



Freiburg, 29. Mai 2020

## Erläuternder Bericht

# Verordnung des Staatsrats über eine zeitlich begrenzte Änderung bestimmter Fristen der Gesetzgebung über die Gemeinden

<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG UND URSPRUNG DES ENTWURFS</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>GRUNDZÜGE DES ENTWURFS</b> .....	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN</b> .....	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>BEIBEHALTUNG EINER ERLASSFORM, FÜR DIE DER STAATSRAT ZUSTÄNDIG IST</b> .....	<b>4</b>
<b>5.</b>	<b>KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN</b> .....	<b>6</b>
	Art. 1 Einführung des Generalrats.....	6
	Art. 2 Änderung der Anzahl Mitglieder der General- und Gemeinderäte.....	7
	Art. 3 Erneuerung des Vorsitzes der Generalräte.....	8
	Art. 4 Genehmigung der Jahresrechnung 2019.....	8
	Art. 5 Fusionsprojekte, die spätestens am 30. Juni 2020 beim Staatsrat eingereicht werden.....	10
	Art. 6 Verkürzung bestimmter Beschwerdefristen.....	12
	Art. 7 Inkrafttreten .....	13
<b>6.</b>	<b>AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS</b> .....	<b>13</b>

## 1. Einleitung und Ursprung des Entwurfs

Seit dem 17. März 2020 können aufgrund der Gesundheitssituation die Sitzungen der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane, die bis anhin ohne besondere Einschränkung – obligatorisch – als Präsenzsitzungen organisiert wurden, nicht mehr in dieser Form abgehalten werden. Basierend auf der Mitteilung des Kantonalen Führungsorgans (KFO) vom 11. Mai 2020 sind Sitzungen der Gemeindelegislativen unter Einhaltung bestimmter organisatorischer und Schutzmassnahmen wieder erlaubt.

Aufgrund der einschneidenden Gesundheitsmassnahmen ist die Einhaltung bestimmter gesetzlicher Fristen für die gemeinderechtlichen Körperschaften nicht mehr möglich. Dies ist der Fall für die Genehmigung der Jahresrechnung 2019, die eigentlich vor dem 31. Mai 2020 erfolgen müsste, oder für die Wahl der Präsidien und Vizepräsidien der Generalräte.

In seiner Sitzung vom 31. März 2020 hat der Staatsrat beschlossen, die Durchführung der für den 17. Mai 2020 geplanten kommunalen Urnengänge zu untersagen. Zwar hätte die Abstimmung mit organisatorischen Massnahmen ermöglicht werden können, zum Beispiel durch ausschliesslich briefliche Stimmabgabe, die Situation aufgrund der Pandemie verhindert jedoch praktisch die

Durchführung von Informationsveranstaltungen oder öffentlichen Debatten, die für die freie Willensbildung nötig sind. Diese Annullierung betraf insbesondere die Gemeinden, deren Stimmrechtige über die Einführung eines Generalrats für die nächste Legislaturperiode hätten abstimmen sollen. Diese Abstimmung hätte spätestens sechs Monate vor den Wahlen vom März 2021 erfolgen müssen. Der 17. Mai war somit der letzte Termin, an dem die kommunale Abstimmung gleichzeitig mit einem eidgenössischen Urnengang hätte stattfinden können.

Der Staatsrat hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) damit beauftragt, Lösungen vorzuschlagen, damit die während der Krise ergriffenen dringlichen Massnahmen keine Auswirkungen auf die gesamte Legislaturperiode 2021–2026 haben werden, zum Beispiel indem die Einführung von Generalräten in Gemeinden, die dies geplant haben, verunmöglicht wird. In diesem Bericht werden die Lösungen dargelegt, die im Sinne des Engagements des Staatsrats vorgesehen werden.

## 2. Grundzüge des Entwurfs

Die Gründe, die für die Erlassform einer Verordnung des Staatsrats sprechen, werden in Zusammenhang mit den Ergebnissen der Vernehmlassung erörtert und sind in Punkt 4 näher ausgeführt.

Da die Gemeinden nicht die einzigen betroffenen Einheiten sind, bezieht sich der Titel der Verordnung auf Fristen, die der *Gesetzgebung* über die Gemeinden unterstellt sind. Bestimmte Problematiken, namentlich die Genehmigung der Jahresrechnung, betreffen ebenfalls die anderen gemeinderechtlichen Körperschaften, also auch die Gemeindeverbände, die Agglomerationen, die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und die Bürgergemeinden.

Der Ausdruck «Gemeindegeseztgebung» ist zudem in einem umfassenden Sinne zu verstehen und beinhaltet zusätzlich zum GG auch weitere organisationsrechtliche Erlasse zu den gemeinderechtlichen Körperschaften, namentlich das Gesetz über die Agglomerationen (AggG, SGF 140.2)<sup>1</sup>. Die Einsetzung des Generalrats und die Festlegung der Anzahl Mitglieder der Gemeindebehörden betreffen hingegen nur die Gemeinden.

Für die Einführung des Generalrats und für allfällige Änderungen der Anzahl Mitglieder des Generalrats oder des Gemeinderats enthält die Verordnung eine primäre und eine subsidiäre Lösung:

- > Die primäre Lösung besteht darin, ausnahmsweise die gesetzlichen Fristen zu verkürzen, indem ein Stichtag für die Entscheidungsfindung auf Gemeindeebene genannt wird. Eine etwas kürzere Frist zwischen dem Gemeindebeschluss und den Wahlen sollte die Durchführung des üblichen Vorgehens (Erstellung der Wahllisten und Wahlkampagne) vor den Gesamterneuerungswahlen im März 2021 trotzdem ermöglichen.
- > Hat die Verschiebung der Beschlüsse auf Gemeindeebene in der einen oder anderen Gemeinde zur Folge, dass die Beschlüsse noch nicht definitiv sind, wenn der Staatsrat die Stimmbeteiligten zur Gesamterneuerungswahl der Gemeindebehörden einberufen muss, so gilt subsidiär, dass diese Gemeinden an den verschobenen Wahlen teilnehmen müssen, die für Gemeinden organisiert werden, die auf den 1. Januar 2022 fusionieren. Mit der Teilnahme an den verschobenen

---

<sup>1</sup> Das AggG wird derzeit umfassend revidiert (Botschaft 2016-DIAF-31 vom 7. Januar 2020 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Agglomerationen). Der Entwurf wird derzeit vom Grossen Rat geprüft. Die in diesem Bericht und im Verordnungsentwurf zitierten Artikelnummern aus dem AggG beziehen sich auf das geltende AggG. Ein Inkrafttreten des revidierten AggG während der Geltungsdauer dieser Verordnung bleibt vorbehalten.

