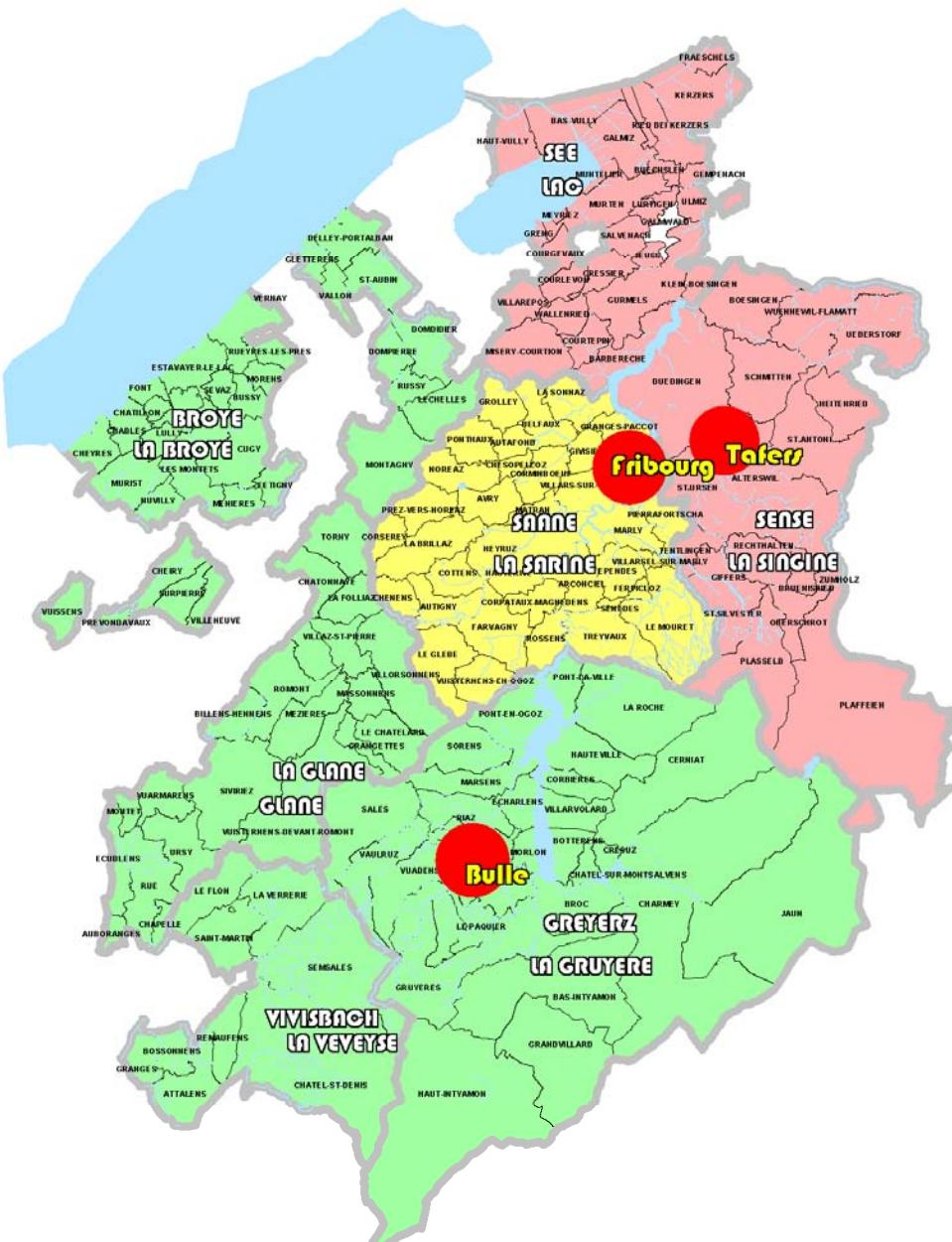
Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehenden Zusammenarbeiten gefährdet, dies unter Vorbehalt der Gemeinden, die vom gegenwärtigen Glane-Bezirk zum Bezirk Nord bzw. vom Saanebezirk zu den Bezirken Süd und Nord übergehen. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Außerdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option positiv: Sie schafft keinen einsprachigen Bezirk; zwei von drei Bezirken sind zweisprachig.

7.1.2 Option Nummer 2: Geografische Präsentation der Option

Broye-Süd/Zentrum/Nord-Ost



Carte établie le 29 mai 2006 par le Service du cadastre et de la géomatique

Analyse der Option Nr. 2

- *Geografisch-topografische Kriterien*

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Nur der Bezirk Zentrum liegt ganz im Mittelland und enthält keine voralpine Region.

In Sachen *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral, abgesehen vom Zentrum, das im Vergleich zu den anderen Bezirken sehr städtisch ist.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Düdingen und Murten im gleichen Bezirk liegen.

- *Demografische Kriterien*

Diese Option korrigiert das bestehende Ungleichgewicht in der *Bevölkerungszahl*, ohne es auszulösen:

-	Süd:	101'850 Einwohner
-	Zentrum:	89'977 Einwohner
-	Nord:	71'414 Einwohner
<hr/>		
		263'241 Einwohner

Allerdings vereint der Bezirk Zentrum nicht die Mehrheit der Bevölkerung auf sich; er vereint 40 % der Bevölkerung auf sich.

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

-	Süd:	87 Gemeinden
-	Zentrum:	36 Gemeinden
-	Nord:	45 Gemeinden
<hr/>		
		168 Gemeinden

- *Geopolitische Kriterien*

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Düdingen gehört zum Bezirk Nord).

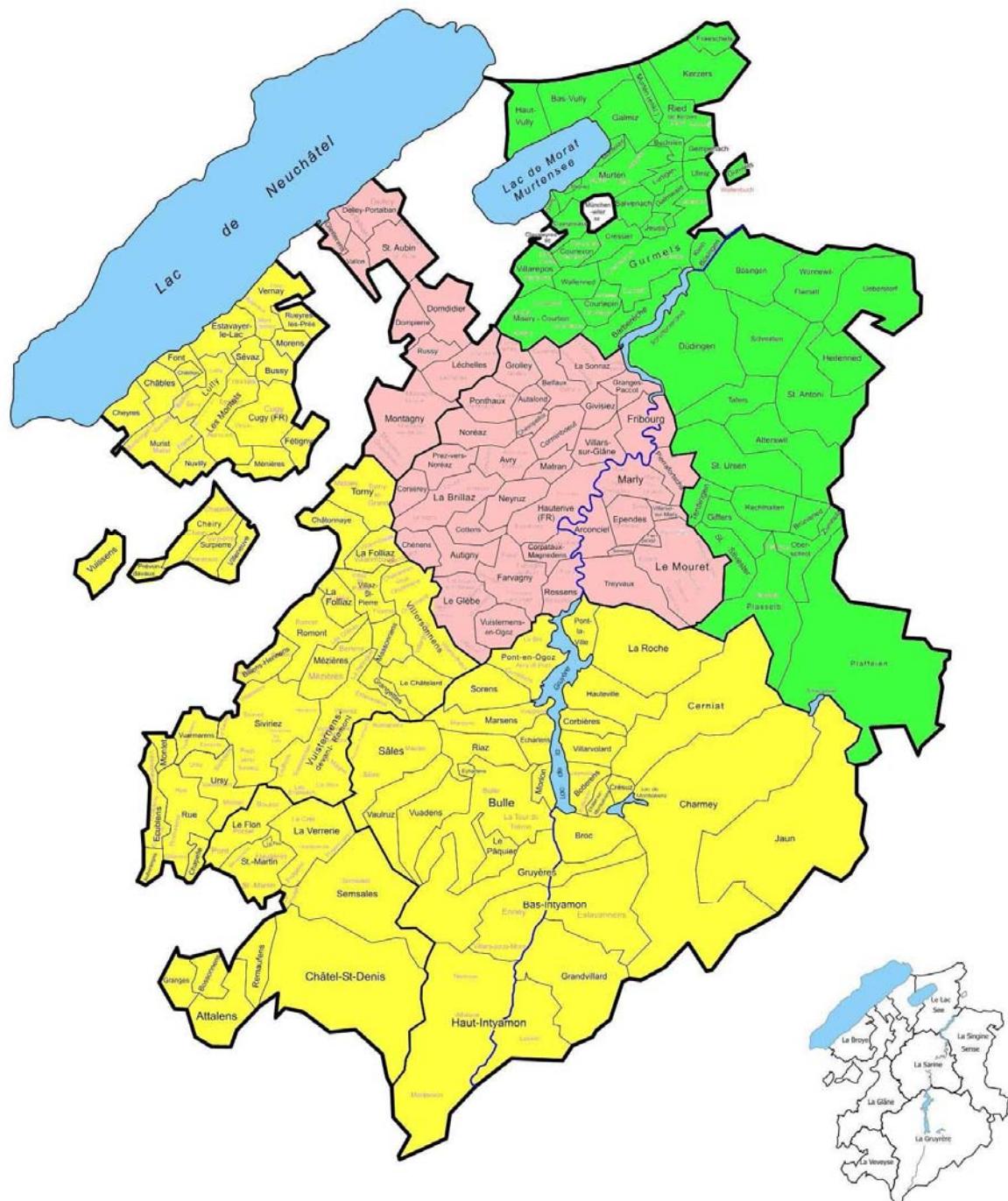
Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der Bezirke wird auseinandergerissen. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Ausserdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option negativ: Sie schafft einen (praktisch) einsprachigen Bezirk, was nicht dem Wunsch des Projektausschusses entspricht.

7.1.3 Option Nummer 3: Geografische Präsentation der Option

Broye-Süd/verstärktes Zentrum/Nord-Ost



© Service du cadastre et de la géomatique
L:/carte/carte_de_base_06

Analyse der Option Nr. 3

- *Geografisch-topografische Kriterien*

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Der Bezirk Zentrum profitiert vom Zugang zum Neuenburgersee.

In Bezug auf das *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral; der städtische Charakter der Variante 2 verblasst. Jedoch wird die kohärente geografische Einheit der Broye aufgeteilt.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Düdingen und Murten im gleichen Bezirk liegen.

- *Demografische Kriterien*

Obwohl es in hohem Masse abschwächt wird, besteht auch in dieser Option in Sachen *Bevölkerung* ein gewisses Ungleichgewicht:

-	Süd:	92'820 Einwohner
-	Zentrum:	99'007 Einwohner
-	Nord:	71'414 Einwohner
<hr/>		
		263'241 Einwohner

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

-	Süd:	78 Gemeinden
-	Zentrum:	45 Gemeinden
-	Nord:	45 Gemeinden
<hr/>		
		168 Gemeinden

- *Geopolitische Kriterien*

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Düdingen gehört zum Bezirk Nord).

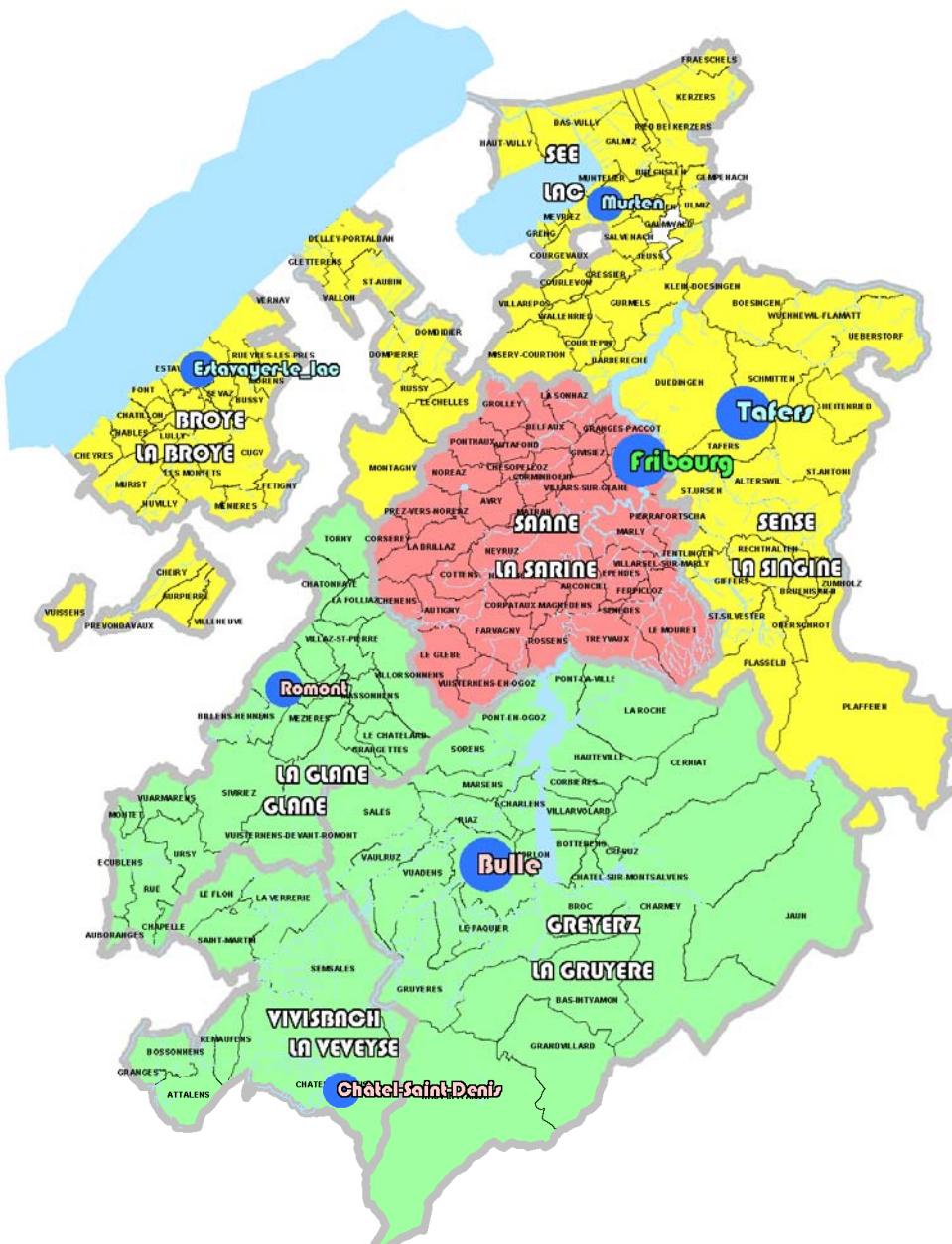
Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der heute bestehenden Bezirke wird aufgeteilt. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Außerdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Hinblick auf die *Sprachen* ist diese Option negativ: Die Verbindung des Sense- und des Seebezirks schafft einen einsprachigen Bezirk, was nicht im Interesse des Projektausschusses ist.

7.1.4 Option Nummer 4: Geografische Präsentation der Option

Nord/Zentrum/Süd



Carte établie le 30 mai 2006 par le Service du cadastre et de la géomatique

Analyse der Option Nr. 4

- *Geografisch-topografische Kriterien*

Diese Option ist neutral in Bezug auf das *Gelände*: Die Bezirke sind ausgeglichen. Der Bezirk Zentrum liegt ganz im Mittelland und enthält keine voralpine Region.

In Sachen *Gleichgewicht zwischen Stadt und Land* ist die Option neutral, abgesehen vom Zentrum, das im Vergleich zu den anderen Bezirken sehr städtisch ist.

Was die *kantonalen Zentren* betrifft, so sind die Bezirke Süd und Zentrum aufgrund der Präsenz von Bulle bzw. Freiburg klar im Vorteil. Der Bezirk Nord enthält kein kantonales Zentrum. Dieses scheinbare Ungleichgewicht wird jedoch dadurch korrigiert, dass Düdingen, Estavayer-le-Lac und Murten im gleichen Bezirk liegen. Die «*Sichel*», die sich von Vuissens bis Plaffeien erstreckt, könnte zu weitläufig sein, um eine kohärente Region zu bilden.

- *Demografische Kriterien*

Obwohl es in hohem Maße abschwächt wird, besteht auch in dieser Option in Sachen *Bevölkerung* ein gewisses Ungleichgewicht:

-	Süd:	77'471 Einwohner
-	Zentrum:	89'977 Einwohner
-	Nord:	95'793 Einwohner
<hr/>		
263'241 Einwohner		

Das Ungleichgewicht herrscht auch bei der *Anzahl Gemeinden*:

-	Süd:	56 Gemeinden
-	Zentrum:	36 Gemeinden
-	Nord:	76 Gemeinden
<hr/>		
168 Gemeinden		

- *Geopolitische Kriterien*

Die *Aufteilung der Agglomerationen* ist positiv für den Süden und das Zentrum: Bulle und Freiburg befinden sich in zwei verschiedenen Bezirken. Ein Wermutstropfen für das Zentrum: die Agglomeration von Freiburg wird getrennt (Düdingen gehört zum Bezirk Nord).

Was die *Gemeindezusammenschlüsse* betrifft, sind wenige Projekte angekündigt, sodass diese Option neutral ist.

