

Bis sich die Bezirke selber auflösen

Der Kanton nimmt einen Kurswechsel vor: Er will sich nicht mehr auf die Festlegung der Bezirksgrenzen konzentrieren, sondern vorher die Aufgaben zwischen dem Kanton, den Regionen und Gemeinden festlegen. Erst dann wird die Bezirksfrage wieder aktuell.

Urs Haenni

FREIBURG «Wir brauchen die Oberamtämter in den Bezirken noch.» Diese Schlussfolgerung zog Staatsrätin Marie Garnier (Grüne) gestern an einer Medienkonferenz über die territoriale Gliederung des Kantons. «Als Verfassungspräsidentin hatte ich mich noch für die Abschaffung der Bezirke ausgesprochen. Jetzt aber bin ich zum Schluss gekommen, dass es dazu verfrüht ist.»

Garnier stützt sich bei dieser Erkenntnis auf einen Bericht, den der Staatsrat kürzlich auf ein Postulat von Peter Wüthrich (FDP, Domdidier) und Marie-Christine Baechler (ehemalig, SP, Bulle) hin verabschiedet hat. Dieses Papier stützt sich seinerseits auf einen Bericht zuhundert des Grosse Rats von 2010 und auf eine neue Vergleichsstudie von Nicolas Schmitt vom Institut für Föderalismus (siehe unten). Der Grosse Rat hatte sich 2010 gegen eine Reduktion von sieben auf drei Bezirke ausgesprochen, und auch die Nachbarkantone haben ihre regionalen Strukturen mehr oder weniger erhalten. Eine wichtige Erkenntnis ist für Samuel Russier, Generalsekretär der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft: «Wir frieren die Bezirksgrenzen vorläufig ein.»

«Perspektivenwechsel»

Russier leitete eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von kantonalen Direktionen, Oberamtämtern, Gemeinden und Grossrats-Frakturen. Sie kam zu folgendem Schluss: «Ein Perspektivenwechsel muss vollzogen werden. Die Aufmerksamkeit und die Ressourcen müssen sich auf eine neue Verteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton, den Regionen



Professor Nicolas Schmitt spricht von einer «institutionellen Biodiversität».

Bild Aldo Ellena

und den Gemeinden richten, statt auf die Festlegung der Bezirksgrenzen. Erst wenn diese Aufgaben verteilt sind und die Rolle jeder institutionellen Ebene geklärt ist, kann geprüft werden, ob die Bezirke neue Grenzen erhalten sollen.»

Gemäss dem Bericht könne die territoriale Gliederung gar nicht starr festgelegt werden, sondern müsse mit der gesellschaftlichen Entwicklung und den Bedürfnissen der Bevölkerung einhergehen. Wenn die verschiedenen Aufgaben einmal klar sind, werde die Gliederung der Bezirke nicht mehr von oben nach unten verordnet, sondern sich harmonisch ergeben. Samuel Russier sagte: «Vielleicht verschwinden in ein paar Jahren die Bezirke von selber.»

«Institutionelle Biodiversität»

Bis es so weit ist, wartet noch viel Arbeit. Im Kanton sind zahlreiche Projekte am Laufen, die die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen des Kantons wesentlich beeinflussen (siehe Kasten unten). Mit dem vorliegenden Bericht wurde eine Bestandesaufnahme davon gemacht. Nun geht es gemäss Russier darum, für eine Abstimmung zwischen diesen Arbeiten zu sorgen.

Zu den laufenden Projekten gehören die Gemeindezusammenschlüsse. Vom Zustandekommen einer Fusion Grossfreiburgs wird etwa die Zukunft der Wahlkreise im Saanebezirk abhängen: Heute gibt es je einen Wahlkreis Freiburg Stadt und Saane-Land. Im Süden des Kantons laufen zwei Projekte für je eine Gemeinde für den Greyerz- und den Vivisbachbezirk. Sollten diese Einheitsgemeinden zustandekommen, können gemäss Garnier dort die Bezirksgrenzen schon bald ein Thema sein.

Auch die Bestrebungen des Kantons zur Digitalisierung der Verwaltung haben Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung. Wenn etwa die Fischerei- und die Jagdpatente per Internet erhältlich sind, entfällt diese Aufgabe für die Oberämter. Garnier erwähnt auch, dass verschiedene regionale Dienststellen sich einen Schalter teilen könnten.

