

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Dezember 2004

Nr. 2004/2603

KR.Nr. M 120/2004 (DDI)

Motion Fraktion FdP/JL: Aufhebung Oberämter (23.06.2004); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Oberämter aufzuheben und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass die bisher durch die Oberämter wahrgenommenen Aufgaben an kantonale, resp. kommunale Dienststellen übertragen werden können.

2. Begründung

Mit der Reduktion, resp. der Zusammenlegung der bis vor kurzem fünf Oberämter, haben der Kantonsrat und das Volk zu Recht zum Ausdruck gebracht, dass sowohl die Organisationsstruktur der Oberämter, als auch deren Aufgabenbereiche, in verschiedener Hinsicht nicht mehr den heutigen Anforderungen genügen. Das historisch gewachsene Konglomerat von Aufgaben und Kompetenzen aus den verschiedensten Verwaltungs- und Rechtsbereichen erschwert zunehmend die Durchsetzung einer einheitlichen Rechtspraxis, was insbesondere im Vormundschafts- und im Mietwesen zu Verunsicherungen führt. Wir sind der festen Überzeugung, dass die Übertragung dieser Aufgaben an entsprechend qualifizierte (weil mit der jeweiligen Thematik bereits vertraut) kantonale und kommunale Fachstellen einerseits Effizienzgewinne und andererseits erhöhte Rechtssicherheit zur Folge hätte. Dieser Effekt wiederum entspricht dem Gedanken der Kundenfreundlichkeit.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Die Stossrichtung der Motion zielt letztlich dahin, die öffentlichen Aufgaben im Kanton Solothurn nur noch über zwei Ebenen zu erbringen. Kanton und Gemeinden. Jede Untersuchung zu Fragen der Aufgabenteilung, Aufgabenentflechtung und Aufgabenreform zeigt aber, dass es sinnvoll ist, bestimmte öffentliche Leistungsfelder nicht zentral kantonale sondern dezentral, nicht kommunal, sondern regional zu erbringen. Im Vordergrund dezentraler oder regionaler Aufgabenerfüllung stehen in jedem Fall drei Hauptanliegen: Nähe zum Kunden, qualitativ gute Arbeit und sinnvolle Bewältigung des „Mengen-gerüsts“ staatlicher Leistungserbringung. Kundennähe, Qualität und Quantität sind dabei in zweierlei Hinsicht untrennbar miteinander verbunden: Werden zum Beispiel Leistungsfelder mit hohem Mengen-gerüst kantonale zentralisiert, kann zwar die „Professionalität“ steigen, dafür leiden aufgrund des „Mengendruckes“ vielfach die Qualität („flüchtig und oberflächlich“) und die Kundennähe („Anonymisierung“). Werden Leistungsfelder mit kleiner Menge kommunalisiert, wird zwar die Kundennähe

erhöht, dafür steigt die „soziale Kontrolle“ und sinkt aufgrund der kleinen Menge Professionalität und Qualität.

Beispiele dafür, dass *kommunale Strukturen* im Kanton Solothurn zu klein sind und regionalisiert werden müssen sind Zivilschutzkreise, Schulkreise, Abwasserregionen, Forstgemeinschaften, Pfarrvereinbarungen, neu die Frage nach Sozialregionen und generell die Organisationsformen im Rahmen der Zweckverbände, öffentlich-rechtlichen Anstalten und vertraglichen Vereinbarungen.

Soweit es um *kantonale dezentrale Aufgaben* geht, handelt es sich ohne Anspruch auf Vollständigkeit neben den Oberämtern, um Amtschreibereien, Amtsgerichte, Zivilstandsämter, Veranlagungsbehörden, regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Forstkreise, Polizeibezirke, Sektionschefs. Wer also die Forderung nach Aufhebung einer einzelnen dieser dezentralen Organisationseinheiten stellt, muss sich auch die Frage stellen, ob die angesprochene Problematik nicht auch für die andern Organisationseinheiten gelten soll.