Die *Interkommunalitätsbemühungen* scheinen nicht gefährdet. Es wird keine besondere Situation geschaffen, die die bestehende Zusammenarbeit gefährden würde; keiner der heute bestehenden Bezirke wird aufgeteilt. Zwar besteht das Risiko, dass innerhalb eines neuen Bezirks gleichzeitig mehrere Arten der Ausgabenverteilung bestehen. Dieses Risiko kann mittelfristig durch eine Neugestaltung der Finanzierungskriterien behoben werden. Außerdem muss die Überlegung zuerst unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Leistungen gemacht werden.

Mit Blick auf die *Sprachen* ist diese Option neutral: Die Verbindung des Sense- und des Seebezirks wird durch den Broyebezirk kompensiert.

7.1.5 Die vom Projektausschuss bevorzugte Option

Anhand eines Fragebogens, der bestimmte, ob die vorgeschlagenen Optionen mit den berücksichtigten «*unausweichlichen*» Kriterien vereinbar sind, hat die grosse Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses angegeben, dass die Option Nummer 1 «*die beste Lösung*» sei.

Nun soll festgestellt werden, ob die vom Projektausschuss berücksichtigte Option so entscheidende Vorteile aufweist, dass eine Neueinteilung der Bezirke dem Status quo vorzuziehen wäre.

7.2 Drei Bezirke, eine realistische aber kaum durchführbare Vision

7.2.1 Eine Option ohne grossen Nachteil

Eine Aufteilung in drei Bezirke würde keinen gewichtigen Nachteil nach sich ziehen.

Das *Gefühl, einer Schicksalsgemeinschaft anzugehören*, deren Umrisse gegenwärtig die Bezirke bilden, schwächt sich mehr und mehr ab. Dies hat sich bei den Gemeindezusammenschlüssen bestätigt. Der Bürger identifiziert sich mit einem grösseren Gebiet, wenn er dieses mühelos erreichen kann und er mit ihm die wichtigsten Werte teilt. Die Identifikation erfolgt jedoch nicht mehr ausschliesslich aufgrund dieser gemeinsamen Werte und des Gefühls, einer bestimmten Gemeinschaft anzugehören. Die Gebiete verändern sich je nach den Interessen, Aktivitäten und Beziehungen eines jeden. Das Identitätsgefühl verblasst daher zugunsten eines Gefühls der Zugehörigkeit zu mehreren und zweifellos grösseren Gemeinschaften. Der Projektausschuss vertritt im Übrigen die Meinung, dass die Identität kein entscheidender Faktor für die Bezirkseinteilung ist.

Dieses Identitätsgefühl wird allerdings stärker wahrgenommen sobald es um die Sprachenfrage geht. Bei der Prüfung der möglichen geografischen Aufteilungen bevorzugte der Projektausschuss die Option Nr. 1 und verlieh damit seinen Vorbehalten gegenüber der Verbindung von Bezirken einer sprachlichen Minderheit mit französischsprachigen Gebieten Ausdruck. Auch wenn die Option Nr. 1 die heikle Angelegenheit der Sprachdominanz umgeht, so betrifft sie doch zwei Regionen, in denen die deutsche Sprache der französischen mehrheitlich gleichgestellt wäre. Man kann diese Diskussion für überholt halten, zu einer Zeit in der jeder junge Zürcher besser Englisch spricht als Französisch und sich die meisten unserer eidgenössischen Verwaltungseinheiten definitiv für die Sprache Shakespeares als einziges (und angeblich verbindendes) Idiom entschieden haben. Trotzdem sollte man die Frage, die stark emotionalisiert wird, nicht unterschätzen.

Es liegt klar auf der Hand, dass die *Bürgernähe*, die oft benutzt wird, um eine näher gelegene Verwaltung zu rechtfertigen, nicht mehr die gleiche Bedeutung hat wie 1848. Der Informationszugang und die technischen Möglichkeiten haben sich so radikal verändert, dass die gegenwärtige Aufteilung nicht mehr mit diesem einzelnen Kriterium gerechtfertigt werden kann. Der geografische Aspekt der öffentlichen Dienste hat an Bedeutung verloren, zumal viele Personen heute nicht mehr am selben Ort arbeiten, wo sie wohnen. Sie ziehen es daher vor, dass sich die Dienste in der Nähe ihres Arbeitsplatzes befinden. Was der Nutzer wirklich verlangt, ist ein kompetenter und leistungsfähiger öffentlicher Dienst; die physische Nähe ist ganz klar zweitrangig geworden. Der Umstand, dass die Angelegenheiten vieler Bereiche des öffentlichen Lebens direkt von den zentralen Diensten des Staates behandelt werden, hat nicht dazu geführt, dass die Bürgerinnen und Bürger die Orientierung verloren haben.

Die bei den dezentralisierten Diensten durchgeführte Umfrage bestätigt diesen Eindruck: Die Nähe der befragten Dienste hat im Vergleich zur allgemeinen Frage der Mobilität der Freiburgerinnen und Freiburger nur eine geringe Bedeutung. Die Bürgernähe der Staatsdienste hat gegenüber der bürgernahen Politik anderer Bereiche, in denen sie viel wichtiger ist, (z. B. im Detailhandel), allerhöchstens einen symbolischen, beispielhaften Wert. Wie die im Projektausschuss vertretenen Oberamtmänner festhielten, muss der Nutzen der Bürgernähe vielleicht eher in der «*sozialen*» als in der «*geografischen*» Bürgernähe gesucht werden. Sicherlich könnte es Probleme bereiten, wenn sich Bürgerinnen und Bürger auf eine Vorladung hin in eine Dienststelle begeben müssen, da es heikel ist, von ihnen zu verlangen, einen weiten Weg zurückzulegen, wenn sie das selber nicht gewünscht haben. Hier besteht ohne Zweifel Anlass zur Überprüfung, ob es in jedem Fall nötig und obligatorisch ist, persönlich bei einem Dienst zu erscheinen. Vielfach ist der Gang oder die Fahrt in ein Amt dadurch begründet, dass ein Austausch von Dokumenten und/oder eine Bezahlung stattfinden. Durch Fortschritte in diesem Bereich (elektronischer Austausch von Dokumenten, elektronische Identifikation und Unterschrift, elektronische Zahlungsmittel usw.) könnte also die Anzahl persönlicher Besuche reduziert werden. Eine Notlösung wäre im Übrigen die Bildung von lokalen Zweigstellen.

Die *Kenntnis des Gebiets und der Bevölkerung*, die die Oberamtmänner erworben haben, würde nicht übergangen. Das zeigt das Beispiel des Saanebezirks eindeutig.

Die Bestrebungen im Bereich der *Interkommunalität* würden nicht zunichte gemacht. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine neue Aufteilung die Tatsache gefährden würde, dass die Gemeinden auf der Stufe der heutigen Bezirke zusammengeschlossen sind, um gewisse Aufgaben zu übernehmen. Hier und da könnten Anpassungen gemacht werden, ohne dass der Sinn der Zusammenarbeit gleich davon betroffen wäre.

Es wurde die Befürchtung geäussert, dass drei Magistraten, von denen jeder ein Drittel der Bevölkerung vertreten soll, ein inakzeptables *Gegengewicht* zum Staatsrat darstellen. Es sollte aber nicht übertrieben werden: Der Kanton Freiburg kennt bereits eine solche Situation, denn die gegenwärtig sieben Oberamtmänner werden von der Bevölkerung gewählt, für die sie zuständig sind, und dadurch werden sie zu Fürsprechern ihrer Bezirke. Die Vorstellung, dass eine Koalition von drei Oberamtspersonen einen solchen Druck auf den Staatsrat ausüben könnte, dass dieser gelähmt würde, ist kaum Ernst zu nehmen. Die Nähe zum Volk und seinen Anliegen ist nicht das Vorrecht der Oberamtsperson: Die Regierung wird ebenfalls vom Volk gewählt, und das in einem Kanton mit weniger als 300'000 Einwohnern.

Der Bezirk sollte nach Möglichkeit als Basis für die Mehrheit der dezentralisierten Aktivitäten dienen, jede andere Aufteilung sollte die Ausnahme sein. Eine Neueinteilung heisst, dass gewisse dezentrale Dienste neu aufgeteilt würden; ein Anliegen des Projektausschusses ist die Neueinteilung des Zivilstandswesens und des regionalen öffentlichen Verkehrs. Was das Zivilstandswesen betrifft, würde der Erhalt von lokalen Zweigstellen die Bürgernähe des öffentlichen Dienstes erlauben.

Eine Neueinteilung könnte zur Folge haben, dass Bezirke und *Wahlkreise* nicht mehr zusammenfallen, wie das heute der Fall ist. Dass die Meinungen der befragten Personen auseinandergehen zeigt, dass diese Frage nicht vernachlässigt werden darf. Auch wenn die Kohärenz der Wahl- und der Verwaltungskarte wünschenswert wäre, ist sie trotzdem kein Hindernis für eine neue territoriale Aufteilung. Wenn der neue Bezirk eine noch aktiveren Funktion einnimmt, auch Entwicklungsprojekte mit sich bringt, könnten sich die Einwohner mit ihrer Region identifizieren. Diese Identifizierung würde im demokratischen Leben fortgeführt werden. Man könnte also den Schritt in Richtung einer neuen Einteilung der Wahlkreise wagen.

Der Umstand, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Bezirke auch die *Gerichtskreise* bilden, spricht nicht gegen eine Neueinteilung der Bezirke. Die betroffenen Behörden müssten untersuchen, ob die gerichtliche Bürgernähe über den Fachgerichten oder einer neuen territorialen Einteilung steht. Die beiden Themen hängen nicht zusammen, obwohl es dem Projektausschuss ein Anliegen ist, dass die dezentralisierten Dienste besser aufeinander abgestimmt sind. Diese Frage wurde kürzlich durch die Annahme des Justizgesetzes geklärt. Dass man sich dazu Gedanken macht, dem steht jedoch nichts entgegen.

Einer der grössten Nachteile besteht darin, dass der Wegfall eines Oberamtes und von dezentralisierten Diensten das *lokale Leben* tangieren würde. Die Beibehaltung von lokalen Zweigstellen zusammen mit einer Delokalisierung von Diensten, die derzeit in Freiburg zentralisiert sind, könnte allerdings eine Notlösung sein.

7.2.2 Klare Vorteile

Die Option mit drei Bezirken weist unbestreitbare Vorteile auf.

Sie würde ein besseres Gleichgewicht zwischen den Bezirken sicherstellen, sowohl in Bezug auf die Grösse als auch auf die Bevölkerung. Jeder Bezirk würde so eine ideale kritische Grösse gemäss den Kriterien der guten Regierungsführung erreichen. Die Oberamtspersonen verfügen so über personelle und materielle Ressourcen, die es ihnen erlauben würden, die laufenden Angelegenheiten effizient zu erledigen, sodass sie sich auf die neuen Aufträge konzentrieren könnten, die sie im Bereich der territorialen Entwicklung und der regionalen Projekte erwarten. Es ist eine Tatsache: Die Oberamtmänner sind mit zahlreichen Aufgaben betraut. Gewisse Aufgaben setzen vertiefte Kenntnisse voraus oder erfordern ein oft heikles Abwiegen von Interessen. Ausserdem wird die Unterstützungsfunction für Gemeinden, die zeitweise wie eine Art Fürsorge aussah, Schritt für Schritt zugunsten einer echten Zusammenarbeit verschwinden.

Anstatt ihr vorzugreifen, würde man die Entwicklung, die auf geopolitischer Ebene stattfindet, im Übrigen besser begleiten. Zu einer Zeit, in der die Kantongrenzen dazu tendieren, zu verschwimmen und in zahlreichen Bereichen (Ausbildung, Gesundheit, Wirtschaftsförderung) Kräfte gebündelt werden, scheint sich eine Neueinteilung der Bezirke natürlich aufzudrängen, sodass diese wirklich neue Kompetenzen auf regionaler Ebene wahrnehmen können.

Wenn früher oder später die Wahlkreise mit den neuen Bezirken übereinstimmen sollten, hätte man auf einen Schlag auch das oben erwähnte Problem des natürlichen Quorums gelöst.

Ob es nun um die Regionalpolitik, die territoriale Entwicklung oder die Mobilität geht, die Bildung von geografisch kohärenten, in Bezug auf die Bevölkerung und das wirtschaftliche Potenzial ausgewogenen Einzugsgebieten würde es erlauben, echte regionale Projekte umzusetzen.

7.2.3 Entscheidende Vorteile?

Obschon die Vorteile die Nachteile überwiegen sind sie nicht so entscheidend, dass sie eine Umwälzung unserer territorialen Gliederung nach sich ziehen würden.

Eine Zwangsehe zwischen hauptsächlich deutschsprachigen Bezirken und französischsprachigen Nachbarn ist für die einen ein gewagtes Unterfangen, für die anderen eine Provokation.

Der Bezirk wird heute vor allem als Träger der Tätigkeiten des Oberamts und viel weniger als Grundlage der dezentralisierten Aktivitäten verstanden. Da sie jedoch gut in der Bevölkerung verankert sind, haben die Oberamtmänner ein gutes Image. Sie sind in gewisser Weise die Schnittstelle

zwischen der Zentralverwaltung und den Nutzern, zwischen den Gemeinden und dem Staat. Ausserdem spielen sie eine sehr aktive Rolle bei der regionalen Zusammenarbeit.

Um dieses Gleichgewicht umzuwälzen, müssten entscheidende Vorteile gegeben sein, die der Projektausschuss jedoch nicht erkennen konnte.

Anders ausgedrückt könnte man sagen: Wenn man heute unsere territoriale Gliederung auf einem leeren Blatt skizzieren würde, würde man sicher nicht sieben Bezirke bilden. Man würde eher zu drei Bezirken tendieren. Wir stehen einer Tradition gegenüber, einer Geschichte, dem Ergebnis einer langen interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit, deren Auslöschung durch keinen entscheidenden Vorteil gerechtfertigt ist.

Dieser Standpunkt wird vom Staatsrat geteilt, wobei er festhält, dass eine Bündelung der Kräfte nötig wäre, genauso wie die Herausforderung, Regionen von einer ausreichenden kritischen Grösse zu erreichen.

8 WEITERE DENKANSÄTZE

Der Projektausschuss kam zum Schluss, dass die Bildung von drei Bezirken keine entscheidenden Vorteile bringt. Wenn beschlossen werden sollte, die gegenwärtigen Bezirke gleich zu belassen, müssten gewisse Verbesserungen vorgenommen werden. Der Ausschuss stellt fest, dass diese Empfehlungen angesichts der Herausforderungen, die unser Kanton in den nächsten Jahren annehmen muss, in den Hintergrund rücken, er stellt sich jedoch die Frage der Zweckmässigkeit der territorialen Gliederung aus dem 19. Jahrhundert. Zwar war dieser «dritte Ansatz» nicht an sich in dem vom Staatsrat an den Projektausschuss erteilten Auftrag enthalten. Dieser hielt es jedoch für bedauernswert, sich darauf zu beschränken, scheinbar definitive Schlussfolgerungen zu publizieren, während er sich zu Beginn mit Hypothesen befassen konnte, die nicht weiterverfolgt wurden. So sah es der Ausschuss als seine Aufgabe an, dem Staatsrat neue und innovative Überlegungen vorzuschlagen, auch wenn dafür eine Verfassungsänderung notwendig wäre.

Der Staatsrat hält diese Ansätze für interessant. Sie verdienen es in seinen Augen, genauer untersucht zu werden.

8.1 Die Überprüfung der Aufgaben der Oberamtsperson

Die Neudefinierung der Stellung, der Funktion und der Aufgaben der Oberamtsperson, wie sie weiter oben beschrieben wurde¹⁷, führt zwingend über eine Überprüfung der Aufgaben dieses Magistraten.

Zum «harten Kern» der *Verwaltungstätigkeit* der Oberamtsperson gehören:

- die Überwachung der Gemeinden
- die erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Gemeindeentscheide
- die öffentliche Ordnung
- das Bauwesen.

Die politische Tätigkeit der Oberamtsperson betrifft folgende Themen:

- regionale und interkommunale Zusammenarbeit

¹⁷ s. weiter oben Punkt 6.2

- Raumplanung
- Regionalverkehr
- regionale Projekte.

Man müsste die gesamten Aufgaben, die von der Oberamtsperson ausgeführt werden, genauer unter die Lupe nehmen, um zu bestimmen, ob und in welchem Umfang die Gemeinden oder der Staat damit betraut werden könnten bzw. ob sie aufgehoben werden könnten.