Von Bedeutung sind zudem die laufenden Arbeiten zur Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Gemäss Samuel Russier müssen dabei auch die regionalen Strukturen berücksichtigt werden: Einerseits die Gemeindeverbände, die sich zur gemeinsamen Erfüllung von kommunalen Aufgaben gebildet haben; andererseits die dezentralen Filialen der kantonalen Institutionen, wie Forstkreise oder Einsatzregionen der Polizei. Russier machte darauf aufmerksam, dass rund ein Viertel der Freiburger Staatsangestellten ausserhalb Grossfreiburgs arbeitet.

Nicolas Schmitt bezeichnete die Vielfalt der Kompetenzen und Aufgaben als «institutionelle Biodiversität.»

Reform der Oberämter

Eine Überarbeitung des Gesetzes über die Oberamtämter soll Klarheit bringen, welche Aufgaben diese künftig wahrnehmen sollen und welche nicht. Gemäss Garnier hat die Oberamtämterkonferenz dem Staatsrat eine Auflistung aus ihrer Sicht vorgelegt.

Für die Reform der Aufgaben der Oberämter wird das Mandat der Arbeitsgruppe ausgeweitet und durch weitere Direktionen und die Staatskanzlei ergänzt. Projektleiter ist neu der ehemalige Oberamtmann des Brojebezirks, Christophe Chardonnens.

Territoriale Gliederung

Seit 1848 hat der Kanton Freiburg sieben Bezirke

Bei der Organisation der Gebiete des Kantons Freiburg waren die Jahre 1798 und 1848 zentral. Vor 1798 waren diese Gebiete nicht zentral organisiert. Vögte, die in der Regel in Schlössern wohnten, regierten das Land, zogen Steuern ein, übten die Polizeigewalt aus und liessen Recht walten. Mit der Helvetischen Verfassung teilte am 30. Mai 1798 ein Gesetz das Gebiet der Stadt und der Republik Freiburg in zwölf Bezirke mit zwölf Oberamtämtern auf; zuerst waren fünf Bezirke in Betracht gezogen worden. 1831 wurden aus der Stadt Freiburg je ein deutsch- und ein französischsprachiger Bezirk; somit hatte Freiburg 13 Bezirke.

Mit der Verfassung von 1848 wurden die sieben Bezirke festgelegt, die auch heute noch bestehen. Damit verbunden war, dass die sieben Verwaltungsbezirke den sieben Wahlkreisen im gleichen Umfang entsprachen.

An dieser Regelung änderte sich mehr als 100 Jahre nichts. Erst 1950 teilte sich der Saanebezirk in zwei Wahlkreise Stadt und Land auf. Eine Verfas-

sungsänderung war dazu nicht notwendig.

Diese Gliederung stand seither mehrfach zur Debatte. So war sie bei der Ausgestaltung der neuen Kantonsverfassung 2004 ein Thema. Aus deren Umsetzung ergab sich ein Bericht, über den der Grosse Rat 2010 beriet. Das Kantonsparlament hielt dabei an den sieben Bezirken fest. Eine Änderung ergab sich im Hinblick auf die kantonalen Wahlen 2016. Das Bundesgericht hatte festgehalten, dass die Wahlkreise Vivisbachbezirk und Glanebezirk zu klein seien. Deshalb wurde für sie ein Wahlkreisverbund geschaffen.

Eine bedeutende Änderung erfolgte 1972 bei den Aufgaben der Oberämter. In diesem Jahr wurde die Wahl des Oberamtmanns durch das Volk eingeführt. Drei Jahre später vergrösserte sich deren Zuständigkeitsbereich. Seither sorgt der Oberamtman als regionaler Koordinator für die wirtschaftliche, touristische und soziokulturelle Entwicklung des Bezirks. Seit 1982 ist er Beschwerdestanz gegen Gemeindeverfügungen. *uh*

Vergleichsstudie

Keine Revolutionen in Nachbarkantonen

Mit den Anhängen 500 Seiten dick ist die vergleichende Analyse, die das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit Nicolas Schmitt als Autor verfasst hat. Bei der Prüfung der territorialen Gliederung wollte die kantonale Direktion wissen, wie diese Thematik in anderen Kantonen gehandhabt wird. Schmitt zog für seine Studie die Nachbarkantone Bern, Waadt und Neuenburg heran.