Die Antwort auf die Frage, wie die notwendigen dezentralen oder regionalen Strukturen auszugestaltet sind, hängt aber auch stark von der Form und Struktur des Kantons, und von der Organisation des Kantonsgebietes mit seinen Gemeindestrukturen ab. Der Kanton Solothurn bekennt sich in seiner Kantonsverfassung zur regionalen Vielfalt. Damit ist auch die Rolle des Kantons als regionaler Arbeitgeber verbunden. Mit jeder Zentralisierung werden Arbeitsplätze aus der Region in der Regel nicht aufgehoben, sondern an den Standort der Zentrale verschoben

Entsprechend dem Motionstext soll nun nur auf die vorgeschlagene „Aufhebung der Oberämter“ Bezug genommen werden.

3.2 Rechtsgrundlagen

Die dezentralen oder regionalen Organisationseinheiten sind entweder in der Verfassung selbst oder in Gesetzen normiert. Die Kantonsverfassung geht in Artikel Art. 43 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) davon aus dass die Amtei-Einteilung die Grundlage für die Dezentralisierung von Verwaltung und Rechtsprechung bildet. Nachdem im Zusammenhang mit den Sparbemühungen ein vom Kantonsrat favorisierter Vorschlag auf „drei Regionen“ von den Stimmberechtigten am 18. April 1999 abgelehnt wurde, stimmten die Stimmberechtigten erst am 8. Februar 2004 einem „Vier-Regionen-Modell“ zu. Nach Art. 44 KV sind die Oberämter, die Amtschreibereien und die Gerichte der Amtei Amteiorane. Das Gesetz kann dabei bestimmen, dass für die Amteien Solothurn-Lebern und Bucheggberg Wasseramt ein Oberamt und eine Amtschreiberei geführt wird. Das Gesetz regelt ihre Zuständigkeit und Organisation.

Die Motionsunterzeichnenden gehen dabei offensichtlich von einem „veralteten historisch geprägten Bild“ der Funktion und Aufgaben von Oberämtern aus; im Übrigen spannend nachzulesen in einer Dissertation von Dr. Dieter Altenburger, der Oberamtmann im Kanton Solothurn, Verlag Peter Lang, aus dem Jahre 1988.

Heute sind die Aufgaben in § 25 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS 122.111) auf folgende sechs Kernbereiche beschränkt und fokussiert:

a) die Aufsicht über Wahlen und Abstimmungen;

- b) die Vollstreckungsmassnahmen;
- c) Leistungen im Sozial- und Vormundschaftsbereich;
- d) Leistungen im Beratungs- und Vermittlungsbereich;
- e) das Schlichtungswesen in Mietfragen;
- f) das Schlichtungswesen im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter.

Der Regierungsrat kann den Oberämtern durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen.

3.3 Leistungsfelder

Diese Kernaufgaben wurden als Produktgruppen auch in das Globalbudget 2004–2006 des Amtes für Gemeinden und soziale Sicherheit aufgenommen und auch in diesem Zusammenhang daraufhin überprüft, ob die dezentrale Leistungserbringung nach wie vor gerechtfertigt ist. Die Verfahren sind in allen Oberämtern standardisiert und nach ISO 9001:2000 zertifiziert. Im folgenden soll daher näher auf diese Verfahren eingegangen werden, nicht zuletzt auch deshalb, um offensichtliche Fehlinformationen aber auch Vorurteile auszuräumen, welche dem Begründungstext latent unterlegt sind.