8.2 Vom Bezirk zum Verwaltungskreis

Niemand stellt in Frage, dass die Regierung zu Zeiten, in denen man zu Fuss oder zu Pferd reiste, das Bedürfnis hatte, in jeder Region des Kantons einen Vermittler zu haben. Auch wenn sich die Funktion des Oberamtmanns in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat, darf man zur Aufrechterhaltung der Bezirke, ein Ausdruck der Staatsmacht, in einem Kanton von weniger als 300'000 Einwohnern mit leistungsfähigen Transport- und Kommunikationsmitteln legitime Überlegungen anstellen. Und zwar in aller Offenheit, ohne dabei einen Angriff auf die Oberamtmänner sehen zu wollen oder die beachtliche Arbeit in Frage zu stellen, die sie bis heute geleistet haben.

Es wäre denkbar, das Tandem Bezirk-Oberamtmann zu «entkoppeln» oder anders gesagt, den Begriff der Bezirke als Träger für Verwaltungsaufgaben, die von einem Oberamtmann ausgeführt werden, aufzugeben. Die Bezirke verschwänden zugunsten von einfachen Verwaltungskreisen ohne Magistraten. Diese Kreise würden so viele dezentrale Aufgaben wie möglich übernehmen (Zivilstandswesen, Betreibung, Grundbuch, Arbeitsvermittlungsstelle). Je nach spezifischen Bedürfnissen könnten gegebenenfalls weitere Staatsaufgaben auf dieser Stufe dezentralisiert werden.

Man kann nicht leugnen, dass sich unser Kanton in seiner Regierungsführung entwickeln und eine *Verstärkung der kantonalen Einheit* anstreben muss. Er muss seinen Platz zwischen den Metropolen des Genferseegebiets und Berns finden. Der Raumplanungsbericht des Staatsrats verweist, mit Zahlen gestützt, auf den «diffusen Einfluss des Kantons Waadt» auf die Pendlerbewegungen im Süden des Kantons¹⁸. Es bilden sich auch transkantonale Randregionen zwischen Estavayer-le-Lac, Payerne und Avenches, Gleyerz und dem Pays-d’Enhaut. Im Übrigen hat die Attraktivität der Agglomeration Bern dazu geführt, dass gewisse Gemeinden des Sensebezirks in den Augen der Bundesbehörden bereits darin integriert werden müssen¹⁹. Das bedeutet, dass der Kanton, um weiterbestehen zu können, nicht nur zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben sondern auch als Ort des Zusammenlebens mit eigener Identität, seine Einheit stärken muss. Der Staat beabsichtigt auch die *Funktion der Gemeinden* als dezentralisierte Gemeinwesen *hervorzuheben*. Die Bewegung der Gemeindezusammenschlüsse dürfte diesen Prozess beschleunigen. Durch die Zusammenschlüsse werden die Gemeinden genügend gross, um neue Aufgaben zu erhalten und diese erfüllen zu können. Zusätzlich können durch die *Modernisierung der Verwaltungsführungsinstrumente* und die Spezialisierung der Mitarbeiter der Verwaltung Leistungen von hoher Qualität zu tieferen Preisen erbracht und Doppelprüfungen vermieden werden. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass Entscheide schnell von Staatsangestellten, die auf ihrem Bereich spezialisiert sind, und nicht von politischen Organen gefasst werden.

¹⁸ Raumplanungsbericht des Staatsrats 2008, S. 34.

¹⁹ Dabei handelt es sich um Bösingen, Schmitten und Wünnewil-Flamatt (s. Website des Bundesamts für Statistik: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html).

In diesem erneuerten Rahmen wird die Notwendigkeit der Bezirke, wie wir sie kennen, weniger ersichtlich.

Natürlich kann nicht bestritten werden, dass die Zentralisierung oder die Dezentralisierung gewisser heikler Aufgaben Probleme bereiten könnte. Dabei ist namentlich die Erteilung von Baubewilligungen zu erwähnen. Ausserdem werden die Gemeinden eine eindeutige Hilfe für die Lösung von Problemen verlieren, die aus juristischer (Raumplanung, Umweltschutz) oder fachlicher Sicht ihre Möglichkeiten übersteigen.

Mit dem Verschwinden der Oberamtsperson verschwänden auch ein Förderer von Initiativen und ein Vermittler. Zahlreiche Projekte sind zustande gekommen, weil der Oberamtmann eine Schlüsselfunktion bei der Vermittlung übernahm. Wer würde bestreiten, dass das kulturelle Gesicht gewisser Bezirke ohne das tatkräftige und entschlossene Engreifen des Oberamtmanns nicht dasselbe wäre?

Diese Optionen bedürften Verfassungsänderungen, da die Einsetzung der Oberamtsperson im gegenwärtigen Text verankert ist und darin eine Höchstzahl von acht Wahlkreisen vorgesehen ist.

Der Projektausschuss hat diesem Überlegungsansatz den Vorrang gegeben, wie aus einem Schlussfragebogen hervorging.

8.3 Der Bezirk als einzige Anlaufstelle der dezentralisierten Verwaltung

Unabhängig von der territorialen Aufteilung wäre es aus Sicht des Staates und der betroffenen Regionen angebracht, dass die diversen dezentral angebotenen Tätigkeiten und Leistungen rationeller, effizienter und wirtschaftlicher organisiert und erbracht würden.

Zurzeit sind die dezentral vom Staat ausgeführten Aufgaben vertikal und voneinander getrennt organisiert, je nach Einheiten, Diensten und Direktionen, von denen sie abhängen:

- das Grundbuchamt untersteht der Finanzdirektion;
- das Betreibungsamt untersteht der Sicherheits- und Justizdirektion und dem Kantonsgesetz;
- das Zivilstandswesen untersteht der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft;
- die Schul- und Berufsberatung untersteht der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport;
- das regionale Arbeitsvermittlungszentrum untersteht der Volkswirtschaftsdirektion;
- das Oberamt untersteht der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

Weiter sind zu nennen:

- das Schulinspektorat, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (regionale Zweigstelle) untersteht;
- das Jugendamt (regionale Zweigstelle), das der Direktion für Gesundheit und Soziales untersteht;
- der Schulzahnpflegedienst, der der Direktion für Gesundheit und Soziales untersteht;
- die Kantonspolizei, die der Sicherheits- und Justizdirektion untersteht (territoriale und bürgernahe Polizei).

Und weiter:

- das Friedensgericht, das der Sicherheits- und Justizdirektion und dem Kantonsgericht untersteht;
- die Forstkreise, die der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft unterstehen.

Die Führung dieser Einheiten erfordert Personal mit diversen, manchmal hohen Qualifikationen, Räumlichkeiten, (immer kostspieligere) Einrichtungen. Oft sind jedoch die diesen Einheiten zur Verfügung gestellten Mittel äusserst eingeschränkt und erlauben nur das unbedingt Notwendige zu erfüllen, namentlich im Fall von Absenzen oder Urlaub. Die Streuung der Räumlichkeiten ist problematisch für die Nutzer und erlaubt keine Synergien zwischen den betreffenden Diensten und Leistungen. Das Image des Staates wird dadurch nicht gefördert, ganz zu schweigen vom verschwendeten Sparpotenzial.

Das Projekt besteht darin, diese ganzen Dienste und Leistungen in einer einzigen oder zwei Einheiten zusammenzufassen. Ein «Staatshaus» mit Empfang, Back-Office, gemeinsamem Sekretariat, Sitzungs- und Versammlungszimmern usw. Ein allgemeiner juristischer Dienst stünde zur Verfügung, um die Entscheide und Angelegenheiten in den verschiedenen betroffenen Bereichen zu behandeln, oder zumindest vorzubereiten.

Eine solche Lösung ist nicht unvereinbar mit der hierarchischen und sachlichen Bindung, die mit jedem Dienst und jeder betroffenen Direktion aufrecht erhalten werden muss. Das Oberamt funktioniert bereits nach einem analogen Modell, da es viele Referenzdienste oder -direktionen für die verschiedenen Leistungen gibt.

Der Staat wäre besser sichtbar; die Organisation wäre rationeller und wirtschaftlicher; sie wäre im stande, neue Leistungen, die jedes Mal Kosten verursachen, wenn sie zentralisiert werden, effizient und ohne grosse zusätzliche Kosten zu übernehmen.

Eine solche Lösung ist denkbar, egal mit welcher territorialen Gliederung sie verbunden wird (neue Regionen oder bestehende Bezirke). Sie könnte ein Schritt in Richtung einer zukünftigen neuen Aufteilung sein. Wenn jeder Hauptort sein «Staatshaus» mit seiner dezentralisierten Leistungspalette beibehält, wird es danach einfacher, auf politischer Ebene oder für gewisse Aufgaben eine andere Aufteilung auszudenken, die eine Organisation mit weniger als sieben Bezirken rechtfertigt.

9 DIE BESONDERE FRAGE DER WAHLKREISE

Gegenwärtig stimmen die Wahlkreise mit den Bezirksgrenzen überein – mit Ausnahme des Saane-bezirks²⁰.

Nun, da man sich die Frage stellt, ob die Bezirke neu aufgeteilt werden sollen, muss die Problematik der Wahlkreise überprüft werden.

110 Abgeordnete in den Grossen Rat sind nach dem Proporzsystem auf höchstens 8 Wahlkreise aufzuteilen, wobei die angemessene Vertretung der Regionen des Kantons gewährleistet ist: so schreibt es Artikel 95 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 vor.

²⁰ 1874 legte der Verfassungsgeber die Anzahl Bezirke im Grundgesetz indirekt fest, indem er vorsah, dass die sieben Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis 1950 bestehen. In diesem Jahr wurde der Wahlkreis Saane in zwei geteilt, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

Zuerst sollen einige Begriffe zu den Wahlsystemen und die gegenwärtige Verteilung der Sitze im Grossen Rat in Erinnerung gerufen werden, anschliessend werden Beispiele neuer Wahlkreise vor gestellt.

9.1 Kurze Repetition der Begriffe zu den Wahlsystemen

Kurz zusammengefasst, gibt es die folgenden Wahlsysteme:

- *Das Majorzsystem*

Mit diesem System können Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden, die eine Mehrheit der Gesamtheit der Stimmbürger vertreten. Die Grundidee ist, dass die sogenannte «Volks»partei über eine Mehrheit im Parlament verfügt und, zumindest in einem parlamentarischen System, eine stabile Regierung bilden kann.

Nach Artikel 106 KV wird der Staatsrat nach diesem System gewählt.

- *Das Proporzsystem*

Mit diesem System sollen die Stimmen anteilmässig in Sitze umgewandelt werden, damit die Zusammensetzung des Parlaments so treu wie möglich die Stärkenverhältnisse der Parteien untereinander widerspiegelt. Es fördert jedoch die Zersplitterung der Stimmen und die Vervielfachung der Anzahl Parteien, was die Bildung einer stabilen Mehrheit, die die mit der Macht einhergehende Verantwortung voll und ganz übernimmt, verhindern kann.

- *Das gemischte System*

Bei diesem System werden das Majorz- und das Proporzsystem kombiniert: In gewissen, vorgängig bestimmten Kreisen findet das Majorzsystem Anwendung, in anderen das Proporzsystem.

Die Kantone haben grosse Freiheit bei der Organisation ihres politischen Systems. Artikel 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verpflichtet sie lediglich, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder direkt-demokratischen) Formen zu sichern. Diesen Anforderungen genügen grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzsystem.

Die kantonale Autonomie in Wahlangelegenheiten stösst jedoch mit den Grundrechten und insbesondere mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und der Wahlfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) auf ihre Grenzen.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung umfasst der Grundsatz der Rechtsgleichheit die Wahlrechtsgleichheit. Diese setzt sich aus drei Postulaten zusammen, die sich gegenseitig ergänzen.

- a) Der Grundsatz der Zählgleichheit verlangt zum einen, dass jeder Wähler eine, und nur eine Stimme hat: Das Mehrstimmrecht ist in einem demokratischen System untersagt (one man – one vote). Derselbe Grundsatz bedeutet zum anderen, dass alle Wählerinnen und Wähler des gleichen Wahlkreises die gleiche Anzahl Stimmen haben, dass sie diese frei einsetzen können, und dass alle gültigen Stimmen in der Wahlabrechnung berücksichtigt werden. Mit anderen Worten müssen die Wählerinnen und Wähler formell gleich behandelt werden. Dieser Grundsatz gilt absolut und kennt keine Ausnahmen.
- b) Der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur in gleicher Weise zählt, sondern dass sie auch dasselbe Gewicht hat wie die Stimmen der ande-

ren Wähler. Dies schliesst namentlich ein, dass die Wahlkreise mit der Einwohnerzahl zusammenhängen, d. h. dass die Einmannwahlkreise ungefähr gleich gross sind und dass in den Mehrmandatwahlkreisen der Zusammenhang zwischen der Anzahl Sitze und der Bevölkerung so ausgeglichen wie möglich ist. Da die Wahlkreise oft aus der Geschichte hervorgehen, gilt dieser Grundsatz nicht absolut. Nachdem das Bundesgericht diesen Grundsatz in einem Entscheid aus dem Jahre 1973 formell verworfen hatte, anerkennt es heute seinen verfassungsrechtlichen Wert, auch wenn es Ausnahmen zulässt, aber nur wenn diese auf der Verfassung basieren.

- c) Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit bezieht sich auf die Sitzverteilung und gibt jeder Wählerin und jedem Wähler die gleichen Chancen, zur Wahl eines Abgeordneten beizutragen. So müssen alle Stimmen zu gleichen Teilen zum Wahlresultat beitragen und bei der Aufteilung der Mandate berücksichtigt werden. Das heisst, dass die Anzahl Stimmen, die nicht berücksichtigt werden, auf ein striktes Minimum beschränkt werden sollen, das sich zwingend aufdrängt, z. B. durch die Verteilung der Reststimmen. Die Tragweite der Erfolgswertgleichheit geht daher über die Wahlkreise hinaus, da das Ziel im ganzen betroffenen Gebiet erreicht werden soll. Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht absolut, da er durch die Besonderheiten des Proporzwahlsystems abgeschwächt wird. Aus diesem Grund räumt das Bundesgericht ein, dass sich der kantonale Verfassungsgeber für eine gewisse Erfolgswertgleichheit entscheidet, wenn er das Proporzwahl-system anwendet.

Die Verfassungs- und Gesetzgeber versuchen oft, das Proporzsystem, das zu der Vielzahl an Parteien im Parlament führt, damit abzuändern, dass die Verhältnismässigkeit durch die Einführung verschiedener Modalitäten gemässigt wird, die gegen die Zersplitterung der Stimmen, zur Bildung von Mehrheiten oder zum Schutz der Minderheiten dienen sollen.

Eine dieser Modalitäten ist das Quorum, aufgrund dessen die durch eine Wahlliste erhaltenen Stimmen nur dann in der proportionalen Verteilung berücksichtigt werden, wenn sie einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtzahl der Stimmen erreichen. Falls aber dieser Prozentsatz zu hoch ist, sind die Erfolgswertgleichheit und die Idee der proportionalen Vertretung an sich ernsthaft gefährdet.

In einem kürzlich erschienenen Entscheid²¹ hat das Bundesgericht die Begriffe des direkten, indirekten und natürlichen Quorums genau definiert, die von der Rechtsprechung und der Praxis veränderlich und uneinheitlich verwendet wurden.

- *Direktes Quorum*

Das direkte Quorum ist ein Prozentsatz an gültigen Stimmen, der in der Regel in der Verfassung oder gesetzlich festgelegt ist. Die Listen, die diesen Prozentsatz nicht erreichen, werden direkt von der Sitzaufteilung im Wahlkreis ausgeschlossen. Derzeit liegt das maximale von der Rechtsprechung zum Erhalt eines Vollmandates verlangte Quorum bei 10 %, wobei diese Grenze absolut ist.

- *Indirektes Quorum*

Das indirekte Quorum hindert alle Listen an der Teilnahme für die Restmandatsverteilung, die nicht mindestens die nötige Anzahl für die erste Aufteilung erreicht haben und somit über kein Vollmandat verfügen. Diese «Verteilungszahl» entspricht der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen divi-

²¹ BGE 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

dert durch die um eins vermehrte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate. Dieser Quotient wird auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet. Anders gesagt hängt die Teilnahme von der Zuteilung von mindestens einem Vollmandat in der ersten Sitzverteilung ab.

- *Natürliches Quorum*

Das natürliche Quorum ist eine Folge der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlichen Anzahl an Sitzen, die daher jedem Wahlkreis zusteht. Je kleiner ein Wahlkreis ist, desto weniger Mandate entfallen auf ihn, und desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um ein Vollmandat zu erhalten. Wenn sie den Wahlquotienten nicht erreicht ($100 \text{ dividiert durch die Anzahl Mandate plus eins}$), ist die Liste von der ersten Mandatserteilung ausgeschlossen. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um ein Vollmandat zu erhalten.

So sind zum Beispiel in einem Wahlkreis mit 19 Mandaten 5 % der Stimmen nötig, um an der Mandatsverteilung teilnehmen zu können ($100 \% \text{ der Stimmen} \div (19 + 1) = 5$). Bei 9 Mandaten sind es 10 % und bei 2 Mandaten sogar 33,33 % der Stimmen.