Wahlen können diese Gemeinden schliesslich den Generalrat trotzdem für die folgende Legislaturperiode einsetzen, auch wenn diese für die betroffenen Gemeinden etwas kürzer ausfällt.

Einige weitere Gemeindefristen sind ebenfalls Gegenstand der Verordnung, nämlich:

- > die Frist für die Erneuerung der Präsidien der Generalräte;
- > die Frist für die Genehmigung der Jahresrechnung 2019;
- > bestimmte Fristen im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse;
- > die Fristen für die Einreichung von Beschwerden gegen Entscheide der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane.

Um die geltenden Gesetzesbestimmungen so gut wie möglich mit den in dieser Verordnung eingeführten abweichenden Bestimmungen in Verbindung zu bringen, ist im Übrigen vorgesehen, in den betreffenden Artikeln der geltenden Gesetze Fussnoten einzufügen, in denen die vorübergehenden Änderungen klar ersichtlich sind (vgl. Schlussklausel der Verordnung [Abschnitt IV] und ein Beispiel im Kommentar zu Artikel 6 *in fine*). Mit dieser Massnahme sollen die Bürgerinnen und Bürger so umfassend wie möglich informiert werden. Die Gesetzesbestimmungen, die durch eine solche Anmerkung ergänzt werden sollen, sind in den verschiedenen Artikeln der Verordnung erwähnt, meistens mit der Formulierung «in Abweichung von ...».

### **3. Vernehmlassungsverfahren**

Der Verordnungsvorentwurf und der dazugehörige erläuternde Bericht waren Gegenstand eines beschleunigten Vernehmlassungsverfahrens, das zwischen dem 30. April und dem 20. Mai 2020 durchgeführt wurde.

41 Antworten sind auf die Vernehmlassung eingegangen. 15 Antworten stammen aus der kantonalen Verwaltung und 20 von einzelnen Gemeinden. Zwei Gemeindeverbände und die Agglomeration Freiburg haben ebenfalls auf die Vernehmlassung geantwortet. 3 Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband (FGV), von der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden und von der Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Kantons Freiburg.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine der Vernehmlassungsantworten enthält eine grundsätzliche Ablehnung oder eine fundamentale Kritik. Folgende Punkte sind besonders hervorzuheben:

- > Eine staatliche Stelle hat Bemerkungen zur Erlassform der Verordnung gestützt auf Artikel 117 der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) formuliert. Die Diskussion zu diesen spezifischen Bemerkungen wird in Punkt 4 dieses Berichts behandelt.
- > Die gleiche Instanz hat die Frage aufgeworfen, ob dieser Erlass ausschliesslich auf Einheiten beschränkt sein sollte, deren Vorgehen gemäss dem geltenden Recht ohne die Pandemiemassnahmen rechtzeitig durchgeführt worden wären, ohne den anderen Einheiten die Möglichkeit zu geben, gewissermassen von den Fristverlängerungen zu profitieren, um Schritte zu unternehmen, die gemäss geltendem Recht verspätet gewesen wären (zum Beispiel wenn ein Projekt zur Einführung des Generalrats in Angriff genommen würde). Die ILFD ist der Ansicht, dass eine solche Konstellation in der Praxis extrem selten wäre. Sollte sie trotzdem einmal vorliegen, so

wäre es eher an den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden, darüber zu entscheiden (vgl. dazu auch die Kommentare zu den betreffenden Artikeln).

- > Die wichtigste gewünschte Änderung auf inhaltlicher Ebene besteht darin, die Frist für die Genehmigung der Jahresrechnung 2019 bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern, damit sie mit der Frist für den Voranschlag 2021 zusammenfiel. Ziel dieses Antrags wäre es, dass für die Genehmigung der Jahresrechnung und die Genehmigung des Voranschlags 2021 nur eine einzige Sitzung der Gemeindelegislative abgehalten werden müsste. Die Gründe, weshalb dieser Forderung nicht nachgekommen werden kann, werden im Kommentar zu Artikel 4 ausgeführt.
- > Die Verkürzung der Beschwerdefristen gegen Entscheide der Legislative (Art. 6) wurde grundsätzlich begrüsst. Nur eine Gemeinde war der Ansicht, dass die Massnahme nicht nötig sei, weil nicht die Dauer der Beschwerdefrist, sondern die Bearbeitung der Beschwerden die Verfahren verlängere. Da Beschwerden in diesem Bereich sehr selten sind, hat die Massnahme jedoch vor allem zum Ziel, dass Gemeindebeschlüsse schneller in Kraft treten können, wenn *keine* Beschwerden dazu eingegangen sind. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer sind hingegen der Ansicht, dass diese vorübergehende Änderung gut kommuniziert werden muss (vgl. Kommentar zu Art. 6).

Die übrigen Bemerkungen zu Details des Vernehmlassungsverfahrens wurden soweit möglich für die Anpassung der Texte der Verordnung und dieses erläuternden Berichts berücksichtigt.

#### **4. Beibehaltung einer Erlassform, für die der Staatsrat zuständig ist**

Während der Vernehmlassung wurden verschiedene Argumente dafür angeführt, dass der Erlass dem Grossen Rat unterbreitet werden sollte, um die vorgeschlagenen Massnahmen zu formalisieren. Diese Argumente können wie folgt beschrieben werden:

- > Nachdem die Sessionen des Grossen Rates während einer bestimmten Zeit ausgesetzt worden waren, wurden sie nach dem Entscheid des Büros des Grossen Rates zu den Sessionen 2020 des Kantonsparlaments wieder aufgenommen. Der Grosse Rat kann daher wieder mit Erlassentwürfen befasst werden, die in seine Zuständigkeit fallen.
- > Der Grosse Rat kann dringliche Gesetze erlassen (vgl. Art. 150 des Grossratsgesetzes, GRG, SGF 121.1) und er kann sie nach einem beschleunigten Verfahren behandeln (Art. 174 ff. GRG). Die Junisession beginnt am 23. Juni. Sollte der Staatsrat am 3. oder am 9. Juni beschliessen, dem Grossen Rat einen dringlichen Gesetzesentwurf in einem beschleunigten Verfahren zu unterbreiten, könnte das Büro des Grossen Rates in seiner Sitzung vom 12. Juni entscheiden, dem Plenum einen entsprechenden Antrag zu stellen, über den dieses zwischen dem 23. und dem 26. Juni beraten könnte. Wenn der Grosse Rat jedoch das dringliche Gesetz aus irgendeinem Grund erst in der ausserordentlichen Session im August verabschiedet, weil er beispielsweise darauf verzichtet, das beschleunigte Verfahren anzuwenden, wäre das zu spät, um es den betroffenen Gemeinderäten zu ermöglichen, die Stimmberechtigten rechtzeitig einzuberufen, damit die vorgesehenen Massnahmen ihre Ziele vollständig erreichen könnten.
- > Die Zuständigkeit des Grossen Rates könnte nach einer von dem in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf abweichenden Interpretation auch dadurch argumentiert werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nicht auf den 31. Dezember 2020 enden, sondern ein Jahr später. Dies hätte zur Folge, dass die Verordnung – da sie ihre Wirkung länger als ein Jahr entfalten würde –

dem Grossen Rat gemäss Artikel 117 KV zur Genehmigung unterbreitet werden müsste. Es wäre daher sinnvoller, dass ein Erlass des Grossen Rates die gesetzliche Grundlage der ergriffenen Massnahmen bilden würde.

Zur Gewichtung dieser Argumente ist zu bedenken, dass die gemeinderechtlichen Körperschaften, die Bürgerinnen und Bürger und die lokalen politischen Parteien so rasch wie möglich über verlässliche und endgültige Informationen zu den Modalitäten der verschobenen Beschlüsse verfügen müssen. Es geht dabei mit anderen Worten um die Rechtssicherheit.

- > Die Wiederaufnahme der Sessionen des Grossen Rates, die gleichzeitig mit der Vernehmlassung des Verordnungsentwurfs kommuniziert wurde, ist natürlich zu begrüessen. Mehrere Gesetzesvorlagen der ILFD werden derzeit im Grossen Rat geprüft und die Wiederaufnahme der Sessionen ermöglicht es, diese Dossiers voranzutreiben. Die ILFD hat keine grundsätzlichen Einwände dagegen, den Erlassentwurf dem Grossen Rat zu unterbreiten, wenn dieses Vorgehen notwendig ist und es ermöglicht, das beabsichtigte Ziel der Rechtssicherheit innert einer nützlichen Frist zu erreichen. Dies scheint hier jedoch nicht der Fall zu sein.
- > Die Fristen, die eingehalten werden müssen, um dem Grossen Rat einen dringlichen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, sind äusserst knapp. Aber vor allem hätte der Staatsrat keine Garantie, dass das Büro und das Plenum des Grossen Rates das Dossier in der Junisession behandeln und abschliessen könnten (gleichzeitige Annahme des beschleunigten Verfahrens und des dringlichen Gesetzes an sich), insbesondere unter Berücksichtigung der übrigen wichtigen Geschäfte, die ebenfalls behandelt werden müssen.
- > Das Argument, dass die Massnahmen länger als 12 Monate dauern könnten, ist nach Ansicht der ILFD nicht zu berücksichtigen, da die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften sämtliche von dieser Verordnung betroffenen Beschlüsse im Verlauf des Jahres 2020 treffen müssen. Zwar kann sich die *Wirkung* dieser Beschlüsse erst 2021 oder sogar später entfalten, doch die verschobenen *Beschlüsse* und *Abstimmungen* der Gemeinden – die einzigen *direkt* betroffenen Gegenstände der Verordnung – müssen zwingend 2020 stattfinden, womit die Gültigkeitsdauer der Verordnung ein Jahr nicht überschreitet. Das Argument, dass die Gültigkeitsdauer über ein Jahr betragen könnte, fällt daher weg.
- > Schliesslich zeichnete sich in der Vernehmlassung eine sehr breite Zustimmung für die Lösungsvorschläge ab. Die vorgeschlagenen Massnahmen haben keine Kontroversen ausgelöst. Auch unter diesem Blickwinkel kann davon ausgegangen werden, dass das verfassungsrechtliche Argument der Gewaltenteilung zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat in diesem Fall und unter den aktuellen Umständen kein erhebliches Risiko darstellt.

Aus diesen Gründen scheint die Beibehaltung der Erlassform einer Verordnung des Staatsrats das einzige Mittel zu sein, um die Anforderung der Rechtssicherheit zu erfüllen. Die Verfassungsmässigkeit der Ordnungsform kann nach Ansicht der ILFD bei einer allfälligen Bestreitung problemlos verteidigt werden. Im Vergleich zu einem allfälligen Risiko einer rechtlichen Anfechtung in Zusammenhang mit einer angeblichen fehlenden Kompetenz des Staatsrats scheinen die Risiken in Zusammenhang mit einer fehlenden Rechtssicherheit stärker ins Gewicht zu fallen, was für die Beibehaltung der Erlassform einer Verordnung des Staatsrats spricht.

## 5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### Art. 1 Einführung des Generalrats

Dieser Artikel enthält die primäre (Abs. 1) und die subsidiäre Lösung (Abs. 2) für Gemeinden, die die Volksabstimmung über die Einsetzung eines Generalrats am 17. Mai 2020 nicht durchführen konnten. Dabei handelte es sich um folgende sechs Gemeinden: Courtepin, Gletterens, Granges (Veveysse), Mont-Vully, Neyruz und Siviriez.

Ohne die vorgeschlagene Regelung geraten diese Gemeinden in eine Sackgasse, da es bei einem positiven Votum aufgrund der vorgeschriebenen gesetzlichen Frist von sechs Monaten zwischen der Abstimmung und den Wahlen nicht mehr möglich ist, den Generalrat für die Legislaturperiode 2021–2026 zu wählen.