3.3.1 Wahlen und Abstimmungen (§ 25 Abs. 1 lit. a RVOG)

Das Oberamt übt nach dem Gesetz über die politischen Rechte (GpR) sowie der Verordnung über die politischen Rechte (VpR) auch die Funktion als regionales Wahl- und Abstimmungsbüro aus. Das Oberamt beaufsichtigt die Gemeindewahlbüros. Dabei überprüft es auch die Wahl- und Stimmzettelpakete und untersucht im Auftrag der Staatskanzlei den Sachverhalt bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden. Das Oberamt führt zusammen mit der Staatskanzlei Instruktionkurse für Gemeindewahlbüros durch. Es berät Behördenmitglieder, Parteivertreter. Das Oberamt ist auch damit das Scharnier zwischen Zentralverwaltung (Staatskanzlei) und den Wahlbüros der Gemeinden. Des Weiteren stellt es das Nachrücken von Ersatzmitgliedern in den Kantonsrat fest oder setzt Ersatzwahlen für Regionalwahlen an. In seiner Funktion als Oberamt vereidigt es auch Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten. Selbst die zunehmende Informatisierung der Wahlen und Abstimmungen braucht dezentrale Verbindungsleute, welche bei Fehlern oder Auslegungsfragen schnell zur Stelle sind.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: 19 eidgenössische und kantonale Abstimmungen, Nationalrats- und Ständeratswahlen. Im Jahre 2005 zusätzlich: Kantonsrats- und Regierungsratswahlen, Amtsgerichtswahlen.

3.3.2 Vollstreckungen nach VRG und ZPO und Exmissionen (§ 25 Abs. 1 lit. b RVOG)

Das Oberamt ist Vollstreckungsbehörde für Nicht-Geldforderungen (ansonsten ist das Betreibungs- oder Konkursamt zuständig) – nämlich nach VRG (Verwaltungsrechtspflegegesetz) und ZPO (Zivilprozessordnung). Dabei geht es z.B. um die Herausgabe von Autos aus einem Leasingvertrag, um Rückbau von Gebäuden, die ohne Baugesuch erstellt wurden bis hin zur Durchsetzung von Besuchsrechten von Elternteilen. Ein wichtiger Bereich ist auch die gewohnheitsrechtliche Kompetenz des Oberamtmannes zur Exmission (Ausweisung) von Mietern und Pächtern. Dabei darf nach Solothurner Gerichtspraxis die Exmission durch den Oberamtmanne erfolgen, wenn die Verhältnisse klar sind.

Zwar liesse sich die Vollstreckung auf diejenige Behörde delegieren, welche jeweils das Urteil oder den Entscheid erlässt. Das Vollstreckungsrecht ist aber ein eigenständig ausgebildete Rechtsgebiet, das Fachwissen voraussetzt und letztlich auch mit polizeilicher Hilfe vollzogen werden muss. Hier macht es weder Sinn, Vollstreckungen zu kommunalisieren noch zu kantonalisieren. Lange Wege, fehlende Unmittelbarkeit wären die Folge.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: über 600 Vollstreckungen und Exmissionen.

3.3.3 Leistungen im Sozial- und Vormundschaftsbereich (§ 25 Abs. 1 lit. c RVOG)

Massnahmen im Vormundschaftsbereich bei Erwachsenen/FFE-Massnahmen/Kinderschutz

Nach der Anpassung des EG ZGB ist schon heute (ab 1.1.2005) das Departement des Innern für die Aufsicht im Vormundschaftsbereich zuständig. Die Aufgabenerfüllung ist aber richtigerweise personell an die Oberämter delegiert, welche in Namen des Departementes entscheiden. Der Grund liegt auch hier an der Menge und der Kundennähe. Das Oberamt ordnet Verbeirungen und Entmündigungen auf eigenes Begehren an (Entscheidungskompetenz). Das Oberamt ist namens des Departementes des Innern Rechtsmittelinstanz für Anordnungen der kommunalen Vormundschaftsbehörden. Die kommunal bestimmten Vormunde haben dem Oberamt ihren Rechenschafts- und Finanzbericht zur Prüfung einzureichen. Auch wenn die Prüfung nur summarisch erfolgt, ist sie ein unverzichtbares Aufsichtsmittel aufgrund unserer kleinräumigen Gemeindestrukturen.