Je kleiner der Wahlkreis ist, desto höher ist das natürliche Quorum und umso grösser ist die Anzahl Wählerinnen und Wähler, die im Parlament nicht vertreten sind. Das natürliche Quorum ist daher ein ernsthaftes Problem für den Grundsatz der Stimmkraftgleichheit, da die Stimmen, die für eine Partei abgegeben werden, welche das natürliche Quorum nicht erreicht, nicht berücksichtigt werden. Gibt es zahlreiche kleine Wahlkreise mit wenigen Mandaten, nähert sich das Proporzsystem dem Majorzsystem an.

Seit 2004 befindet das Bundesgericht im Interesse der Rechtssicherheit, dass ein natürliches Quorum von mehr als 10 % grundsätzlich nicht mehr mit dem Verhältniswahlsystem vereinbar ist, und gleicht so die Rechtsprechung derjenigen über das direkte Quorum an. Ausnahmen dazu werden nur gemacht, wenn ein natürliches Quorum grösser ist, weil die Aufteilung von der Kantonsverfassung vorgegeben wurde oder der Tradition gemäss Einheiten bildet, die aufgrund von geschichtlichen, föderativen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen ein gewisses Einheitsgefühl schaffen.

Im Gegensatz zur Grenze für das direkte Quorum ist die auf 10 % festgelegte Grenze für das natürliche Quorum nicht absolut. Sie ist ein erstrebenswertes Ziel, insbesondere für den Fall, dass die Wahlkreise neu organisiert werden. Eine Überschreitung dieser Grenze erfordert eine besondere objektive Rechtfertigung, die vom Verfassungs- oder Gesetzgeber als wichtiger anerkannt wird als die Realisierung einer bestmöglichen Stimmrechtsgleichheit.

9.2 Gegenwärtige Sitzverteilung im Grossen Rat

Artikel 63 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) lautet wie folgt:

¹ *Die Sitze des Grossen Rates werden wie folgt auf die Wahlkreise verteilt:*

- die Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung wird durch die Zahl der Sitze des Grossen Rates dividiert;*
- die auf das Ergebnis folgende nächsthöhere ganze Zahl stellt den Quotienten für die Verteilung dar;*

- c) jeder Wahlkreis hat Anrecht auf so viele Sitze, wie der Quotient in der Zahl seiner zivilrechtlichen Bevölkerung enthalten ist;
- d) die verbleibenden Sitze werden unter die Kreise mit den grössten Restzahlen verteilt; haben mehrere Kreise dieselbe Restzahl erzielt und ist nur noch ein Sitz zu besetzen, so wird dieser dem Wahlkreis mit der höchsten Einwohnerzahl zugewiesen.

² Vor der Gesamterneuerung des Grossen Rates nimmt der Staatsrat eine Verteilung der Sitze entsprechend der letzten amtlich veröffentlichten Statistik der zivilrechtlichen Bevölkerung vor.

Mit Dekret vom 16. November 2005 behielt der Grosser Rat für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates für die Legislatur 2007–2011 die acht Wahlkreise bei, die in der ehemaligen Kantonsverfassung definiert waren und die, mit Ausnahme des Saanebezirks, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist (Stadt Freiburg und Saane-Land), den Verwaltungsbezirken entsprechen.

Im Hinblick auf die Wahl vom 5. November 2006 hat der Staatsrat, mit Beschluss vom 22. August 2006, die Sitzverteilung im Grossen Rat für die Legislatur 2007–2011 wie folgt festgelegt:

Wahlkreis	Zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2005	Sitze nach Art. 63 c PRG		Legislatur 2007–2011	
		Rest	nach Art. 63 d PRG	Sitze nach Art. 63 d PRG	Total Sitze
Stadt Freiburg	33 008	14	682	1	15
Saane-Land	53 445	23	338	0	23
Sense	39 523	17	270	0	17
Greyerz	41 514	17	2261	1	18
See	30 406	13	389	0	13
Glane	18 882	8	410	0	8
Broye	23 119	10	29	0	10
Vivisbach	14 057	6	203	0	6
Total	253 954	108	4582	2	110

Verteilung der Grossratssitze für die Legislatur 2007–2011

Für den Wahlkreis der Stadt Freiburg wurde die Anzahl Sitze wie folgt festgelegt:

Kantonsbevölkerung: 253'954

Anzahl Abgeordnete im Grossen Rat: 110

Verteilung gemäss 63 PRG:

- a) $253'954 \div 110 = 2'308.67$
- b) Verteilungsquotient: 2'309

- c) $33'008 \div 2'309 = 14.29$ gerundet auf 14
d) $14 \times 2'309 = 32'326$

Rest: 682 ($33'008 - 32'326 = 682$)

Da die Stadt Freiburg, zusammen mit dem Wahlkreis Geyerz, einen der grössten Reste aufweist, wurde ihr ein 15. Sitz zugesprochen.

Unter Berücksichtigung der gewährten Sitze ist das natürliche Quorum der acht Wahlkreise das folgende:

Stadt Freiburg	6.25
Saane-Land	4.16
Sense	5.55
Geyerz	5.26
See	7.14
Glane	11.11
Broye	9.09
Vivisbach	14.28

Natürliches Quorum pro Wahlkreis

Das natürliche Quorum der Wahlkreise Glane und Vivisbach übersteigt die vom Bundesgericht als mit dem Proporzwahlssystem vereinbare festgelegte Grenze von 10 %.

Im Vivisbachbezirk entgingen die Freisinnigen übrigens knapp dem Ausschluss aus der ersten Sitzverteilung; sie erhielten 2'907 (14.49 %) der 20'051 gültigen Stimmen, das sind 42 Stimmen (oder 7 komplette Listen) über dem Verteilungsquotienten, der auf 2'865 Stimmen festgesetzt wurde.

Die Verteilung der Sitze auf die Listen wird gemäss Artikel 73ff. PRG vorgenommen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Sitze auf die Listen während der Erneuerung des Grossen Rates im Jahr 2006:

	Stadt	Saane	Sense	Geyerz	See	Glane	Broye	Vivisbach	Total
CVP	5	7	7	7	3	3	3	2	37
SP	4	6	3	4	3	2	2	1	25
FDP	1	4	2	5	3	1	2	1	19
CSP	1	1	2						4
SVP	2	3	2	2	3	2	2	2	18
FL		1	1						2
Grüne	2	1							3
EDU									0
EVP									0
BFS									0
Avenir pour tous									0

ISO			1		1
EVP					
Grüne					
CSP			1		1
Total	15	23	17	18	13
			8		10
				6	
					110

Verteilung der Grossratssitze pro Liste für die Legislatur 2007-2011

9.3 «Theoretische» Beispiele für neue Wahlkreise

Da das natürliche Quorum der Wahlkreise Glane und Vivisbach zu hoch ist, könnte eine Lösung darin bestehen, diese beiden Bezirke in einen einzigen Wahlkreis zusammenzufassen, dessen natürliches Quorum 6.66 % ($100 : [(8+6)+1]$) betragen würde, ohne dass die Aufteilung der anderen Kreise geändert werden müsste. Mit Blick auf die im Jahr 2006 abgegebenen Stimmen, hätte die Liste der CVP 6 (+1), die SP-Liste 3 (=), die FDP-Liste 2 (=) und die SVP-Liste 3 (-1) Stimmen erhalten.

Im Ideenheft Nr. 4 «Territoriale Gliederung», das im Rahmen der Arbeiten der Verfassungsrevision ausgearbeitet wurde, wurde eine Einteilung des Kantons in drei Regionen, nach dem Beispiel der Organisation der Polizei, vorgestellt: Eine erste Region bestünde aus dem Saane- und dem Sensebezirk, eine zweite aus dem Greyerz-, Glane- und Vivisbachbezirk und die dritte schliesslich aus See- und Broyebezirk. Wenn diese Regionen auch drei Wahlkreise bilden würden, läge ihr natürliches Quorum bei 1.78 %, 3.03 % und 4.16 %, was mit dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit vereinbar wäre. Mit Blick auf die im Jahr 2006 abgegebenen Stimmen hätte die Sitzverteilung auf die Listen wie folgt ausgesehen:

	Saane-Sense	Greyerz-Glane-Vivisbach	See-Broye	Total
CVP	17 (-2)	12	6	35 (-2)
SP	12 (-1)	7	4 (-1)	23 (-2)
FDP	9 (+2)	8 (+1)	6 (+1)	23 (+4)
CSP	5 (+1)			5 (+1)
SVP	7	5 (-1)	5	17 (-1)
FL	3 (+1)			3 (+1)
Grüne	2 (-1)			2 (-1)
EDU			0	
EVP			0	
BFS			0	
Avenir pour tous			0	
ISO			1	1
EVP/Grüne/CSP			1	1
Total	55	32	23	110

Sitzverteilung im Grossen Rat im Fall von 3 Wahlkreisen

Die Unterschiede zwischen diesen beiden Beispielen sind nicht gross. Sie ergeben sich vor allem aus den höheren Restzahlen und haben keine besondere Tragweite. Geht man davon aus, dass der Glane- und der Vivisbachbezirk angesichts ihres natürlichen Quorums zusammengefasst werden müssen, wäre jede Einteilung des Kantons in 3, 4, 5, 6, oder sogar 7 Wahlkreise mit dem oben genannten Grundsatz vereinbar und hätte die politische Zusammensetzung des Grossen Rates 2006 nicht spürbar verändert.

Eine neue Einteilung der Wahlkreise könnte jedoch bedeutende Konsequenzen für die Vertretung gewisser Regionen im Parlament nach sich ziehen. Es sei hier daran erinnert, dass der Wahlkreis Saane 1950 aufgeteilt wurde, weil Saane-Land aufgrund der Umsiedelungen nicht mehr die Anzahl Abgeordnete in den Grossen Rat wählen konnte, auf die diese Region ihrer Meinung nach Recht hatte. Ein ähnliches Phänomen könnte sich beispielsweise für einen Wahlkreis zutragen, der die Saane und die Sense beinhaltet, da die Bevölkerung des Sensebezirks rund 55 % kleiner ist als jene des Saanebezirks.

Eine solche Situation könnte nicht durch eine weitere Unterteilung eines Wahlkreises korrigiert werden. Diese Lösung wurde während der ersten Arbeiten des Verfassungsrats, bei der ersten Lesung des Vorentwurfs der Verfassung ausdrücklich verworfen.

Eine zweite mögliche Art der Korrektur ist die Listenverbindung, eine technische Massnahme, bei der die verbundenen Listen bei der Sitzverteilung als eine einzige zählen. Die Sitze werden in einem zweiten Schritt unter den verbundenen Listen verteilt. Die Listenverbindung innerhalb eines Wahlkreises kann die Listen von mehreren oder einer einzigen Partei betreffen. Die Verbindung von Listen einer Partei betrifft die Vertretung eines grossen Wahlkreises; so kann eine Partei mehrere regionale Listen einreichen.

Artikel 66 PRG verbietet die Listenverbindung bei kantonalen und kommunalen Wahlen.

Dieses Verbot, das ausschliesslich die Verbindung der Listen mehrerer Parteien betrifft, wurde 2001 nach einer langen Debatte von einer grossen Mehrheit des Grossen Rates beschlossen, aus Gründen der Aufhebung des direkten Quorums, das damals existierte, und der Änderung der Berechnungsart des Verhältnisses (Übergang des Systems der grössten Restzahl zum System des grössten Quotienten). Angesichts der fehlenden Transparenz, die unter anderem dieser Art der Listenverbindung vorgeworfen wurde (die Wählerinnen und Wähler wissen nicht genau wen sie wählen), scheint es wenig wahrscheinlich, dass sie wieder im PRG aufgenommen werden kann.

Die Listenverbindung einer einzigen Partei fällt hingegen nicht unter dieses Verbot und könnte bzw. müsste im PRG vorgesehen werden, namentlich falls die Einteilung des Kantonsgebiets zur Bildung von (sehr) grossen Wahlkreisen führen sollte. Die Listenverbindung wurde im Übrigen im Bericht vom Dezember 2002 der Kommission 5 empfohlen, welche damit beauftragt war, die Bestimmungen des Vorentwurfs der Verfassung betreffend das Parlament zu überprüfen.

Die derzeitige Situation (natürliches Quorum über 10 % in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach) könnte auch durch eine zentrale Mandatsverteilung für das gesamte Kantonsgebiet gemäss dem zweistufigen Zuteilungsverfahren oder dem Doppelten Pukelsheim korrigiert werden. Die Grundidee dieser Methode besteht darin, allen die gleichen Chancen für eine Wahl in den Grossen Rat einzuräumen und die negativen Auswirkungen des natürlichen Quorums abzuschwächen, welches die kleinen Parteien in Bezirken mit wenig Sitzen benachteiligt. Trotz zahlreicher Nachteile sind gewisse politische Parteien dennoch der Ansicht, dass diese Methode berücksichtigt werden sollte.

Es sei schliesslich daran erinnert, dass das aktuelle System für die allgemeinen Wahlen 2011 mit Entscheid des Grossen Rats bestätigt wurde.

9.4 Zusammenfassung der Antworten des Fragebogens

Ein identischer Fragebogen wurde den Mitgliedern des Projektausschusses und den im Grossen Rat vertretenen Parteien abgegeben. Ohne der Debatte über die Wahlkreise vorgreifen zu wollen war es zu diesem Zeitpunkt bereits wichtig, die politischen Partner an den Überlegungen zum Zusammenhang zwischen der territorialen Verwaltungsstruktur und den Wahlkreisen teilhaben zu lassen.

Folgende Fragen sind darin gestellt worden.

- Mit der ersten Frage sollte geklärt werden, ob entscheidende (geschichtliche, föderative, kulturelle, sprachliche, ethnische, religiöse) Gründe es rechtfertigen können, dass in den gegenwärtigen kleinen Wahlkreisen eine Überschreitung der durch das Bundesgericht für das natürliche Quorum festgelegten Grenze von 10 % weiterbesteht.

Die Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses hat diese Frage verneint. Bei den politischen Parteien gehen die Meinungen auseinander. Die Frage bezieht sich selbstverständlich auf die Wahlkreise Glane und Vivisbach, die den Anforderungen des Bundesgerichts nicht entsprechen. Die Frage ist heikel, denn eine Änderung, die nur zwei Wahlkreise betrifft, könnte schlecht aufgenommen werden.

- Bei der zweiten Frage ging es darum, ob die Einteilung der Wahlkreise überprüft werden müsse, damit ausgeglichener Wahlkreise in Bezug auf die Bevölkerung angestrebt werden könnten.

Dies hat die grosse Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses bejaht; die politischen Parteien waren auch in dieser Frage uneins.

- Auf die Frage, ob die Wahlkreise mit den Verwaltungsbezirken übereinstimmen müssen, war für einmal der Projektausschuss geteilter Meinung, während die Mehrheit der Parteien verneinte.
- Ist eine Einteilung in drei Wahlkreise denkbar? Die Mehrheit der Mitglieder des Projektausschusses und der politischen Parteien sagt ja.

10 OPTIONEN DER REGIERUNG

Auf der Grundlage der eingehenden Überlegungen des Projektausschusses hat der Staatsrat folgende Optionen beschlossen.

- ***Er empfiehlt, vorerst auf eine Einteilung des Kantonsgebiets in drei Bezirke zu verzichten.***

Die vom Projektausschuss in seinem Schlussbericht hervorgebrachten Gründe sind überzeugend. Keines der Argumente vermag mit dem zu erwartenden Grad an Sicherheit davon zu überzeugen, dass die – unbestrittenen – Vorteile einer solchen Lösung in dem Masse entscheidend wären, dass eine grundlegende Veränderung der bestehenden Situation vorzuziehen wäre. Zumal die Existenz der Bezirke nicht in Frage gestellt wird, geht die Reduktion ihrer Anzahl aus einem Reformwillen um jeden Preis hervor.

- ***Es entspricht jedoch dem Wunsch des Staatsrats, dass die Stellung und die Funktion der Oberamtsperson neu definiert werden.***

Es scheint in der Tat, dass die Aufgaben der Oberamtspersonen zu zahlreich und verstreut sind, als dass diese Magistratspersonen ihre Funktion als Förderer ihrer Bezirke weiterhin vollumfänglich wahrnehmen können. Man kann nicht von ihnen verlangen, regionale Projekte zu koordinieren, sich mit der territorialen Entwicklung oder dem öffentlichen Verkehr zu beschäftigen, ohne sie von Befugnissen zu entbinden, die den Gemeinden oder der Zentralverwaltung übertragen werden können.

Die Regierung ist ausserdem der Ansicht, dass die Funktion der Oberamtsperson in Anbetracht der Unsicherheit, ja der Verwirrung, die aufgrund ihres hybriden Charakters entsteht (Regierungsstatthalter und Bezirksförderer), überprüft werden muss.