Dazu kommt, dass der Generalrat auch bei einer verspäteten Abstimmung – in Bezug auf die sechsmonatige Frist – nicht automatisch in der darauffolgenden Legislaturperiode (2026–2031) eingesetzt würde: Nach Artikel 26 Abs. 3, 1. Satz GG muss die Abstimmung nämlich in der Legislaturperiode vor der Einsetzung des Generalrats stattfinden. Der Wortlaut der Bestimmung lautet wie folgt: «Der Generalrat wird auf den Zeitpunkt der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden eingesetzt, die der Abstimmung folgt.» Folglich würde es nicht ausreichen, nur den Urnengang zu verschieben, sondern das Verfahren müsste von Anfang an neu aufgenommen werden, einschliesslich der Vorkehren, mit denen die Abstimmung verlangt wurde (Unterschriftensammeln oder Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderats).<sup>2</sup>

Mit der Lösung der Verordnung können die Gemeinden den Urnengang beispielsweise für den 27. September 2020 (Datum der eidgenössischen Abstimmung) oder für ein anderes, frei wählbares Datum – vor dem 30. Oktober 2020 – vorsehen, unter Berücksichtigung der Umstände. Je näher das Datum der Abstimmung am 30. Oktober 2020 liegt, desto kürzer wird die Zeit für die Vorbereitung der Wahlen und desto grösser damit die Gefahr, auf das subsidiäre Szenario nach Absatz 2 ausweichen zu müssen.

Artikel 1 Absatz 2 behandelt das Szenario, nach dem das Ergebnis der Volksabstimmung noch nicht definitiv ist zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat die Gemeinden spätestens zu den Gesamterneuerungswahlen einberufen muss, d. h. am 14. Dezember 2020.<sup>3</sup> Diese Situation kann auftreten, wenn

---

<sup>2</sup> In einem Urteil vom 23. Juli 2010 hat das Kantonsgericht (KG) die Beschwerde zweier Stimmbürger – die ein Initiativkomitee vertraten – abgewiesen, die den Entscheid des Gemeinderats angefochten hatten, dass ihre Initiative zur Organisation einer Volksabstimmung zur Einführung eines Generalrats für die Legislaturperiode 2011–2016 verspätet sei. Das KG stellte fest, dass die Initiative angesichts der Frist von 180 Tagen, über die der Gemeinderat verfügt, um die Abstimmung zu organisieren, und der sechsmonatigen Frist, die zwischen der Abstimmung und den Wahlen verbleiben sollte, verspätet war. In seinem Urteil hielt es zudem fest, dass sich der Ausgang der Abstimmung nicht in der folgenden Legislaturperiode hätte auswirken können. Aus diesen Gründen kam das KG zum Schluss, dass der Gemeinderat nicht gegen das Gesetz verstossen hatte, als er die Durchführung einer Abstimmung ablehnte (Ref. 601 2010-86-90).

<sup>3</sup> Dieser Zeitpunkt bestimmt sich formell nach der gesetzlichen Frist für die Einberufung der Stimmberechtigten für die Wahlen vom 7. März 2021, gemäss Artikel 46 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1). Diese Frist könnte theoretisch durch einen Beschluss des Staatsrats eingehalten werden, der spätestens am 15. Januar 2021 im Amtsblatt (Abl.) publiziert würde. Die Oberamtmännerkonferenz hat jedoch geltend gemacht, dass die Einberufung der Stimmberechtigten vor dem 31. Dezember 2020 im Abl. publiziert werden müsste, damit die Gemeinden und die politischen Parteien die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen für die Wahlen treffen können. Den [Fristen für die Wahlen vom 7. März 2021](#) ist zu entnehmen, dass das Gesuch um Wahl nach dem Proporzsystem bis spätestens am Freitag, 22. Januar 2021 um 12 Uhr eingereicht werden muss, und dass der letzte Termin für die Einreichung der Wahllisten der Montag, 25. Januar 2021 um 12 Uhr ist. Aus diesen Gründen muss der Staatsrat spätestens an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2020 über den Beschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten entscheiden.

in Zusammenhang mit dem Urnengang Beschwerden eingereicht werden, die die Justizbehörden noch nicht endgültig bearbeitet haben. Für den Fall, dass ein Abstimmungsresultat nicht rechtzeitig rechtskräftig ist, kann die betroffene Gemeinde nicht an den Wahlen im Frühling teilnehmen, sondern sie müsste ihre Organe an den Daten wählen, die für die verschobenen Wahlen der Gemeinden festgelegt wurden, die sich auf den 1. Januar 2022 zusammenschliessen.

Derzeit ist gesichert, dass die Daten für die verschobenen Wahlen festgelegt werden müssen, auch wenn die Frage für bestimmte Gemeinden heute noch offen ist. Zumindest die Gemeinde Murten wird im Herbst 2021 verschobene Wahlen durchführen. Die Gemeinden, in denen die Einführung des Generalrats erst nach dem kritischen Zeitpunkt für die Wahlen im März 2021 in Kraft tritt, werden somit an den verschobenen Kommunalwahlen im Herbst 2021 teilnehmen.

In der Vernehmlassung wurde hervorgehoben, dass der Text auch Projekte zur Einführung des Generalrats ermöglicht, die nach geltendem Recht verspätet gewesen wären, vorausgesetzt, dass alle notwendigen Schritte, einschliesslich einer Volksabstimmung vor dem 30. Oktober 2020, vorgenommen würden. Die ILFD ist sich dessen bewusst, doch sie ist der Ansicht, dass solche Fälle in der Praxis sehr selten bleiben, namentlich unter Berücksichtigung der Fristen und der aktuellen Umstände, insbesondere des Fristenstillstands bei den politischen Rechten bis einschliesslich am 31. Mai 2020 (vgl. ASF 2020\_053). Sollte trotzdem «in letzter Minute» ein Projekt zustande kommen, so obliegt es den Stimmberechtigten, endgültig darüber zu entscheiden. Die ILFD möchte nicht im Vor herein ein lokales Demokratieprojekt verhindern, das eine neu entstandene Gelegenheit nutzt.

#### *Art. 2 Änderung der Anzahl Mitglieder der General- und Gemeinderäte*

Die Gemeinden können die Zahl der Mitglieder ihrer Exekutive und des Gemeindeparlaments anhand eines Beschlusses ändern, der mindestens 6 Monate vor der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft getreten ist (Art. 27 Abs. 3 und 54 Abs. 3 GG).

Die gesetzliche Formulierung bezieht sich bei diesen Handlungen auf das Inkrafttreten des Beschlusses, was voraussetzt, dass die Beschwerdefristen abgelaufen sind und allfällige Streitfälle vor Beginn der sechsmonatigen Frist erledigt sein müssen.

Dieser Entwurf enthält auch einen Vorschlag zu den Beschwerdefristen, und zwar wird vorgeschlagen, die Fristen für die Einreichung von Beschwerden gegen Beschlüsse der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane zu verkürzen (s. Art. 6 und den Kommentar dazu). Dazu ist zu bemerken, dass die Änderung der Zahl der Mitglieder des Gemeindeparlaments Gegenstand einer Initiative sein kann (Art. 51<sup>ter</sup> Abs. 1 Abs. e GG). Die Frist für die Einreichung einer Beschwerde gegen eine Volksabstimmung beträgt jedoch nur 10 Tage (vgl. Kommentar zu Art. 6).

Im Übrigen unterliegt ein Beschluss des Generalrats über eine Änderung der Zahl der Generalräte oder der Gemeinderäte dem Referendum (Art. 52 Abs. 1 Bst. f und g GG). Das Referendumsverfahren und gegebenenfalls die Referendumsabstimmung müssen daher ebenfalls vor dem Beginn der sechsmonatigen Frist abgeschlossen sein. Ein allfälliger juristischer Streitfall in Bezug auf das Referendumsverfahren muss ebenfalls vor dieser Frist abgeschlossen sein.

In Artikel 2 wird vorgeschlagen, für diese Vorgänge eine analoge Lösung zu jener für die Einführung des Generalrats vorzusehen. Der Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrats könnte daher bis am 30. Oktober 2020 erfolgen. Im Falle eines Referendums müssten die betroffenen Gemeinden jedoch zwingend nach dem subsidiären Szenario nach Absatz 2 vorgehen, d. h. ihre Wahlen würden nicht im März 2021, sondern mit den verschobenen Wahlen im Herbst 2021 stattfinden.

Die Frist vom 30. Oktober 2020 kommt allen Gemeinden zugute, auch denjenigen, welche die Schritte gemäss dem geltenden Recht verspätet vorgenommen haben. Wenn die Änderung der Zahl der Mitglieder der Gemeindelegislative oder -exekutive bis zur neuen Frist am 30. Oktober 2020 unter Einhaltung der Voraussetzungen aller Etappen des Verfahrens beschlossen werden kann, sieht die ILFD darin kein grundsätzliches Problem, im Sinn der entsprechenden Erwägungen, die im Kommentar zu Artikel 1 *in fine* dargelegt sind.

#### *Art. 3 Erneuerung des Vorsitzes der Generalräte*

Die Frage der Präsidien der Generalräte stellt sich in den Gemeinden, die derzeit über einen Generalrat verfügen. Nach Artikel 32 Abs. 1 GG wird der Präsident für eine Dauer von *zwölf* Monaten gewählt. Dasselbe gilt für den Vizepräsidenten.

Diese Regelung hat zur Folge, dass die fünfjährige Legislaturperiode in fünf gleich lange Präsidien aufgeteilt ist. Angesichts dessen, dass die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden und der Legislaturwechsel im Frühling stattfinden, erfolgt auch die Bezeichnung des Vorsitzes der Generalräte im Frühling. Doch mit den Massnahmen für die Organisation der Sitzungen der Legislativorgane ist die termingerechte Durchführung dieser Wahlakte infrage gestellt. Der vorgeschlagene Artikel 3 übernimmt daher die vom kantonalen Führungsorgan kurzfristig eingeführte Lösung, nach der die gewählten Personen bis zur Bezeichnung ihrer Nachfolger im Amt bleiben.

Im Fall von Gemeindezusammenschlüssen kann es übrigens auch sein, dass die strikte Regel von zwölf Monaten in der Praxis angepasst werden muss, da die Zusammenschlüsse auf einen 1. Januar in Kraft treten, was je nach Konstellation dazu führen kann, dass die Amtszeit eines Präsidiums unvollständig ist. Nach unserer Kenntnis führte diese Besonderheit noch nie zu unüberwindbaren Schwierigkeiten zwischen den in den Generalräten vertretenen Parteien und Wählergruppen.

#### *Art. 4 Genehmigung der Jahresrechnung 2019*

Die Jahresrechnung der gemeinderechtlichen Körperschaften muss normalerweise bis am 31. Mai nach Ablauf des Rechnungsjahres genehmigt werden. Diese Frist wurde aufgrund der Aussetzung der Sitzungen der Legislativorgane aufgehoben. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, diese Genehmigungen zu verschieben. Die vorgeschlagene Frist – der 30. Oktober 2020 – entspricht der Frist, die für die Festlegung der Zahl der Generalrats- und Gemeinderatsmitglieder vorgeschlagen wird.

Neben der Bedeutung, die die Genehmigung der Jahresrechnungen für die Gemeinden und weiteren Körperschaften selbst hat, hat diese auch Einfluss auf die Tätigkeiten auf kantonaler Ebene, nämlich im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs und für die Statistik der öffentlichen Finanzen.

- > Obwohl es sich bei sämtlichen statistischen Daten für die Berechnung des Finanzausgleichs um offizielle Daten der kantonalen Ämter (KSTV, StatA, ASS) handelt, werden die Jahresrechnungen der Gemeinden für die Festlegung der Gewichtung der Bedarfsindizes (SBI) verwendet. Dafür werden die jüngsten Jahresrechnungen berücksichtigt. Für den Finanzausgleich 2021 würde normalerweise die Jahresrechnung 2019 zusammen mit den Rechnungen 2017 und 2018, zur Berechnung der Gewichtung des SBI 2021, berücksichtigt.

- > Doch für den Fall, dass die Jahresrechnung 2019 nicht rechtzeitig von den Legislativorganen genehmigt werden kann<sup>4</sup>, legt das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) in seinem Artikel 23 Abs. 2 fest, dass die offiziellen und publizierten Daten verwendet werden und dass, falls nicht Daten für drei aufeinanderfolgende Jahre vorliegen, zweimal die letzten bekannten Daten verwendet werden. Für die Daten der Jahre 2018 und 2019 wird folglich die Jahresrechnung 2018 berücksichtigt. Dass keine genehmigte Jahresrechnung 2019 vorhanden ist, hat also für den Finanzausgleich des Bedarfs zur Folge, dass sich die Gewichtung etwas weniger an die finanzielle Realität annähert – ohne jedoch von den Bestimmungen über den Finanzausgleich abzuweichen. Schliesslich sei daran erinnert, dass die Daten der Gemeinderechnung keinen *direkten* Einfluss auf die *Beträge* des Finanzausgleichs haben, sondern nur auf die Gewichtung des Bedarfsindex, die im Übrigen nicht auf den Daten eines einzigen Jahres beruhen, sondern von drei Jahren. Als Antwort auf eine in der Vernehmlassung wiederholt geäusserte Bemerkung enthält der erläuternde Bericht nähere Informationen dazu sowie eine Simulation mit dem Finanzausgleich 2020.
- > Die Gemeinderechnung dient zur Erstellung diverser Finanzstatistiken. Diese Statistiken werden durch die verspätete Lieferung der Jahresrechnung 2019 beeinflusst. Das Amt für Gemeinden führt für jede Körperschaft die Verschuldungskontrolle gemäss den gesetzlichen Vorgaben durch. Diese Kontrolle, die auf Grundlage der Jahresrechnung 2019 zum letzten Mal erstellt wird (s. Art. 41 Abs. 2 GFHV *a contrario*, ASF 2019\_080), wird damit etwas verspätet durchgeführt.

In der Vernehmlassung hat der FGV zwei Vorschläge gemacht, nämlich die Verlängerung der Frist für die Genehmigung der Jahresrechnung bis zum Jahresende und die Berücksichtigung der lediglich geprüften Jahresrechnungen für den Finanzausgleich 2019. Die ILFD hat diese Vorschläge geprüft und folgende Erwägungen dazu angestellt:

- > Angenommen, die Jahresrechnungen 2019 werden mit 7 Monaten Verspätung (am 31. Dezember 2020 statt wie gesetzlich vorgesehen am 31. Mai) genehmigt, würde das die Arbeiten des GemA stark beeinträchtigen und erschweren. Die Statistiken, die für den Staat (Amt für Statistik StatA für das Jahrbuch), für den Bund (BFS Bundesamt für Statistik und EFV Eidgenössische Finanzverwaltung) und für die KKAG (Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen) erstellt werden müssen, könnten nicht in einer akzeptablen Frist erstellt werden. Im Übrigen wären die Arbeiten zur Prüfung der Rechnungen und Voranschläge im Sektor Finanzen des GemA auf einen sehr kurzen Zeitraum beschränkt, innert dessen auch noch das HRM2 eingeführt würde.
- > Aus Sicht der Gemeinden wäre es gemäss der Diskussion der Gruppe Gemeindefinanzen des Kantonalen Führungsorgans (KFO) sicher sehr schwierig, um nicht zu sagen unmöglich, die Jahresrechnung 2019 und jene des Voranschlags 2021 am gleichen Abend zu präsentieren. Dabei ist zu bemerken, dass noch weitere Punkte auf der Tagesordnung stehen werden, beispielsweise die Genehmigung des Finanzreglements, Investitionsobjekte 2021 usw. Die in dieser Gruppe vertretenen kleinen, mittleren und grossen Gemeinden halten eine solche Konzentration für schwer umsetzbar. Für die grossen Gemeinden bedeutet die Präsentation der Jahresrechnung und des Voranschlags im Allgemeinen mindestens zwei Abende Generalratssitzung. Auch in

---

<sup>4</sup> Gemäss Artikel 18 Abs. 3 IFAG muss die jährliche Verordnung des Finanzausgleichs des Staatsrats spätestens am 30. September vom Staatsrat verabschiedet werden, damit die Parameter in den verschiedenen Berechnungen für die Erstellung des Budgets verwendet werden können.

den kleinen Gemeinden wären die Gemeindeversammlungen zweifellos überfordert. Aus diesen Gründen erscheint eine Verlängerung der Frist für die Genehmigung der Jahresrechnung über den 30. Oktober hinaus unwahrscheinlich.

- > Was den Vorschlag betrifft, für den Finanzausgleich 2021 nicht die genehmigte Jahresrechnung, sondern lediglich die geprüfte Jahresrechnung zu berücksichtigen, hat das GemA eine Simulation der Massnahme (zweifache Verwendung des letzten vorhandenen Jahres) auf Basis des Finanzausgleichs 2020 vorgenommen. Diese Simulation hat jedoch ergeben, dass die Auswirkungen auf die Gewichtung bei Verwendung entweder von drei aufeinanderfolgenden Jahren oder von zweimal dem letzten bekannten Jahr unbedeutend sind.

Der Finanzausgleich 2020, für den Bedarfsausgleich und die Berechnung seiner Gewichtung, würde sich auf die Gemeinderechnungen 2016, 2017 und 2018 stützen. In der folgenden Tabelle wird diese Situation verglichen mit jener, in der die Gewichtung die Referenzjahre 2016 und 2017 (zweimal) berücksichtigt:

	<b>Gewichtung der Teilindizes des Bedarfs</b>					
	Bevölkerungsdichte	Beschäftigungsgrad	Bevölkerungswachstum	Personen im Alter von 80 und mehr Jahren	Kinder im schulpf. Alter (4 - 14 J.)	Kinder unter 4 Jahren
Gde-Rechnungen: 2016 – 2017 – 2018	<b>15.16</b>	<b>5.70</b>	<b>5.70</b>	<b>16.62</b>	<b>53.80</b>	<b>3.02</b>
Gde-Rechnungen: 2016 – 2017 (zweimal)	<b>14.81</b>	<b>5.76</b>	<b>5.76</b>	<b>16.82</b>	<b>53.82</b>	<b>3.03</b>

Die grösste Abweichung betrifft die Gewichtung des Index «Bevölkerungsdichte», mit einem Rückgang von 0,35 Punkten. Finanziell gesehen entspricht dieser Rückgang einer Reduktion von rund 52'000 Fr. (von 2'270'000 Fr.) für dieses Kriterium. Dieser Betrag würde auf die anderen Kriterien aufgeteilt. Das Kriterium «Kinder zwischen 4 und 14 Jahren» würde am meisten von dieser Abweichung «profitieren» und erhielte rund 30'000 Fr. mehr (im Vergleich zu den ursprünglich zugewiesenen 8'070'000 Fr.).

Abgesehen davon, dass die geprüften Rechnungen nicht genehmigt sind, und es schwierig sein könnte, diese innerhalb der gewünschten Frist zu erhalten, zeigt dieses Beispiel, dass diese Massnahme – in Übereinstimmung mit dem IFAG – nur geringfügige Auswirkungen hätte.

#### *Art. 5 Fusionsprojekte, die spätestens am 30. Juni 2020 beim Staatsrat eingereicht werden*

Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1) sieht vor, dass Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, dem Staatsrat ihr Gesuch spätestens am 30. Juni 2020 einreichen müssen.<sup>5</sup> Derzeit

<sup>5</sup> Die Fusion Grossfreiburgs ist von diesem Entwurf nicht betroffen und untersteht besonderen Gesetzesbestimmungen (s. Abschnitt 2 des GZG). Besondere Gesetzesanpassungen sind ausserdem im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-13 vorgesehen, der derzeit vom Grossen Rat geprüft wird. Was die Finanzhilfe betrifft, sei zudem der Bericht 2017-DIAF-9 vom 3. Dezember 2019 des Staatsrats zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs erwähnt, den der Grosse Rat am 4. Februar 2020 behandelte.

befindet sich nur ein Fusionsprojekt in der Situation, dass die Fusionsvereinbarung unterzeichnet ist, die Abstimmung jedoch aufgrund der COVID-Massnahmen verschoben werden musste, nämlich das Fusionsprojekt Galmiz-Gempenach-Murten. Die Fusionsvereinbarung dieses Projekts wurde von den Gemeinderäten am 17. Februar 2020 unterzeichnet und sieht ein Inkrafttreten des Zusammenschlusses auf den 1. Januar 2022 vor.

Gemeindezusammenschlüsse, die am 1. Januar eines auf eine Gesamterneuerung der Gemeindebehörden folgenden Jahres in Kraft treten, müssen spätestens am *30. November* des Jahres vor dieser Erneuerung von den Gemeinden angenommen und die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat promulgiert werden, wenn die Gemeinden verhindern wollen – was im Allgemeinen der Fall ist –, dass sie an den Gesamterneuerungswahlen teilnehmen müssen, die nur wenige Monate vor dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses stattfinden (s. Art. 136c GG). Die Rechtfertigung der Frist vom 30. November vor den Wahlen liegt darin, dass die Gemeinden, die ihre Wahlen im Frühling durchführen müssen, zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat die Wahlberechtigten einberuft, definitiv bekannt sein müssen (s. Fussnote Nr. 3 dieses Berichts).

Da es kurzfristig nicht möglich ist, ein Datum für die Abstimmung über die Fusionsvereinbarung festzulegen, scheint die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen beim jetzigen Stand der Dinge gefährdet. Das gleiche Problem ergibt sich bei den Anforderungen an die öffentlichen Informationsveranstaltungen zum Zusammenschluss (s. Artikel 5 Abs. 3 und den Kommentar dazu).

Die vorgeschlagene Lösung sieht mithin vor, ausnahmsweise eine Frist festzulegen, die nicht für die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat gilt, sondern für das Datum der kommunalen Abstimmung. Die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat ist jedoch selbstverständlich notwendig und bleibt daher vorbehalten.

Da die Gemeindezusammenschlüsse im Gegensatz zu den Geschäften nach den Artikeln 1 bis 4 des Verordnungsentwurfs eine kantonale Genehmigung erfordern, darüber hinaus eine Genehmigung der kantonalen Legislative, wird als Frist für die kommunale Abstimmung der *30. September 2020* festgelegt. Die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat sollte so rasch wie möglich erfolgen können, im Prinzip noch im November 2020. Aus diesem Grund übernimmt der vorgeschlagene Artikel 5 nicht den 30. Oktober, sondern den 30. September 2020 als letztes Datum für die kommunale Abstimmung. Eine Frist bis 30. September 2020 sollte es den betroffenen Gemeinden ermöglichen, die Abstimmung einwandfrei durchzuführen.

Es stellen sich weitere Fragen zu den Fristen in Zusammenhang mit der Unterzeichnung der Fusionsvereinbarung und der Veröffentlichung der Vereinbarung (s. Art. 134d Abs. 4 und 5 GG), nämlich zu den 30 Tagen zwischen der Unterzeichnung und der Veröffentlichung der Fusionsvereinbarung und zu den 90 Tagen zwischen der Veröffentlichung der Vereinbarung und der Volksabstimmung. Im Entwurf wird vorgeschlagen, keine erneute Unterzeichnung der Vereinbarung zu verlangen, aber das Verfahren ab der Veröffentlichung der Vereinbarung wieder aufzunehmen (s. Abs. 2 des vorgeschlagenen Artikels 5).

Für die unterzeichnete und veröffentlichte Fusionsvereinbarung schreibt Artikel 134d Abs. 4 GG vor, dass die Gemeinderäte die Fusionsvereinbarung den Personen, die im bezeichneten Perimeter wohnen, gemeinsam vorstellen, wenn möglich in einer gemeinsamen Veranstaltung. Diese Präsentation muss innert einer nützlichen Frist vor der Volksabstimmung stattfinden. Artikel 5 Absatz 3 behandelt diesen Punkt und sieht dafür eine Frist von mindestens 10 Tagen vor.

Es wurde jedoch auf die Erfahrung bei gewissen Fusionsprojekten hingewiesen, wonach der Erhalt des Stimmmaterials nicht vor der Durchführung der Informationsveranstaltung erfolgen sollte, um

zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger bereits abstimmen, bevor sie an der Informationsveranstaltung teilnehmen konnten. Da die Stimmberechtigten das Stimmmaterial 28 bis 21 Tage vor dem Abstimmungstag erhalten müssen (s. Art. 12 Abs. 2 Bst. a PRG), würde es wohl dazu führen, dass bestimmte Stimmberechtigte bereits von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen, bevor sie an der Informationsveranstaltung teilnehmen konnten, wenn diese am letztmöglichen Termin durchgeführt wird. Aus diesen Gründen wird den Gemeinden empfohlen, in der Praxis darauf zu achten, dass die Informationsveranstaltungen *vor* dem Erhalt des Stimmmaterials stattfinden, unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen für die Zustellung dieser Unterlagen.

Die Frist vom 30. Juni 2020 für die Einreichung der Fusionsvereinbarungen kommt formell allen Gemeinden zugute, auch denjenigen, welche die Schritte gemäss dem geltenden Recht verspätet vorgenommen hätten. Die Konstellation, dass eine Fusionsvereinbarung zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dem 30. Juni 2020 eingereicht würde, erscheint angesichts des Umfangs eines Fusionsprojekts, unabhängig von der Grösse der betroffenen Gemeinden und der Anzahl der beteiligten Gemeinden, zwar relativ theoretisch. Sollte dieser Fall doch eintreten und die Abstimmung über den Zusammenschluss unter Berücksichtigung der Voraussetzungen aller Etappen des Verfahrens vor dem 30. September 2020 stattfinden, sieht die ILFD darin kein grundsätzliches Problem im Sinn der entsprechenden Erwägungen, die im Kommentar zu den Artikeln 1 und 2 dargelegt sind.