Auch ambulante Massnahmen im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE) trifft das Oberamt, d.h. es erteilt Betroffenen Weisungen, die wegen Geistesschwäche, Geisteskrankheit, Sucht, Verwahrlosung psychiatrische Behandlung oder Suchtberatung nötig haben.

Bei Kinderschutzmassnahmen, die durch die Vormundschaftsbehörde angeordnet worden sind, ist das Oberamt Beschwerdeinstanz. Zudem regelt es autoritativ (mit Entscheidungskompetenz) die Neuregelung und Entziehung der elterlichen Sorge bei „unehelichen Kindern“, wenn sich die Sorgeberechtigten dagegen wehren. Im Zusammenhang mit der häuslichen Gewalt und dem spezialisierten Kinderschutz erwachsen zudem erweiterte Aufgaben.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: Vormundschaftliche Massnahmen und Beschwerden: 151; Ernennungsakte überprüft: 1500; Rechnungskontrolle: über 2500; Verarbeitung von Meldungen über Suchtmittelmissbrauch: 600; Betreuungsmassnahmen über 60, Triage als Zuweisung an die kommunale Vormundschaftsbehörde: 400;

Adoption

Das Oberamt erhält von der Adoptionsbehörde einen Auftrag, Untersuchungen bei adoptionswilligen Eltern durchzuführen. Dabei werden durch das Oberamt Gespräche mit den angehenden Adoptiveltern geführt. Das Oberamt hat hernach einen Mitbericht zuhanden der Adoptionsbehörde zu verfassen, mit der Empfehlung, ob der Adoption zugestimmt werden soll oder nicht. Es wäre zweifellos nicht kundenorientiert, diese Aufgabe zu zentralisieren, wenig Sinn macht für dieses Spezialgebiet auch eine Kommunalisierung.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: 70 Verfahren

Pflegekinderaufsicht, Kinderkrippen und -tagesstätten

Den Oberämtern obliegt die Aufsicht im Pflegekinderwesen, namentlich im Bereich der Familien, Tagespflege, der Kinderhorte, der Spielgruppen sowie der Kinderkrippen und -tagesstätten. Sobald ein Gesuch gestellt ist, wird vom Oberamt abgeklärt, ob die Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung erfüllt sind. Die Institutionen werden vom Oberamt beaufsichtigt. Politisch wird in diesem Bereich eher ein Ausbau verlangt, als ein Abbau oder eine Verlagerung an eine Zentralbehörde.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: mehr als 300 Pflegekinderverhältnisse, Krippen etc.

Alimente

Die Alimentenbevorschussung und auch das Inkasso sind grundsätzlich schon heute eine kommunale Aufgabe. Das Oberamt erbringt diese Leistung für die Einwohnergemeinden und wird nach dem Gesetz über die Aufgabenreform soziale Sicherheit mit Fr. 500'000.- von der Gesamtheit der Einwohnergemeinden entschädigt. Auch im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren zu einem neuen Sozialgesetz möchten die Einwohnergemeinden selbst an dieser Lösung festhalten. Die Vorteile sind augenfällig; zentral zu schwerfällig und kommunal zu umständlich – oder sollen in Zukunft Rohr, Hüniken, Brunnenthal, Kammersrohr etc eigene Alimentenbevorschussungsstellen einrichten?

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: ca. 1000 Bevorschussungen und 1500 Inkassohandlungen.

3.3.4 Leistungen im Beratungs- und Vermittlungsbereich; (§ 25 Abs. 1 lit. d RVOG)

Allgemeine Beratungen und Konfliktlösungen bei Privatpersonen und Behörden

Das Oberamt ist in erster Linie eine allgemeine Anlauf-, Vermittlungs-, Beratungs- und Auskunftsstelle. Der Kanton lehnte bis anhin eine zentrale Ombudsstelle ab; nicht zuletzt auch unter Hinweis auf die Funktionen des Oberamtes. Es gehört zu den Aufgaben des Oberamtes, die Leute an den richtigen Ort zu schicken, sie in verschiedenen Lebenslagen – also bei finanziellen, psychischen oder rechtlichen Problemen – im Rahmen einer kurzen Erstberatung zu beraten. Von Bedeutung ist, dass das Oberamt auch Behördenmitglieder berät und damit die Zentralverwaltung entlastet.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: Tausende von nachgewiesenen Bürgerkontakten, seien sie schriftlich, telefonisch oder im persönlichen Gespräch.