Die Funktion und die Zuständigkeiten der Oberamtsperson müssten unter folgenden Gesichtspunkten überprüft werden:

- a) Prüfung *ihrer Funktion als Vertreterin des Staatsrats* und der Direktionen in ihrem Bezirk.
- b) Neudefinierung des «*harten Kerns*» der *Verwaltungstätigkeit*:

- die Überwachung der Gemeinden
- die erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Gemeindeentscheide
- die öffentliche Ordnung
- das Bauwesen.

- c) Gliederung ihrer *politischen Tätigkeit* um folgende Themen:
 - regionale und interkommunale Zusammenarbeit
 - Raumplanung
 - Regionalverkehr
 - regionale Projekte.

- ***Der Staatsrat fordert jedoch, dass weitere Denkansätze überprüft werden.***

Der Projektausschuss hat am Ende seiner Arbeiten weitere Denkansätze zur Sprache gebracht.

Einer dieser Ansätze, die Umwandlung des Bezirks in einen einfachen Verwaltungskreis ist nach Ansicht des Staatsrats in zweierlei Hinsicht interessant.

Zum einen wird er dem Bedürfnis nach Rationalisierung der staatlichen Tätigkeiten gerecht, zum andern erlaubt er die Frage, ob die im 19. Jahrhundert geschaffenen Strukturen angesichts der gegenwärtigen Bedürfnisse der Bevölkerung noch zweckmässig sind und ob sie diesen Bedürfnissen noch effizient gerecht zu werden vermögen.

Der Staatsrat ist sich dessen bewusst, dass die Verfassung von 2004 sowohl die Bezirke als auch die Oberamtspersonen beibehalten hat, ohne jedoch ihre Anzahl festzulegen. Die Diskussionen, die innerhalb des Projektausschusses geführt worden sind, und Ideen und Überlegungen zu Tage gefördert haben, haben ihn jedoch dazu veranlasst, die Debatte über die Existenz der Bezirke an sich, so wie man sie heute kennt, ohne Tabu zu eröffnen.

- ***Der Staatsrat verlangt, dass die Neueinteilung der Wahlkreise rasch in Angriff genommen wird.***

Die Regierung erwartet, dass die Hypothek im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Aufteilung der Wahlkreise schnellstmöglich aufgehoben wird, eine Hypothek, die mit den Anforde-

rungen des Bundesgerichts zusammenhängt und weiter oben zur Sprache gebracht worden ist²². In Anbetracht der Antworten, die die Mitglieder des Projektausschusses und die politischen Parteien auf die ihnen gestellten Fragen gegeben haben, muss dieses Projekt schnell umgesetzt werden.

11 SCHLUSSFOLGERUNG

Die Arbeiten, die darin bestehen, die territoriale Gliederung zu überprüfen, sind nicht nur komplex sondern auch geprägt von einem emotionsgeladenen Charakter. Sie betreffen eine zwei Jahrhunder te alte Institution, jene der Bezirke und jene der Oberamtmänner. Diese territoriale Gliederung des Kantons Freiburg hat sich bewährt und jene, die, meist aus Sentimentalität, daran hängen, werden dagegenhalten, dass es keinen stichhaltigen Anlass gibt, sie zu verändern oder sogar aufzugeben. Andere hingegen sind der Ansicht, dass sich andere Organisationsarten des Staates aufdrängen, die besser an die Entwicklung angepasst sind. Die Debatte ist daher heikel und die nötigen Änderungen müssen gut aufgenommen werden. Daher ist es wichtig, dass sich der Grosses Rat zum Bericht äussernt. Und zwar insbesondere zu den möglichen Entwicklungen, damit der Staatsrat die auszuführenden Arbeiten im Hinblick auf die Konkretisierung der umzusetzenden Massnahmen ausrichten kann.

Es könnte der Eindruck entstehen, dass das Ergebnis von mehrjähriger Arbeit und Auseinandersetzung des Projektausschusses mit unserer territorialen Gliederung zu wenig ambitioniert sei.

Dieser Eindruck ist jedoch falsch.

Dieser Prozess, der vorbehaltlos und ohne Tabus geführt wurde, hat gezeigt, dass die gegenwärtige territoriale Gliederung ihren Auftrag nach wie vor zur Zufriedenheit der Bevölkerung erfüllt. Die Oberamtspersonen werden sowohl von den Bürgerinnen und Bürgern als auch von den Gemeinden geschätzt. Sie werden, zu Recht, als Vermittler und Träger von Initiativen innerhalb ihrer Region betrachtet. Die Anzahl der Bezirke zu verringern, ohne dass entscheidende Vorteile nachgewiesen werden können, würde auf eine Änderung um der Änderung willen hinauslaufen. Weder der Projektausschuss noch der Staatsrat hätte solche Vorteile wahrgenommen.

Die Regierung steht den Überlegungen des Projektausschusses zur tatsächlichen Zweckmässigkeit dieser Strukturen angesichts der Anforderungen des 21. Jahrhunderts jedoch nicht gleichgültig gegenüber. Angesichts eines eindeutigen Verfassungsartikels konnte der Projektausschuss seine Überlegungen jedoch nicht zu Ende führen. Es liegt nun beim Staatsrat, diese weiterzuführen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat dazu ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen, in dem er folgende Vorschläge macht:

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

²² BGE 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

Anhang 1: Tabelle «Verwaltungsorganisation: theoretische Grundlagen»

Anhang 2: Kartographie der gegenwärtigen territorialen Verwaltungsorganisation

Anhang 1

Verwaltungsorganisation: theoretische Grundlagen

Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration

Systeme	Die zentralisierte Verwaltung		Die dezentralisierte Verwaltung
	Die Zentralisierung	Die Dekonzentration	
Begriff	Konzentration der gesamten Entscheidungsgewalt in den Händen eines einzigen Organs (im vorliegenden Fall der Staat), das <u>hierarchisch</u> organisiert ist. Dieses System ist durch die Dekonzentration gelockert (siehe gegenüber).	Die Machtausübung wird an Dienststellen übertragen, die der Zentralgewalt <u>hierarchisch</u> unterstellt sind, jedoch im Rahmen der erhaltenen Weisungen selbst Entscheidungen und Massnahmen treffen können.	Organisationsform der Verwaltung, bei der die Ausübung der Verwaltungsaufgaben an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen wird, die über eine gewisse <u>Autonomie</u> verfügen, aber der Aufsicht der Zentralverwaltung unterstehen.
Territoriale Gliederung	Keine Verwaltungskreise. Alles ist "um" den Zentralstaat angeordnet.	Schaffung von Verwaltungskreisen zur Wahrnehmung allgemeiner Aufgaben (territoriale Dekonzentration, z. B. Bezirke), oder von spezifischen dezentralisierten Dienststellen (funktionelle Dekonzentration, z. B. Schulinspektoren, Grundbuch-, Betreibungs-Zivilstandsämter), die eventuell auf das gesamte Staatsgebiet ausgelagert werden.	Die dezentralisierte Verwaltung ist in der Regel auch delokalisiert (z. B. die Gemeinden). Eine Ausnahme bildet der Fall der funktionellen Verwaltungsdezentralisierung (z. B. Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve, Strafanstalten von Bellechasse).
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Verwaltungsführung ist einheitlicher. ▪ Durch die Machtzentration sollte die Verwaltungsführung unvoreingenommener erfolgen. ▪ Erlaubt eine Harmonisierung der regionalen Entwicklung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erlaubt eine Entlastung der Zentralgewalt von bestimmten administrativen Arbeiten. ▪ Dekonzentrierte Vertreter sorgen für mehr Bürgernähe. ▪ Die <u>hierarchische Kontrolle</u> gewährleistet einen einheitlichen Ansatz bei der Verwaltungsführung. ▪ Bietet der Bevölkerung eine zügige Verwaltung. ▪ Die Verwaltung ist grundsätzl. unvoreingenommen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Dezentralisierung ist demokratischer als die Dekonzentration und die Zentralisierung. ▪ Die dezentralisierte Körperschaft verfügt über die zur Selbstverwaltung erforderliche Rechtspersönlichkeit. ▪ <u>Aufsichtsfunktion</u> der Zentralgewalt. ▪ Das dezentralisierte Organ kann rasch handeln.
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschieden wird an der Spitze der <u>Hierarchie</u>. ▪ Die Bürger nehmen die Entscheidungen möglicherweise gar nicht wahr oder bringen kein Verständnis dafür auf. ▪ Der Staat entscheidet über alles bis in den hintersten Winkel des Staatsgebiets. ▪ Dies kann zu autoritären Systemen führen. ▪ Die alleinige Zentralgewalt könnte schnell überlastet sein und birgt das Risiko einer schleppenden Verwaltungsführung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Entscheidungen eines dezentralisierten Vertreters werden immer unter der Kontrolle der höher gestellten Organe getroffen. ▪ Die Interessen der Zentralgewalt gehen den lokalen Interessen vor. ▪ Erlaubt dem Verwaltungskreis keine Selbstverwaltung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Lebensstandard kann von einem dezentralisierten Gemeinschaften zum anderen erheblich variieren. ▪ Lokale Interessen können über das Allgemeinwohl gestellt werden. ▪ Risiko des Entstehens von Unterschieden und Disparitäten in der Verwaltungsführung.

System	Die Delokalisierung
Begriff	Die Delokalisierung ist unabhängig von der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Zuge der Dekonzentration oder der administrativen Dezentralisierung . Sie betrifft ausschliesslich den Standort oder die physische Präsenz der Verwaltungseinheiten und deren Verteilung auf das Staatsgebiet.
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erlaubt eine bessere Berücksichtigung der Randgebiete insbesondere hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sowie in Bezug auf ihre Verbindung zur Kantonsverwaltung. ▪ Bedürfnisse und Mentalität der Regionen werden in der Verwaltung besser und konkreter wahrgenommen. ▪ Durch die Delokalisierung in ein Randgebiet kann die Beschäftigungslage der entsprechenden Region verbessert werden. ▪ Erlaubt eine bessere Verteilung der Ausgaben der öffentlichen Hand auf die Regionen. ▪ Kann die Mehrsprachigkeit und den Multikulturalismus innerhalb der Verwaltung fördern. ▪ Könnte zu Einsparungen bei der Liegenschaftsverwaltung des Staates führen.
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Personal reagiert oft ablehnend auf eine Delokalisierung. ▪ Dienststellen, die in engem Kontakt zum Staatsrat stehen, eignen sich weniger für eine Delokalisierung.

Anhang 2

Kartographie der gegenwärtigen territorialen Verwaltungseinheiten

Organisation mit zwei Kreisen



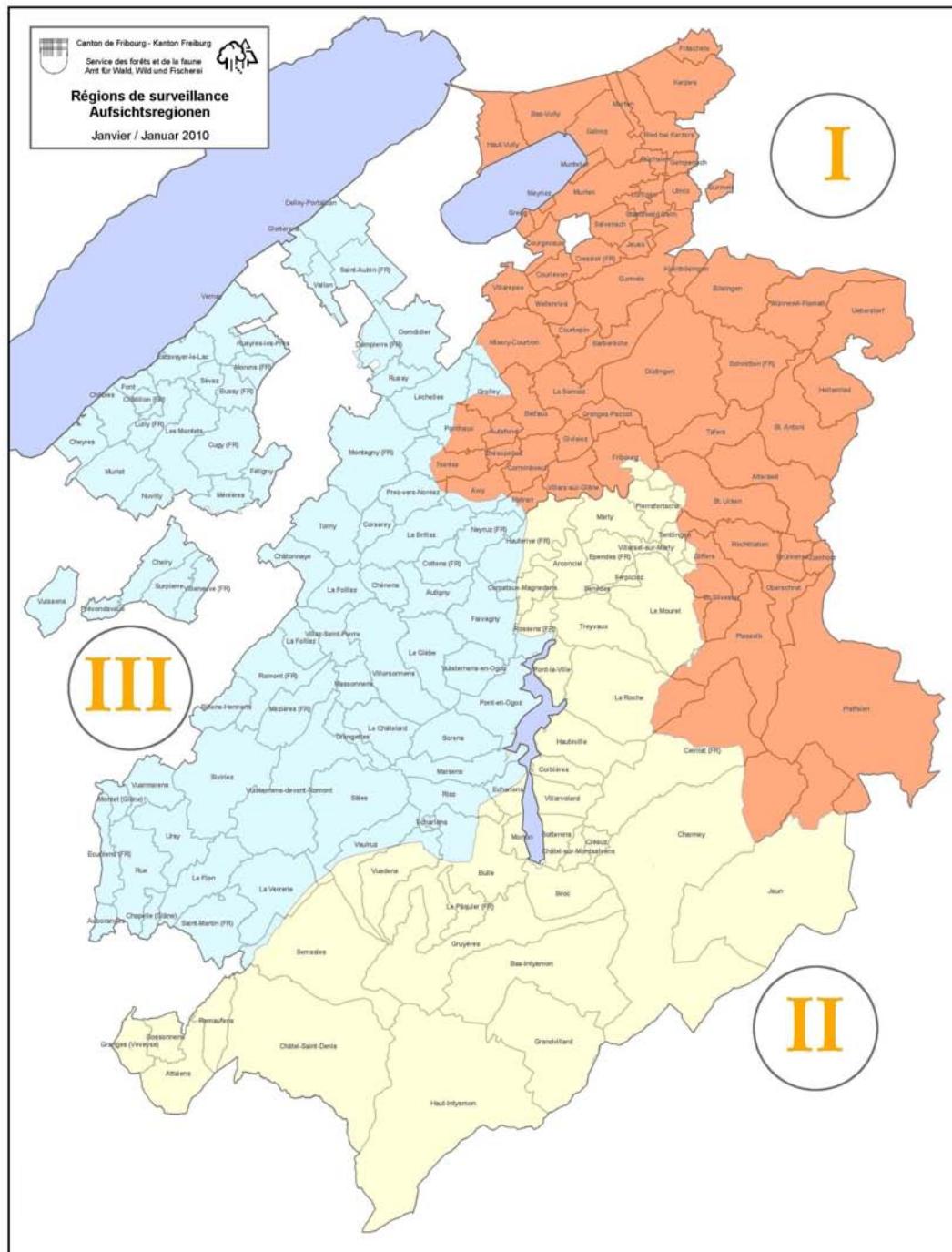
1. Beaufsichtigung der Tätigkeit der amtlichen Weinlesekontrolleure
2. Analyse der AOC-Weine

Organisation mit zwei Kreisen



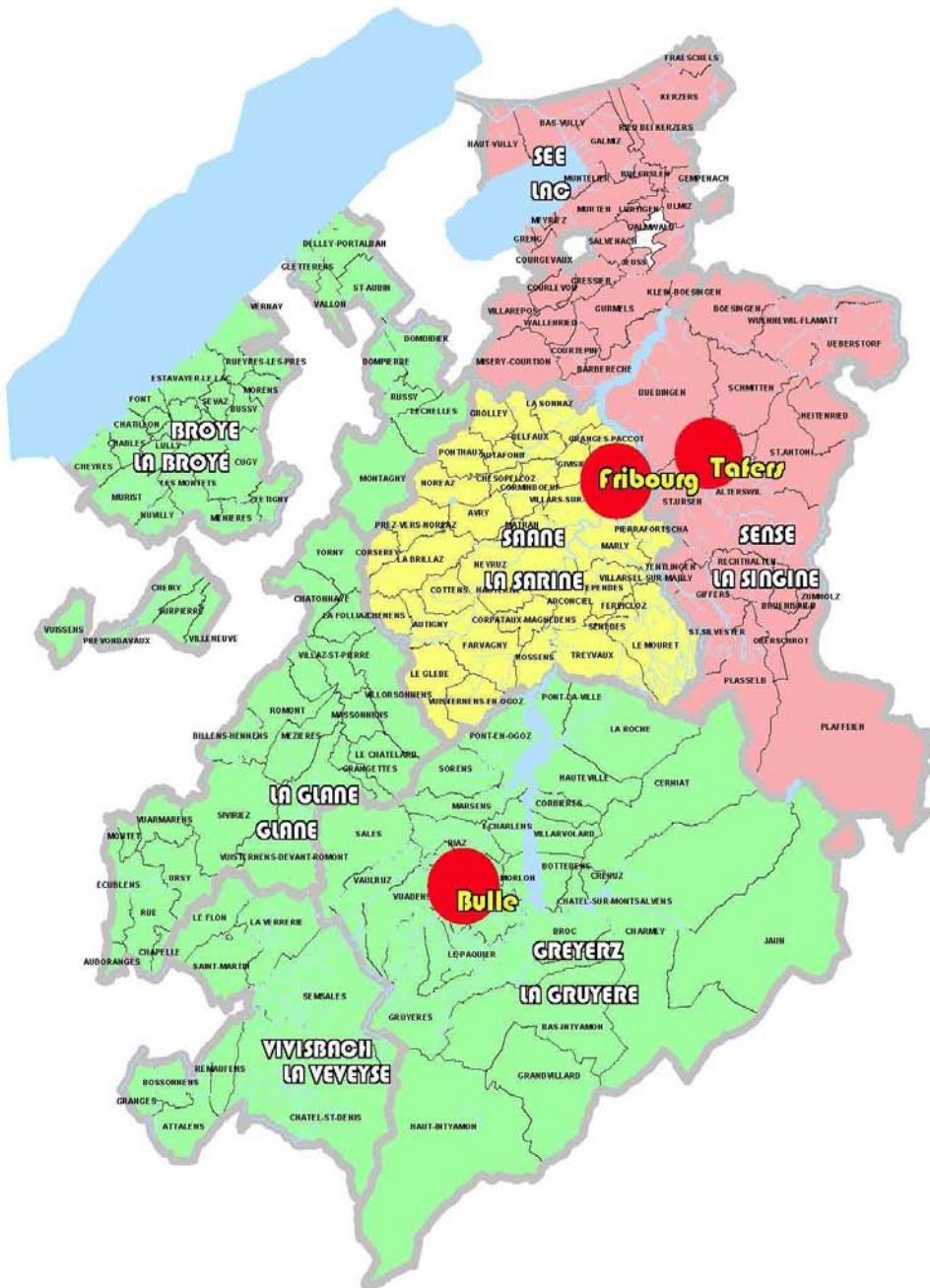
Sektoren für die Eichung und Kontrolle der in Handel und Verkehr be-nützten Messmittel

Organisation mit drei Regionen



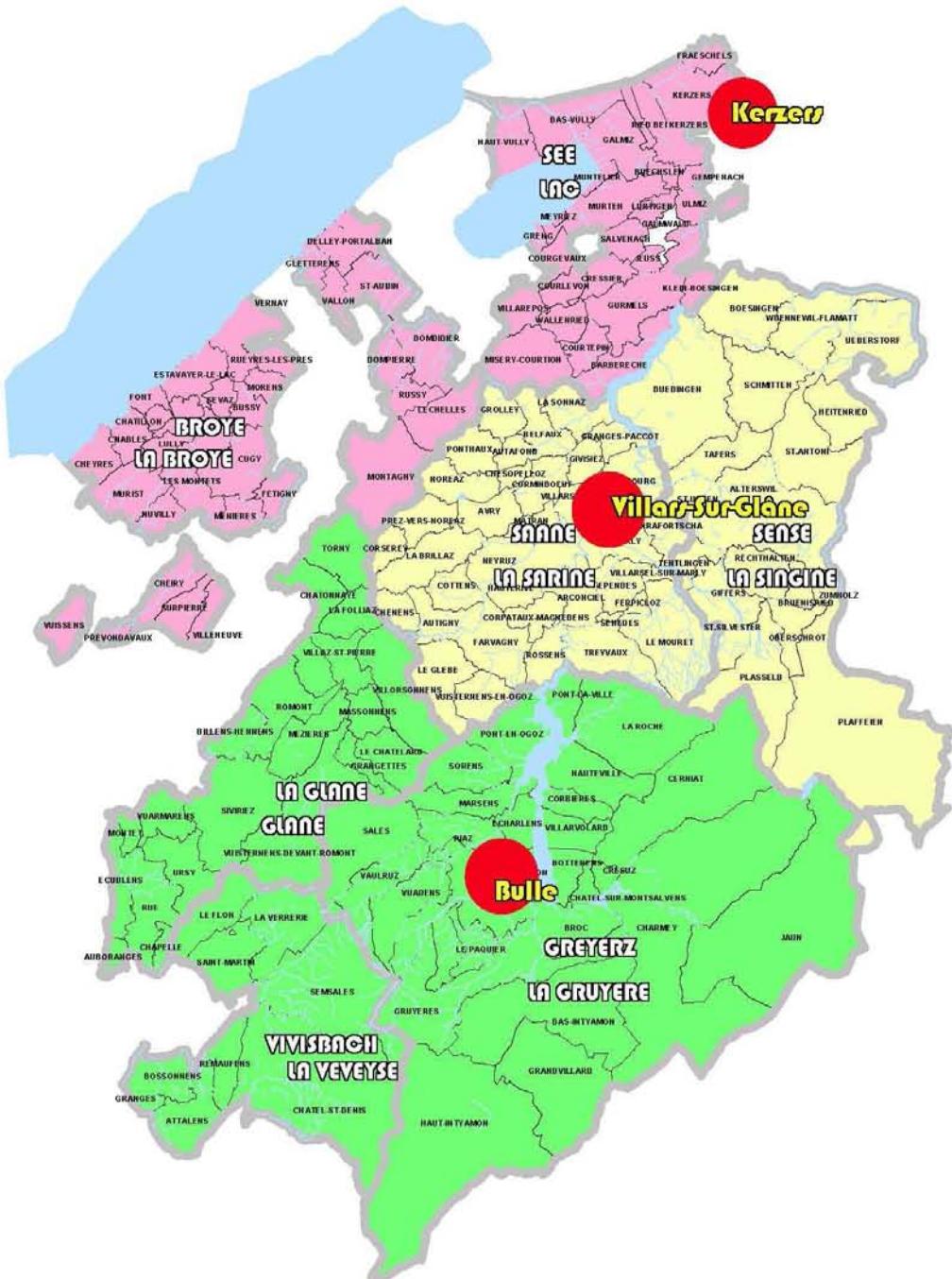
Aufsicht über die Tierwelt

Organisation mit drei Regionen



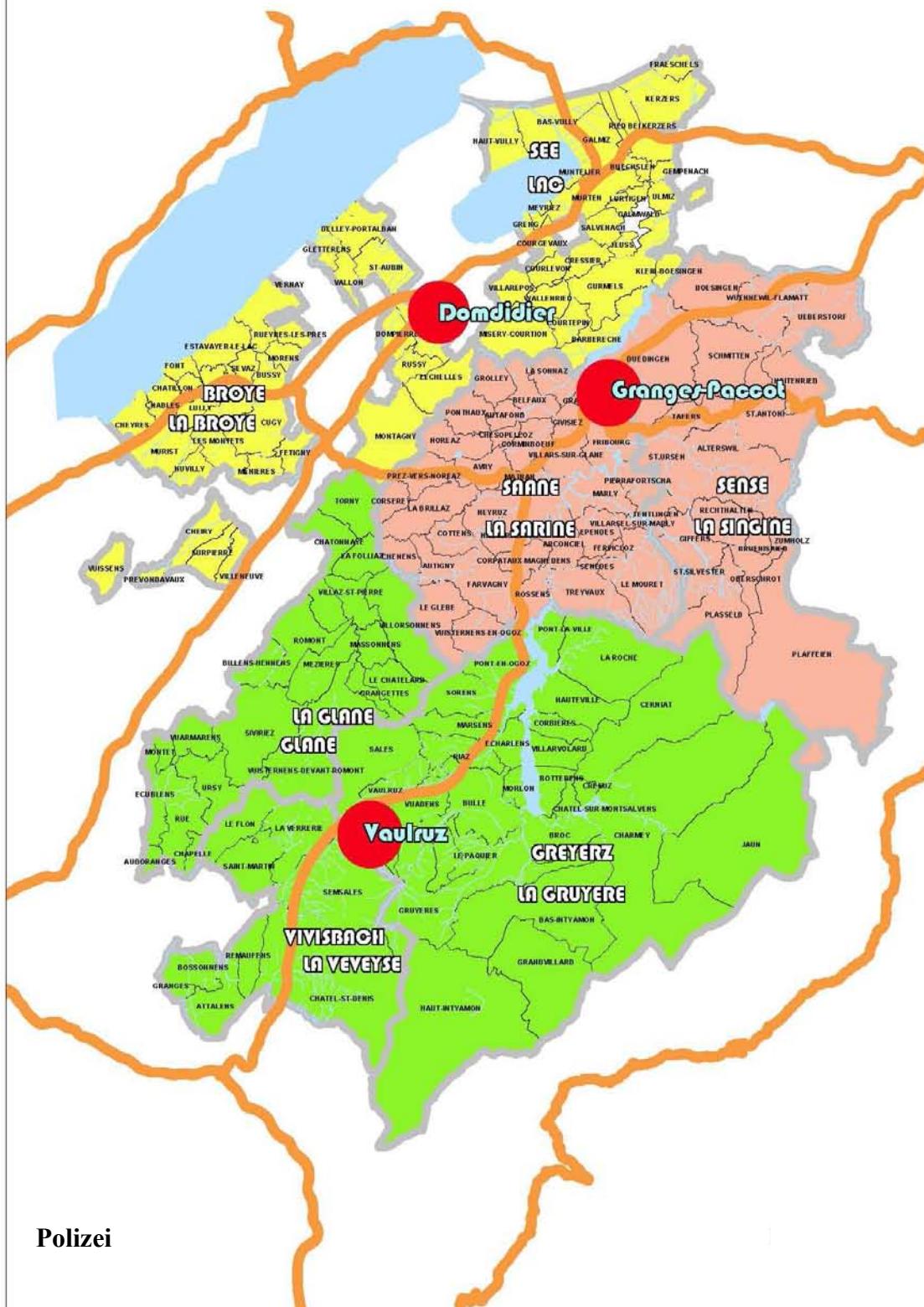
1. Schlichtung bei Mietvertrag und nichtlandwirtschaftlichem Pachtvertrag
2. Streitfall bei Mietvertrag und nichtlandwirtschaftlichem Pachtvertrag

Organisation mit drei Regionen

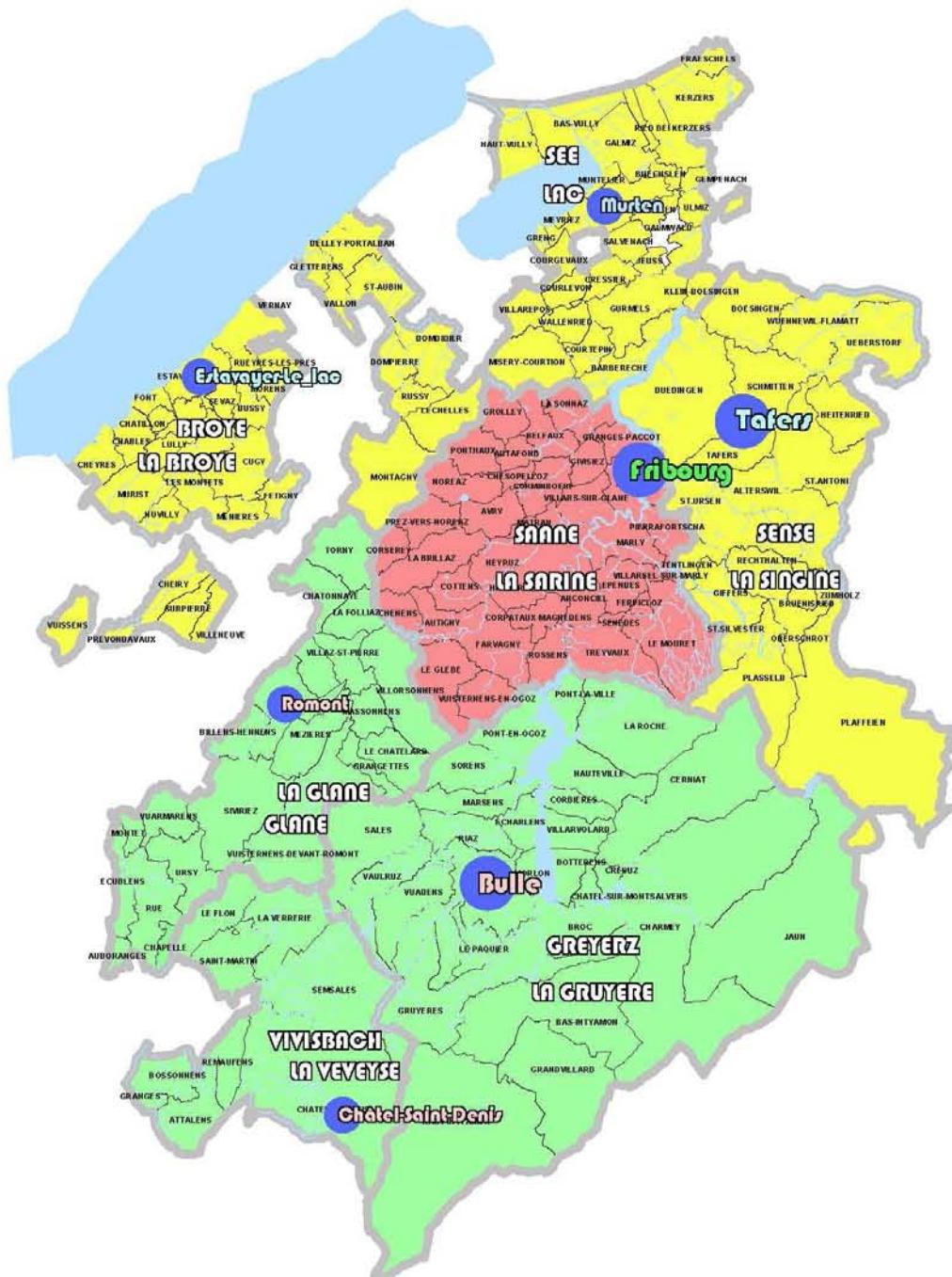


Zivilschutz (Einsatzkompanien)

Organisation mit drei Regionen

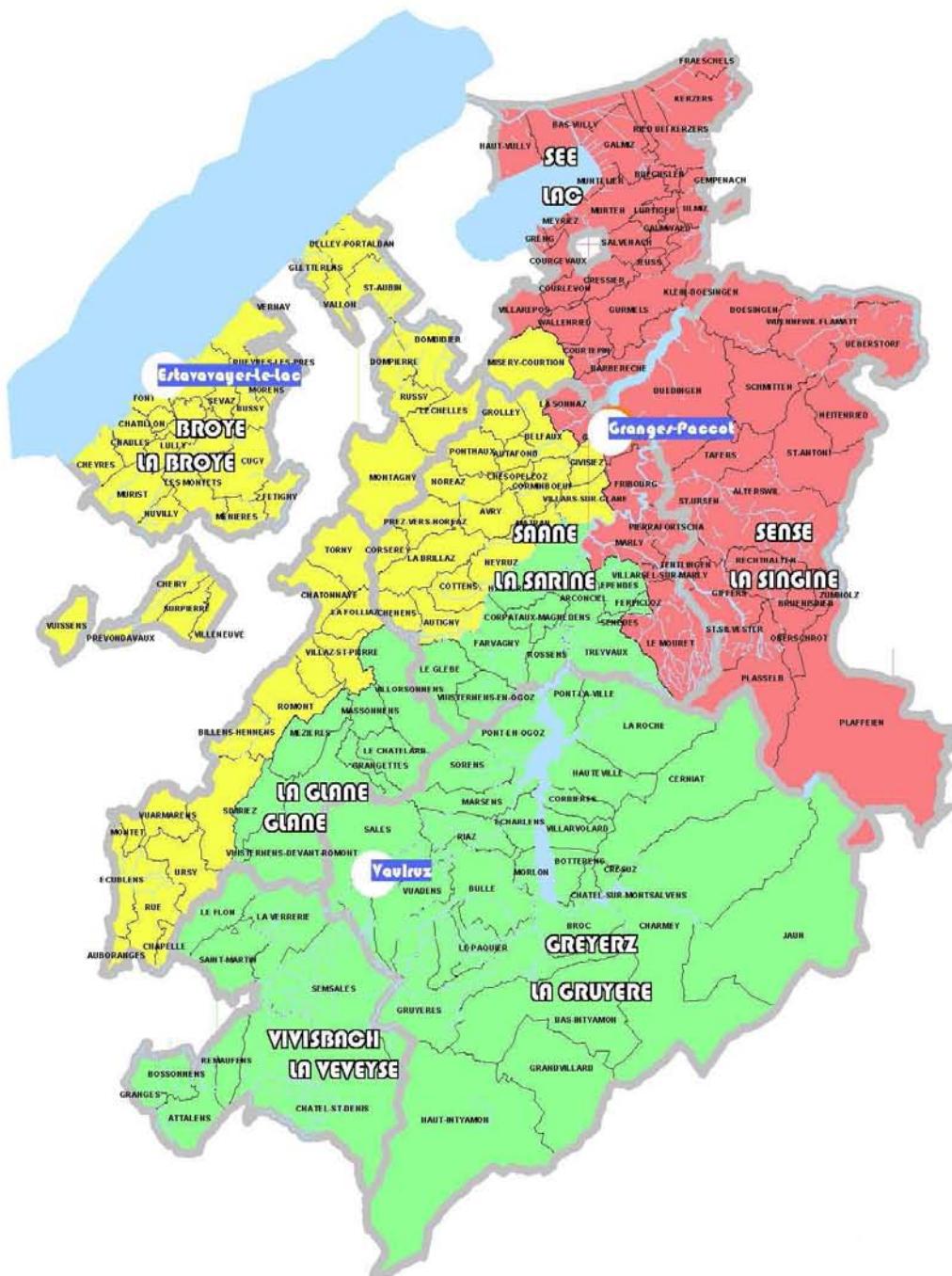


Organisation mit drei Regionen



Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Organisation mit drei Regionen