Diese drei Kantone haben allesamt kürzlich die Struktur ihrer territorialen Gliederung überprüft oder tun dies noch. Gemäss Schmitt hätten diese Kantone sich zum Ziel gesetzt, ihre zum Teil jahrhundertalten Institutionen zu modernisieren. Dabei sei zwar eine Tendenz zur Reduktion der Bezirke auszumachen, zu eigentlichen «Revolutionen» sei es aber nicht gekommen. Vielmehr haben die Prozesse zu einer Weiterentwicklung geführt.

Die Studie kommt zum Schluss, dass sowohl die Bürger als auch die Politiker an ihren alten Institutionen hängen. «Viel Aufwand wurde betrieben, um zu diesen eher be-

scheidenen Ergebnissen zu kommen», heisst es im Bericht.

Der Kanton Waadt war von 1803 bis Ende 2007 in 19 Bezirke aufgeteilt. Im Rahmen der neuen Waadtländer Kantonsverfassung erfolgte 2008 eine Reduktion auf zehn Bezirke. Allerdings reduzierte sich dadurch die Zahl der Oberamtspersonen kaum. Es wurde nämlich ein Spezialgesetz eingeführt, gemäss dem es in gewissen Bezirken zwei Oberamtspersonen geben kann. Später erfolgte eine Anpassung, wonach pro Oberamt ein Hauptverantwortlicher, aber jeweils mehrere Oberamtspersonen tätig sind. Der Hauptverantwortliche ist direkt dem Staatsrat unterstellt.

Vielschichtiges Berner Modell

Im Kanton Neuenburg hielt die Verfassung von 1858 sechs Bezirke fest, dazu einen Oberamtman für die Neuenburger Berge. Dieser wurde 1990 abgeschafft.

In der Verfassung von 2000 waren dann weder eine Zahl noch Namen von Bezirken festgelegt. Ihnen stehen auch keine Oberamtspersonen vor. Die Bezirke haben lediglich die Funktion von Wahlkreisen. De-

ren Aufhebung wurde kürzlich von den Bürgern in einer «Reform der Institutionen» genehmigt und ins Legislaturprogramm der Kantonsregierung aufgenommen.

Im Kanton Bern gab es seit napoleonischer Zeit 26 Amtsbezirke. Vor rund zehn Jahren hatte eine Reform zum Ziel, diese Zahl auf fünf Verwaltungsregionen zu reduzieren. Doch diese Reform entpuppte sich als zu einschneidend. Die Berner haben deshalb per 1. Januar 2010 eine Kompromisslösung eingeführt. Seither umfasst der Kanton Bern zehn Verwaltungskreise mit je einem Regierungsstatthalteramt. Dazu kommen die geplanten fünf Verwaltungsregionen ebenfalls mit Regierungsstatthaltern. Zudem hat Bern eine Art Geschäftsleitung als gemeinsames Organ der Regierungsstatthalter eingeführt.

Gemäss Nicolas Schmitt legte auch Wallis dem Volk eine Reform vor. Dieses entschied sich aber, die bisherigen Bezirke zu behalten.

Staatsrätin Marie Garnier sagte: «Für uns ist dieser interkantonale Vergleich wichtig. Er zeigt, dass nicht nur das Freiburger Modell funktioniert.» *uh*

Zeitplan

Reger Betrieb auf vielen Baustellen

Die laufenden Arbeiten, die einen Einfluss auf die territoriale Gliederung des Kantons haben, umfassen im wesentlichen neun Punkte. Die Ende Monat abtretende Staatsrätin Marie Garnier gab gestern Hinweise auf eine mögliche Umsetzung. Den Entwurf für ein neues Agglomerationsgesetz stellte sie für Mai 2018 in Aussicht; er könnte im April vorgestellt werden. Im Juni sei ein Bericht über die Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden reif. In einem Jahr rechnet sie mit dem Entwurf für ein neues Gesetz über die Oberamtämter, bereits im Herbst hat der Grosse Rat einen ersten Teil genehmigt. Die Einführung der digitalen Verwaltung läuft; mehrere digitale Dienste für die Bevölkerung sollten 2018 kommen. Nach einer eben erfolgten ersten Anpassung könnte der interkommunale Finanzausgleich in zwei bis drei Jahren weitere Änderungen erfahren. Grosse Gemeindefusionen erwartet Garnier diese und nächste Legislatur. Dann könnten auch Wahlkreise ändern. *uh*