Einbürgerungen

Das Oberamt führt bei der ordentlichen und erleichterten Einbürgerung mit den einbürgerungswilligen ausländischen Staatsangehörigen Gespräche, um festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind. Um das Gespräch zu führen, zieht das Oberamt über die Personen Erkundigungen über Wohnsitze, polizeiliche Akten, Betreibungen und Konkurse sowie Steuern ein. Die Eindrücke des Oberamtes werden schliesslich in einem Bericht zuhanden der Bürgergemeinde und des Amtes für Gemeinden und soziale Sicherheit (Leistungsfeld Bürgerrecht) festgehalten. Dieser dient als Grundlage zur Einbürgerung.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: 1000 Kontakte aus Gesuchen

Massnahmen im Zusammenhang mit der Hundehaltung

Im Kanton Solothurn gibt es ein Gesetz über das Halten von Hunden vom 3. Dezember 1972 (GS 614.71) und die sich darauf stützende Vollziehungsverordnung vom 27. September 1983 (GS 614.72). Danach haben die Hundehalter/innen für die ordnungsgemässe Überwachung, die vorschriftsgemässe Pflege und die Unterbringung für die Hunde zu sorgen. Dabei ist das Oberamt erste Anlaufstelle zum Schutz der Öffentlichkeit gegen fehlbare Hundehalter/innen. Auch wenn gerade dieses Teilleistungsfeld gelegentlich belächelt wird, entlastet es doch die Zivilgerichte massiv vor Nachbarnstreitigkeiten. Personen, die sich durch Hunde belästigt fühlen, gelangen an den Vorsteher oder die Vorsteherin des jeweiligen Oberamtes. Die Polizei meldet entsprechende Anzeigen auch dem Oberamt. Das Oberamt hat auch in diesem Bereich Entscheidungskompetenz und kann zum Beispiel verfügen, dass Hunde in der Öffentlichkeit einen Maulkorb zu tragen haben. Als ultima ratio kann das Einschlafen des Hundes verfügt werden.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: mehr als 100 Verfahren

3.3.5 Schlichtungswesen in Mietsachen (§ 25 Abs. 1 lit. e RVOG)

Bundesrechtlich wird den Kantonen nach Art. 274a Abs. 2 OR vorgeschrieben, kantonale, regionale oder kommunale Schlichtungsbehörden in Mietsachen und nichtlandwirtschaftlichen Pachten einzusetzen, in welchen Vermieter und Mieter in der Regel mit Juristen und Juristinnen paritätisch vertreten sind. Im Kanton Solothurn ist diese Aufgaben den Oberämtern übertragen worden, d.h. der Vorsteher des Oberamtes ist Präsident der Mietschlichtungsbehörde. Die Zusammensetzung ermöglicht ein hochprofessionelles Angebot. Die Mietschlichtungsbehörde strebt zwischen den Parteien eine gütliche Einigung an. In drei Bereichen hat dabei die Mietschlichtungsbehörde gemäss Bundesrecht zusätzlich Entscheidungskompetenz, falls kein Vergleich unter den Parteien zustande kommt: bei der Miete von Wohn- und Geschäftsräumen über die Anfechtung von Kündigungen und über Begehren um Erstreckung des Mietverhältnisses, sowie bei jeder Miete unbeweglicher Sachen über hinterlegte Mietzinse und die Ansprüche der Parteien. In den übrigen Fällen kann die Mietschlichtungsbehörde lediglich das Nichtzustandekommen der Einigung feststellen. Grundsätzlich kann aber die Mietschlichtungsbehörde in allen Fällen (mit und ohne Entscheidungskompetenz) gerichtliche Vergleiche abschliessen, falls eine Einigung zwischen den Parteien zustande kommt.