#### *Art. 6 Verkürzung bestimmter Beschwerdefristen*

Es wurde darauf hingewiesen, dass die aufgrund der Gesundheitsmassnahmen verschobene Behandlung bestimmter Beschlüsse, die in die Zuständigkeit der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane fallen, namentlich Kreditanträge für Investitionen betreffen können. Bestimmte dringende und unvorhergesehene Ausgaben können zwar von der Exekutive beschlossen werden, dies ist jedoch für bestimmte andere Geschäfte nicht der Fall.

Nach Artikel 154 Abs. 1 GG, der für die Gemeinden und – durch den Verweis von Artikel 131 Abs. 1 GG – für die Gemeindeverbände gilt, und nach Artikel 42 Abs. 1 AggG können Beschlüsse der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane innert dreissig Tagen durch Beschwerde angefochten werden. Der Ablauf dieser Frist muss abgewartet werden, bevor die Beschlüsse ausgeführt werden können. Um die Auswirkungen der Verschiebung dieser Geschäfte zu mildern, wird im Entwurf vorgeschlagen, diese Beschwerdefrist zu verkürzen und bei 20 Tagen festzusetzen.

Diese Verkürzung gilt für Beschlüsse, die die kommunalen Legislativorgane während der Dauer der Gültigkeit dieser Verordnung fassen, und betreffen damit ebenfalls die im Rahmen der Sitzungen zum Budget 2021 gefassten Beschlüsse, das vor dem 31. Dezember 2020 verabschiedet werden muss. Die übrigen Regeln, insbesondere zum Fristenstillstand, sind durch diese Verordnung nicht betroffen.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die Beschwerdefrist im Bereich der Wahlen und Abstimmungen nur 10 Tage beträgt. Gemäss Artikel 152 Abs. 2 PRG muss die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt oder, bei kommunalen Abstimmungen und Wahlen, seit dem öffentlichen Anschlag der Ergebnisse eingelegt werden. Nach Absatz 3 des gleichen Artikels muss die Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen innert fünf Tagen ab Kenntnis des Beschwerdegrundes, jedoch spätestens innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung oder dem öffentlichen Anschlag der Ergebnisse des Urnengangs eingelegt werden. Es gibt keinen Fristenstillstand.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde aufgezeigt, dass die vorübergehende Änderung der Beschwerdefrist besonders gut kommuniziert werden muss. Eine mögliche Massnahme dazu besteht darin,

während der Geltungsdauer der Abweichungen in der geltenden Version der betroffenen gesetzlichen Bestimmungen eine Fussnote anzubringen, die auf die abweichende Bestimmung verweist. Die vorgesehene Anmerkung könnte die Form des nachfolgenden Beispiels zur Beschwerdefrist gemäss Artikel 154 Abs. 1 GG annehmen (eine entsprechende Anmerkung würde zu Artikel 42 Abs. 1 AggG sowie zu den übrigen Gesetzesbestimmungen hinzugefügt, von denen die Verordnung vorübergehend abweicht):

**Art. 154** Gemeindeverfügungen – Bürgerbeschwerde

<sup>1</sup> Jeder Beschluss der Gemeindeversammlung, des Generalrates oder deren Büros kann innert dreissig Tagen, durch Beschwerde an den Oberamtmann angefochten werden. <sup>n)</sup>

<sup>n)</sup> *Vgl. jedoch die Verordnung vom ... über eine zeitlich begrenzte Änderung bestimmter Fristen der Gesetzgebung über die Gemeinden (SGF 821.40.52).*

### **Art. 7 Inkrafttreten**

Es wird vorgeschlagen, dass die Verordnung am 29. Mai 2020 in Kraft tritt, einem Freitag, der das letzte Datum zu sein scheint, an dem eine Sitzung zur Genehmigung der Jahresrechnung 2019 gemäss ordentlichem Recht abgehalten werden könnte.

Dieses Datum könnte mit sich bringen, dass die Verordnung rückwirkend in Kraft tritt. Denn diese muss zuvor noch in eine Vernehmlassung gegeben werden, deren Ergebnisse geprüft werden müssen, bevor das Dossier dem Staatsrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann, auch wenn ein beschleunigtes Vernehmlassungsverfahren angewendet wird.

Um das Ende der Geltungsdauer dieser Verordnung, gestützt auf Artikel 117 KV, festzulegen, wird der Wortlaut dieser Bestimmung zitiert: «Der Staatsrat ergreift Massnahmen zur Abwendung ernster und unmittelbar drohender Gefahr. Diese Massnahmen werden wirkungslos mit dem Wegfall der Gefahr oder ein Jahr nach ihrem Erlass, sofern sie der Grosse Rat bis dahin nicht genehmigt hat.»

Zum jetzigen Zeitpunkt scheint es nicht nötig, eine Geltungsdauer von mehr als einem Jahr vorzusehen. Der Entwurf sieht vor, dass die Massnahmen am 31. Dezember 2020 auslaufen, davon ausgehend, dass die Verordnung ihre Wirkung für Beschlüsse entfaltet, die zwingend im Jahr 2020 getroffen werden müssen. Falls es zu einem späteren Zeitpunkt notwendig erscheint, kann die Geltungsdauer im Nachhinein verlängert werden.

Im Übrigen sieht Artikel 7 Abs. 2 vor, dass Gemeindebeschlüsse, die in Anwendung dieser Verordnung getroffen werden, auch über ihr Ablaufdatum hinaus gültig bleiben.

## **6. Auswirkungen des Entwurfs**

Der Entwurf hat keine finanziellen Auswirkungen, weder für den Staat noch für die Gemeinden. Die übrigen Auswirkungen des Entwurfs sollten mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden können, auch wenn für das zweite Semester 2020 mit einer Zunahme der Aufgaben zu rechnen ist.

Der Entwurf ermöglicht es den Gemeinden, Abstimmungen und Beschlüsse der Legislativorgane zu organisieren, ohne durch zwingende gesetzliche Fristen beeinträchtigt zu werden. Es sei jedoch erwähnt, dass je nach Konstellation die Fristen der Gemeinden und politischen Parteien oder Wählergruppen im Vergleich zum gewohnten Rhythmus etwas kürzer ausfallen könnten.