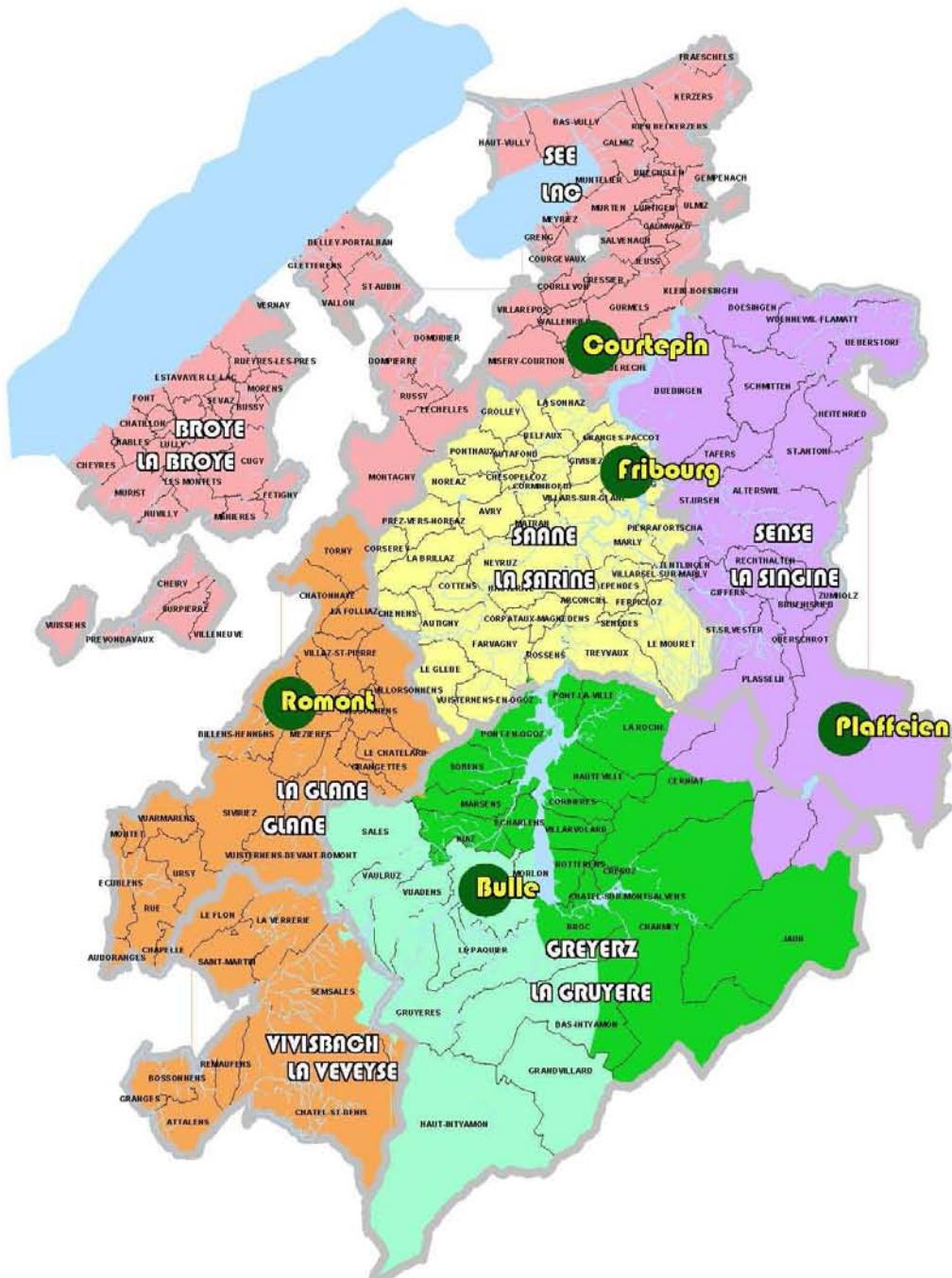
Kontrolle und Unterhalt der Kantonsstrassen

Organisation mit vier Regionen



Sammelunterkunft zur Erstaufnahme von Asyl suchenden Personen

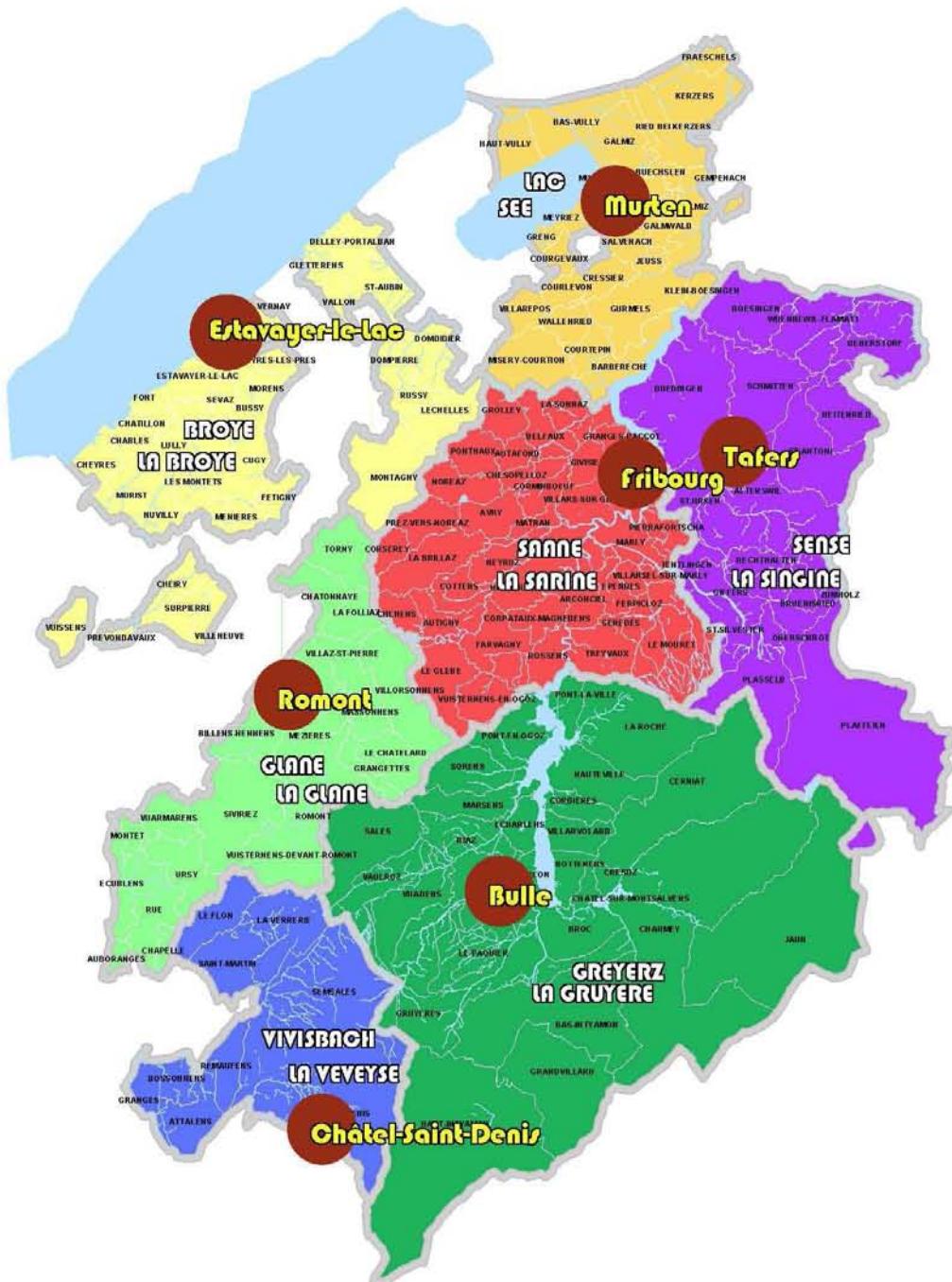
Organisation mit sechs Kreisen



Ausführung der Waldgesetzgebung

5 dezentralisierte Stellen (die beiden Kreise des Geyerbezirks führen eine gemeinsame Stelle)

Organisation gemäss den sieben Verwaltungsbezirken



Auf den folgenden Seiten erwähnte Aufgaben

Organisation gemäss den sieben Verwaltungsbezirken

IN ZUSAMMENHANG MIT DEN OBERAMTLICHEN TÄTIGKEITEN

1. Wahl der Oberamtspersonen
2. Allgemeine Aufgaben des Oberamtmannes:
 - Mitwirkung an der Entwicklung des Bezirks, insbesondere durch die Förderung der allgemeinen und interkommunalen Zusammenarbeiten und vor allem:
 - durch die Förderung der kulturellen Aktivitäten in seinem Bezirk, indem er für interkommunale Verständigung und Zusammenarbeit sorgt (im Besonderen bei der Schaffung und der Verwaltung kultureller Institutionen oder von Gastspielhäusern von regionaler Bedeutung);
 - Information des Staatsrats und der Direktionen über Tatsachen, die sie betreffen oder ihr Eingreifen erfordern;
 - Unterstützung der Bewohner in ihren Beziehungen zu den Kantons- und Gemeindebehörden;
 - Koordination der Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung für die Ausführung bestimmter Aufgaben;
 - Oberaufsicht über die Beamten in seinem Bezirk;
 - Sicherstellung der öffentlichen Ordnung; die Kantonspolizei steht ihm zum Vollzug der entsprechenden Massnahmen zur Verfügung;
 - Vertretung des Staatsrats bei öffentlichen Veranstaltungen;
 - Überwachung der ordnungsgemässen Verwaltung und Beratung der Gemeinden
 - Beurteilung von Verwaltungsbeschwerden gegen Gemeindeverfügungen
3. Besondere Aufgaben der Oberamtsperson:
 - Aufsicht über*
 - Tätigkeiten der Leiterinnen und Leiter der Einwohnerkontrollen
 - den ordnungsgemässen Ablauf aller eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnen-gänge
 - Antragsdelikte*
 - Versuch zur Vermittlung zwischen den Parteien
 - Verfolgung von Widerhandlungen gegen Verwaltungsgesetze:*
 - im Bereich Einwohnerkontrolle
 - im Bereich Kulturgüter
 - im Bereich Hundesteuer
 - im Baubereich
 - im Bereich Schutz der Tier- und Pflanzenwelt
 - im Bereich Schutz der Weinbergschnecken
 - im Bereich Pilzesammeln
 - Naturschutzgebiet des Pérolles-Sees
 - Naturschutzgebiet des Vanil-Noir
 - Waldreservat Vanil du Paradis und Vanil de la Fayère
 - im Bereich Feuerpolizei und Schutz gegen Elementarschäden
 - im Bereich Gebäudeversicherung
 - Vorschriften des Strassengesetzes
 - Vorschriften des Gesetzes über den Wasserbau
 - Widerhandlungen gegen Art. 90 Ziff. 1, 91 Ziff. 3, 92 Abs. 1, 93 Ziff. 2, 95 Ziff. 1, 96 Ziff. 1, 98 und 99 SVG
 - Zu widerhandlung gegen kantonales Recht im Bereich Straßenverkehr
 - Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel

- Widerhandlungen gegen die Verordnung betreffend Azetylen, Sauerstoff und Kalziumkarbid
- Zu widerhandlungen gegen die Gesetzgebung betreffend die Heiligung der Sonn- und Feiertage
- Zu widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Ausübung des Handels
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über die Reklamen und die Bundesgesetzgebung über die Strassenreklamen
- Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über die Spielapparate und Spielsalons
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über den Tourismus
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz
- Widerhandlungen gegen das Gesetz über das Filmwesen und das Theater
- Widerhandlungen gegen das kantonale Lotteriegesetz

Hilfe / Koordination

- in den Bereichen der Kultur
- bei der Gründung und Verwaltung von Regionalplanungsverbänden
- im Rahmen der von den Gemeinden ergriffenen Initiativen zur Verbesserung des Strassennetzes
- zugunsten der Aufgaben, die den Gemeinden durch das Gesundheitsgesetz aufgetragen sind, wenn dabei mehrere Gemeinden des Bezirks betroffen sind
- um die Koordination der im Bereich Pflanzenschutz auferlegten Massnahmen sicherzustellen, ihre Ausführung zu beaufsichtigen und Widerhandlungen gegen die Gesetzgebung über den Pflanzenschutz anzuzeigen

Vereidigung:

- der gewählten kommunalen Behörden
- der amtlichen Weinlesekontrolleure
- der Wildhüter-Fischereiaufseher
- der Hilfswildhüter

Einwohnerkontrolle

- Führung der Einwohnerkontrolle des Bezirks in Form eines Doppels der Kontrollen der Gemeinden
- Empfang von Stellungnahmen zur Ankunft und zum Wegzug von Einwohnern und zu Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen für Ausländer
- ausser im Saanebezirk Empfang von Anmeldungen ausländischer Staatsbürger zur Erfüllung ihrer die Niederlassung oder den Aufenthalt betreffenden Pflichten und Überweisen der Akten an das Amt für Bevölkerung und Migration

Ausübung der politischen Rechte

- Berichtigung der Wahllisten bei den Grossratswahlen und bei der Wahl des Oberamtmanns
- Bereinigung der Wahllisten
- Veröffentlichung der Zusammensetzung der gewählten Gemeindebehörden
- Abnahme der Wahllisten
- Proklamation der in den Grossen Rat gewählten Personen
- Übermittlung der zusammenfassenden Tabelle der Ergebnisse des Bezirks

Zivilschutz

- Aufbieten lokaler Zivilschutzkorps für Einsätze zur Unterstützung der Einsatzkompanien
- Aufbieten von Einsatzkompanien für Einsätze im Bezirk

Öffentliche Veranstaltungen und Umzüge

- Bewilligung von öffentlichen Veranstaltungen und Umzügen

Erhebung der Hundesteuer

- Rechnungsstellung und Erstellen der Ausweise und Kontrollmarken

Bauwesen

- Entscheid über die Baugesuche

- Entscheid über die Abbruchgesuche
- Entscheid über die Ausbeutungsgesuche
- Entscheid über die Vorprüfungsgesuche und Standortbewilligungen
- Anordnung der nötigen Massnahmen im Falle von widerrechtlichen Arbeiten
- Bezugsbewilligung
- Anordnung von polizeilichen Massnahmen
- Ersatzvornahme

Tierschutz

- Gewährleistung der Einhaltung der angeordneten Massnahmen nach der Tierschutzgesetzgebung

Feuerlöschdienst

- Autorisierung oder Verpflichtung mehrerer Gemeinden, einen gemeinsamen Feuerlöschdienst zu organisieren;
- Genehmigung der Gemeindereglemente über den Feuerbekämpfungsdienst;
- Forderung der Bildung von Löschgruppen oder Betriebsfeuerwehren von den Risikobetrieben;
- Anordnung eines Wachtdiensts, namentlich Pikettdienste bei Sturmwetter usw.;
- Anordnung der durch die Privateigentümer selbst zu ergreifenden Schutzmassnahmen;
- Durchführung der Inspektion des Feuerwehrkorps und der Besichtigung des Materials und der Einrichtungen des Feuerlöschdienstes in jeder Gemeinde;
- Anordnung regelmässiger regionaler Feuerwehrübungen;
- Einberufung der Präsidenten der lokalen Feuerkommission und der Feuerwehrkommandanten des Bezirks;
- Genehmigung der Inbetriebnahme von Aufzügen, Lastenaufzügen und Rolltreppen

Gebäudeversicherung

- Eröffnung und Durchführung der administrativen Untersuchung im Anschluss an Feuersbrünste (ausser bei Schäden kleineren Umfanges und wo das Vorliegen einer Straftat vermutet wird);
- Sicherstellung der Eröffnung der strafrechtlichen Ermittlungen in Zusammenhang mit Feuersbrünsten;
- Anordnung von Sicherheitsmassnahmen, die sich bei Eintritt eines Schadenfalles aufdrängen

Umgang mit der Wasserkraft

- Untersuchung der Konzessionsgesuche und Weiterleitung an den SR

Strassenverkehr

- Bewilligung der Verwendung von Lautsprechern auf Fahrzeugen

Luftfahrt

- Mitarbeit bei der administrativen Untersuchung von Unfällen

Umweltverträglichkeitsprüfungen

- Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei Standortbewilligungen (Art. 152 RPBG) sowie Bau- und Ausbeutungsbewilligungen (Art. 135ff. RPBG)

Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

- Unterstützung der RUBD, insbesondere um die Ausführung der angeordneten Massnahmen zu überwachen, um regionale Reinigungs- und Sanierungsarbeiten zu veranlassen und um Verletzungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung anzuzeigen

Lärmschutz

- Bewilligung des Baus neuer Gebäude falls die Lärmgrenzwerte überschritten werden

Trinkwasser

- Durchführung der in Zusammenhang mit dem Gesetz über das Trinkwasser getroffenen Massnahmen auf Auftrag der GSD

Kampf gegen den Alkoholmissbrauch

- Festlegung von Massnahmen (Alkoholverbot, Wirtshausverbot, Behandlung des Alkoholkranken)

Beisetzungen

- Bewilligung des Transports von Verstorbenen von einer Gemeinde in die andere (durch den Oberamtmann des Bestimmungsorts)

Hilfe und Pflege zu Hause

- Vorsitz der Bezirkskommission

Pflegeheime für Betagte

- Bestimmung der Mitglieder der Bezirkskommission und grundsätzlich deren Vorsitz

Jagd

- Ausstellen der Jagdpatente (Oberamt des Wohnorts, ausser das Oberamt des Saanebezirks für Jäger, die nicht oder seit weniger als sechs Monaten im Kanton wohnhaft sind)

Fischerei

- Ausstellen der Fischereipatente

Minen

- Empfang der Absichtserklärungen, Mineralien aufzusuchen
- Ausstellen von Bescheinigungen über die Entdeckung von Mineralien

Reklamen

- Bewilligung von Reklamen und deren Ausnahmen
- Anordnen des Entfernens oder Beseitigens von Reklameeinrichtungen oder von Reklamen in schlechtem Zustande
- Anordnen des Entfernens oder Beseitigens von unbewilligten Reklamen

Spielapparate und Spielsalons

- Anordnung der vorläufigen Schliessung eines Spielsalons bei Ordnungsstörungen

Explosionsgefährliche Stoffe

- Erteilung der Erwerbsscheine für Sprengmittel und für pyrotechnische Gegenstände, welche zu industriellen, technischen oder landwirtschaftlichen Zwecken bestimmt sind
- Erteilung von Ausnahmebewilligungen betreffend die Verwendung von Schiesspulver für die Feier historischer Anlässe oder für ähnliche Bräuche

Öffentliche Gaststätten und Tanz

- Erteilung und Widerruf des Patents K (für eine Veranstaltung von kurzer Dauer z. B. eine Messe, eine Sportveranstaltung oder ein Volksfest)
- Erteilung und Widerruf von Tanzbewilligungen
- Bewilligung betreffend die Vorverlegung und die Verlängerung der Öffnungszeiten sowie die nächtliche Öffnungszeit der öffentlichen Gaststätten
- Bewilligung der Abweichungen von den Vorschriften bezüglich des Zutrittsalters für öffentliche Gaststätten oder öffentliche Tanzanlässe
- Verfügung der vorläufigen Schliessung einer öffentlichen Gaststätte bei Unordnung
- Ergreifen von Massnahmen gegen übermässigen Lärm
- Festsetzen der ausserordentlichen Öffnungszeiten

Filmwesen und Theater

- Erteilung und Widerruf der Bewilligung für die Eröffnung oder die Umwandlung eines Film- oder Theatervorführungsunternehmens (Einrichtungsbewilligung)

Lotterie

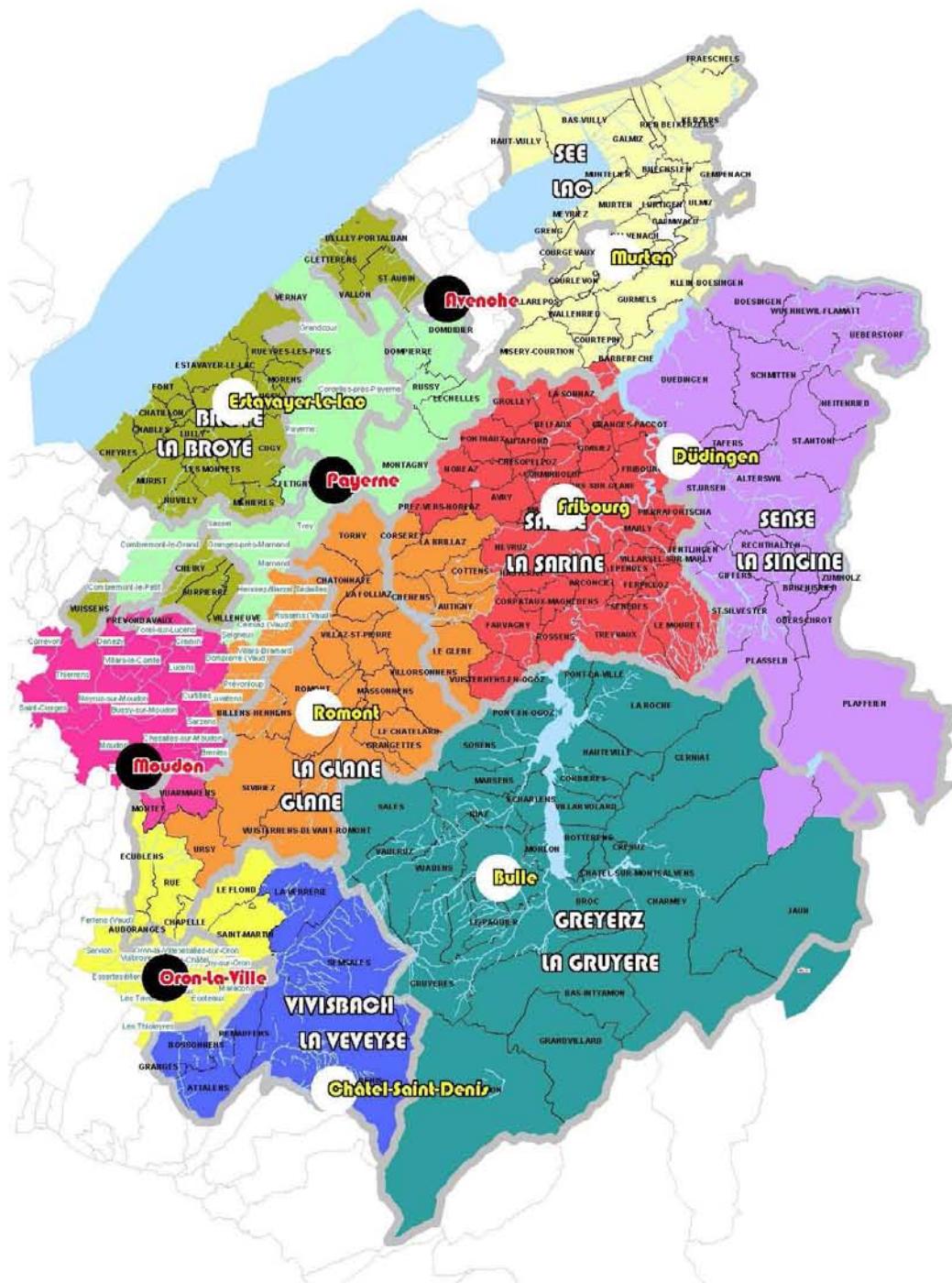
- Erteilung und Widerruf von Bewilligungen für Lottos

OHNE ZUSAMMENHANG MIT DEN OBERAMTLICHEN TÄTIGKEITEN

4. allgemeine Zivilrechtspflege
5. Urteil in arbeitsrechtlichen Streitfällen

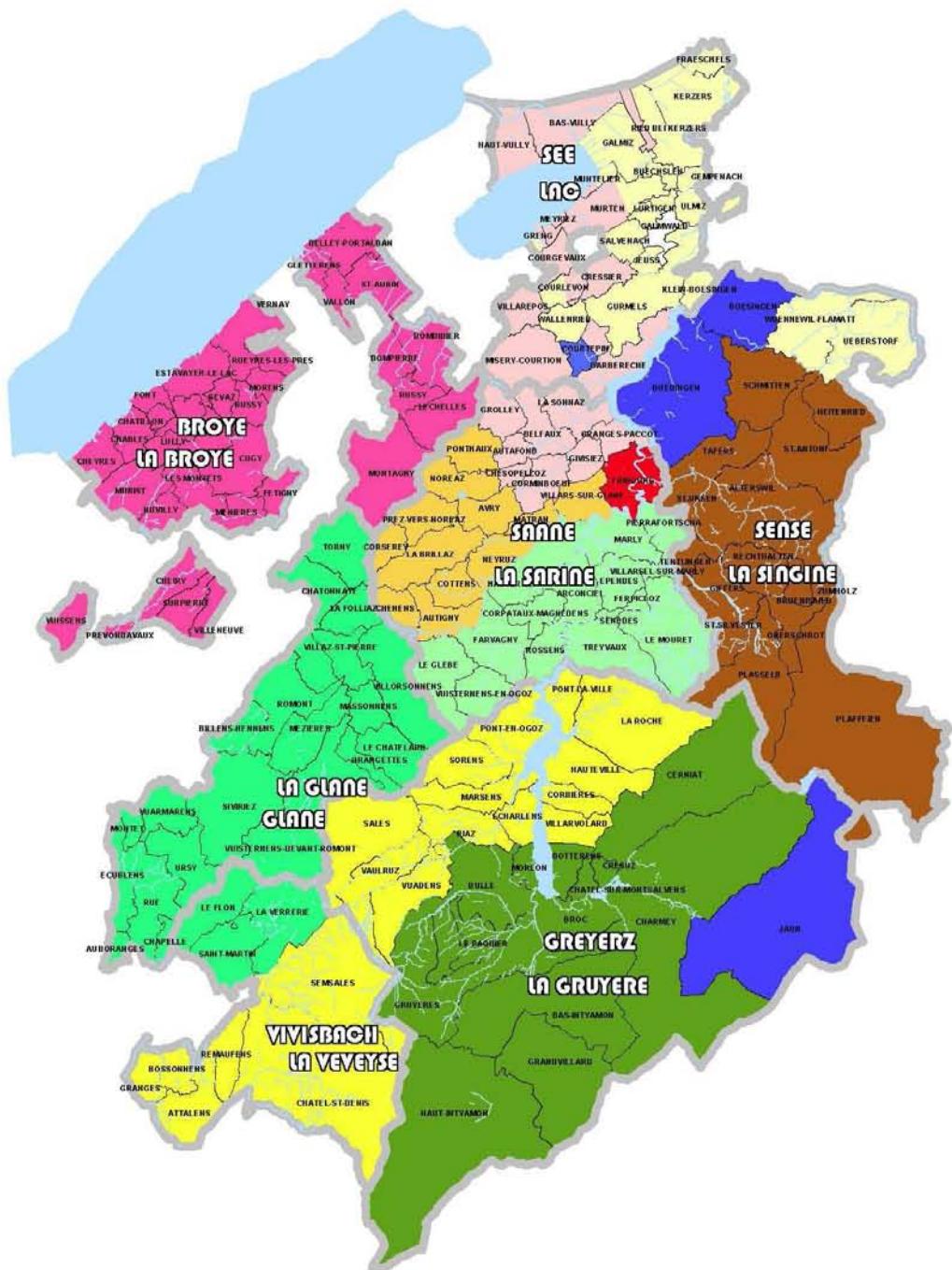
6. Entscheid über Angelegenheiten, die gemäss dem Zivilgesetzbuch in der Kompetenz der vor-
mundschaftlichen Aufsichtsbehörde liegen
7. Urteil in strafrechtlichen Angelegenheiten, mit Ausnahme der Wirtschaftssachen
8. Zivilstandswesen, namentlich:
 - Feststellung des Zivilstandes im Allgemeinen;
 - Führung der Zivilstandsregister;
 - Vornahme der Eheschliessungen;
 - Ausstellen von Zivilstandsakten;
 - Ausstellen der Heimatscheine;
9. Grundbuchamt, namentlich:
 - Führung des Grundbuchs;
 - Ausstellen von Auszügen aus dem Grundbuch
10. Handänderungssteuern, namentlich:
 - Veranlagung und Nachsteuer der Handänderungssteuern und Gemeinde-Zusatzabgaben;
 - Veranlagung und Nachsteuer der Grundpfandrechtssteuer
11. Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes
12. Betreibungen, namentlich:
 - Vollstreckung der Betreibungsurkunde;
 - Ausstellen von Betreibungsregisterauszügen;
 - Entscheid über die Anträge auf Aufhebung der Sicherungsbeschlagnahme von Luftfahrzeu-
gen
13. Kontrolle der Bienenstöcke

Organisation mit sieben Regionen



1. Brandbekämpfung
2. Bekämpfung verschiedener Arten der Verschmutzung

Organisation mit elf Kreisen



Primarschulinspektorat

Organisation mit 17 Kreisen



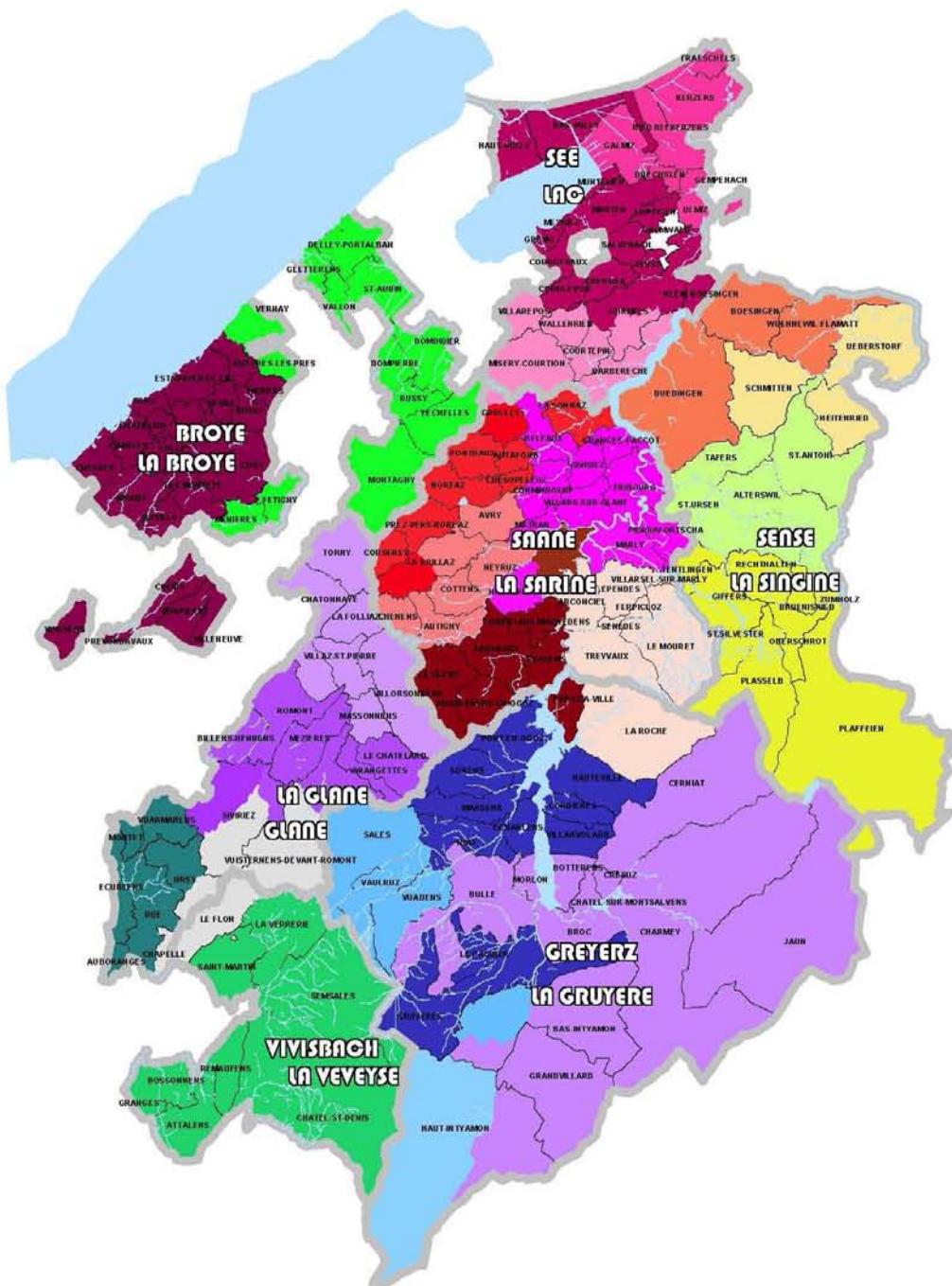
1. Festlegung des Versicherungswertes von Gebäuden
2. Ermittlung des Schadens an Gebäuden

Organisation mit 19 Gebieten



Periodische Reinigung der Feuereinrichtungen

Organisation mit 22 Gebieten



Aufgaben der amtlichen Tierärzte im Bereich der Tierseuchen

Organisation mit 44 Sektionen



Behandlung der Daten der Militärdienst leistenden Personen

Grundsätzliche Organisation gemäss den Gemeinden (165 Kreise)



1. Führen der Viehverpfändungsregister
 2. Durchführen der landwirtschaftlichen Erhebungen
 3. Kontrolle der allgemeinen Sömmerringerhebung