85% der Mietschlichtungsfälle werden vom Oberamt endgültig erledigt. Damit nehmen die Oberämter im schweizerischen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Kommt keine Einigung zustande, kann die auf ihrem Begehren beharrende Partei innert 30 Tagen den Richter anrufen.

Deshalb erfüllt das Oberamt auch im Bereich des Mietwesens eine wichtige Filterfunktion, so dass die Gerichte stark entlastet werden. Allein schon aufgrund der Konstruktion des Rechtsinstitutes, aber auch aufgrund der Menge muss dieses Aufgabenfeld dezentral erbracht werden. Eine Kommunalisierung erscheint zum heutigen Zeitpunkt als ausgeschlossen.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: mehr als 1300 Anrufungen

3.3.6 Schlichtungswesen im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter

Dieses Aufgabenfeld ist in der Praxis marginal. Die Schlichtungsstelle wird kaum einmal angerufen. Deshalb wurden schon jetzt entsprechende Massnahmen eingeleitet. Entsprechend der gesetzlichen Vorgaben ist ein Vorsteher eines Oberamtes und eine freiberufliche Rechtsanwältin sowie eine Verwaltungsjuristin als deren Stellvertreterin bestimmt. Sie nehmen aber ihre Aufgabe im ganzen Kanton wahr. Diese Stelle ist daher schon heute faktisch kantonalisiert und könnte daher auch formal kantonalisiert werden; dies hätte aber keinerlei Einsparungen zur Folge.

Mengenangabe aus dem Rechenschaftsbericht 2002/2003: 6 Beratungen, Verfahren: keine

3.3.7 Weitere Aufgaben

Die Oberämter stellen aufgrund ihrer Funktion als dezentrale Anlaufstelle auch Ausweise kantonalen Amtsstellen aus. Als Beispiele dienen Freianglerkarten, Grenzkarten, Leichenpässe, die wohl kaum kantonal zu bestellen oder aufgrund der verwaltungsinternen Umtriebe gar kommunal anzubieten sind.

Mengenangaben sh. Rechenschaftsbericht 2002/2003, S. 87

3.3.8 Exkurs: Familienberatungsstellen

Eine besondere Stellung nehmen die Familienberatungsstellen ein. In der Öffentlichkeit werden sie oft als Aufgabengebiete der Oberämter wahrgenommen. Auch dieses Bild ist historisch begründet und geprägt, aber heute falsch. Die Familienberatungsstellen sind kommunale Vereinigungen (Zweckverbände oder Vereine) die im Rahmen eines öffentlichen Nebenamtes (wie zum Beispiel das Mandat eines Kantonsrates auch) von Vorstehern der Oberämter geführt werden können. Zwingend ist dies nicht. So bekleidet zum Beispiel die Vorsteherin des Oberamtes Dorneck-Thierstein keine solchen öffentlichen Nebenämter.

3.4 Zusammenfassung

Eine Aufhebung der Oberämter ist weder zweckmässig noch sinnvoll. Eine Aufhebung würde den Verwaltungsaufwand in der Zentralverwaltung erheblich erhöhen, würde namentlich die zentralen Verwaltungsbehörden auch in der Sache stärker belasten, würde in einzelnen Leistungsfeldern die Gemeinden kapazitätsmässig überfordern und würde das Gegenteil dessen bewirken, was die Motionäre und Motionärinnen eigentlich wollen: heraus käme eine kunden-*un*freundliche Lösung.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller

Staatschreiber

Verteiler

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3, CHA/Ablage)

L:\oak\allgemeines\RRB_Motion FdP_JL_23.06.2004.doc

Oberämter (5)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat